Международный консорциум «Электронный университет»
Московский государственный университет экономики, статистики и информатики
Евразийский открытый институт

И.А. Сизько
Н.М.Чепурнова

Конституционное право зарубежных стран

Учебно-практическое пособие

Москва, 2007

УДК 342(4/9)
ББК 67.400
Ч 446

Сизько И.А., Чепурнова Н.М. **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**: Учебно-практическое пособие. — М.: МЭСИ, 2007. 184 с.

© Сизько И.А.
© Чепурнова Н.М., 2007
© Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007

Содержание

Введение 4

1. Предмет, метод и система конституционного права зарубежных стран и его источники 7
2. Конституции зарубежных стран 21
3. Конституционно-правовое регулирование общественного строя 35
4. Конституционной статус личности в зарубежных странах 51
5. Формы государства 67
6. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах 83
7. Глава государства в зарубежных странах 103
8. Парламент в зарубежных странах 117
9. Правительство в зарубежных странах 127
10. Судебная власть в зарубежных странах 139
11. Муниципальные системы зарубежных стран 149

Тесты 162

Примерная тематика курсовых работ 178

Примерная тематика выпускных квалификационных (дипломных) работ 180

Примерные экзаменационные вопросы 181

Список рекомендуемой литературы (основной) 184

Введение

Конституционное право зарубежных стран изучается во всех высших юридических учебных заведениях России в соответствии с Государственным образовательным стандартом. Цель курса – изучение основных институтов конституционного права, тенденций их развития на примере зарубежных стран и перенесение исторического опыта иностранного конституционного права в практику Российской Федерации.

Конституционное право зарубежных стран тесно связано с такими дисциплинами, как теория государства и права, история государства и права, история политических учений, конституционное право Российской Федерации и международное право. Подобная связь определяется спецификой предмета курса, в который входят государственно-правовые системы капиталистических государств, постсоциалистических и социалистических стран, а также государственно-правовые системы развивающихся стран как капиталистической, так и социалистической ориентации. Речь идет не только о том, что в курсе конституционного права зарубежных стран используется понятийный аппарат других правовых дисциплин. Глубокое усвоение студентами материала данной дисциплины предполагает знание истории возникновения и развития конституций различных стран, становления их государственно-правовых институтов, политико-правовых идей и иного материала, являющегося предметом юридических дисциплин. При этом особо обращается внимание на три его главных аспекта – правоведческий, общеобразовательный и практический.

Правоведческое его значение состоит в углублении теоретических знаний о моделях правового регулирования статуса личности, о различных конституционных принципах экономической, политической и социальной систем общества, о разных формах правления, системах государственных органов, территориально-политического устройства государства и органов местного самоуправления. Общее образовательное его значение связано с необходимостью повышения общей культуры студентов. Практическая же сторона изучаемого курса проявляется в изучении конституционно-правовых институтов и методов консти-

туционного регулирования, их позитивных и негативных сторон, которые, естественно, могут изменяться в неодинаковых условиях: позитивные процессы могут обернуться негативными последствиями и наоборот. Глубокое знание конституционной теории и практики зарубежных государств будет способствовать совершенствованию конституционно-правового регулирования в России.

ТЕМА 1.

Предмет, метод и система конституционного права зарубежных стран и его источники

Термин «конституционное право» имеет три значения: отрасль действующего права, наука, учебная дисциплина.

Как наука это совокупность различных взглядов, теорий, учений, гипотез по вопросам конституционного права зарубежных стран, изложенных в книгах, статьях, научных докладах.

Как отрасль права оно представляет собой систему внутренне согласованных юридических норм, содержащихся в конституциях, законах, декретах и указах президента и регулирующих определенную группу общественных отношений, – это прежде всего основы государственного и общественного устройства и правовое положение личности.

Как учебная дисциплина это предмет преподавания в высшей школе. Одновременно понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает особую отрасль права – такой отрасли нет. Существует конституционное право только конкретной какой-либо страны, например, конституционное право США, Великобритании или Франции.

Таким образом, при употреблении термина «конституционное право зарубежных стран» речь идет о комплексном и сравнительном изучении конституционного права многих стран, а также об учебной дисциплине.

> *Предметом правового регулирования конституционного права* зарубежных стран являются определенные группы общественных отношений, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти.

Будучи урегулированы нормами конституционного права, эти общественные отношения становятся конституционно-правовыми.

> *Конституционно-правовые отношения* представляют собой такую группу общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления государственной власти, которые регулируются нормами государственного права.

Субъектами конституционно-правовых отношений являются центральные органы государственной власти и управления, органы конституционного надзора, члены федерации, местные органы государственной власти и муниципалитеты, депутаты центральных и местных представительных учреждений, граждане и подданные. В некоторых странах субъектами государственно-правовых отношений могут быть центральные и местные партийные органы. В обществе существует множество видов конституционно-правовых отношений, складывающихся между различными субъектами. Все эти правоотношения имеют много общих, совпадающих черт, так как они возникают на основе норм, входящих в одну отрасль права.

Предметом конституционного права как отрасли права являются четыре группы общественных отношений:

а) основы конституционного строя;
б) основы взаимоотношений государства и личности;
в) политико-территориальное устройство;
г) основы организации и деятельности органов государственной власти.

Все эти четыре группы находят свое отражение в текстах конституций зарубежных стран и определяют их структуру.

Методы правового регулирования конституционного права:

а) метод властных отношений (предполагает наличие у одной стороны государственно-властных полномочий, которые закрепляются за высшими органами власти, что и определено в Конституции);
б) наделение сторон конкретными правами и обязанностями, через механизм прав и обязанностей;
в) совокупность классических принципов воздействия на участников общественных отношений: дозволение (передача прав), запрет, возложение обязанностей.

Наука о конституционном праве как развивающееся знание представлена большим количеством статей, докладов, трактатов и книг почти на всех языках мира. Она изучает действие конституционного права, повседневную реализацию его норм, открывает закономерности его развития, а также дает практические советы, направленные на совершенствование конституционных норм.

Изучение конституционного права зарубежных стран – это исследование определенных сторон мирового опыта. Оно помогает применить на практике те модели конституционного регулирования, которые оказались более эффективными в сходных условиях, а заодно и отказаться от институтов, оказавшихся не соответствующими общечеловеческим ценностям.

Проходя длительный путь развития, наука конституционного права всегда была тесно связана с философией, политологией, теологией и социологией. Ее формирование как самостоятельной отрасли знаний произошло значительно позже таких юридических наук, как гражданское и уголовное право.

Сами же идеи конституционного значения – об устройстве общества и государства высказывались уже в сочинениях таких древнегреческих мыслителей, как Платон и Аристотель, а также в сочинениях известных мыслителей Рима – Цицерона и Гая.

В более поздний период, относящийся уже к средним векам, были опубликованы работы Фомы Аквинского, содержащие отдельные рассуждения, связанные с проблемами конституционного права. Зарождение науки связано со становлением основных идей конституционного права, с периодом крушения феодального абсолютизма и деятельностью известных всему миру просветителей, таких как Н. Радищев, Ш.Л. Монтескье, Г. Гроций, Ж.Ж. Руссо и других. Именно они в свое время сформулировали многие положения, которые легли в основу современного конституционного права – о разделении властей; народном суверенитете, парламентаризме, естественных и неотчуждаемых правах человека, ответственном правительстве и др. Перечисленные идеи нашли свое закрепление уже в первых конституционных документах: Декларации независимости США 1776 г., Конституции США 1787 г., в Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г., в Конституции Польши 1791 г.

На развитие науки конституционного права в XIX веке большое влияние оказали труды А. Дайси в Великобритании, У. Уиллоуби в США, Ж.П. Эсмена во Франции.

В настоящее время известными представителями зарубежной науки конституционного права являются: во Франции – М. Дюверже; в Великобритании – Д. Макинтош, Д. Маршалл; в Италии – Д. Верготти; в Германии – Штайн; в США – Л. Трайб и др.

Тщательному исследованию конституционное право зарубежных стран подвергли и российские ученые – М.А. Крутоголов, Б.С. Крылов, В.В. Макланов, А.А. Мишин, Б.А. Страшун, В.А. Туманов, Н.П. Фарберов, В.Е. Чиркин и др.

В настоящее время в науке о конституционном праве зарубежных стран существует два основных направления: радикалистское и либеральное.

Либеральное направление представлено работами ученых самых различных стран, включая современные постсоциалистические государства. Эти ученые стали разработчиками новых конституций, включив в них нормы, отражающие общегуманистические ценности человечества. Они считают, что конституция, как и конституционное право, не являются орудием диктатуры, а являются своего рода отражением социального контакта между различными группами населения, правящими и управляемыми, документом, который воплощает в себе общечеловеческие ценности (свободу, демократию, права человека, социальную справедливость, социальную солидарность и пр.). Представители этого направления выступают за демократическое, правовое и социальное государство, разделение властей, за ответственность всех должностных лиц и органов государства перед народом, признание местного самоуправления, за подлинно народный характер государственной власти (а не классовый).

Радикалистское направление представлено в основном работами ученых-марксистов, отстаивающих социалистическую ориентацию и изучающих конституционное право с позиций классовой борьбы и с позиций диктатуры определенного класса.

Ученые леворадикалистского направления полагают, что служебная роль конституционного права заключается в создании условий для строительства социализма и коммунизма. На деле, выступая за авторитарные системы управления, они рассуждают о так называемой социалистической демократии, против разделения властей и местного самоуправления, за ликвидацию частной собственности и установление правления одной «коммунистической» партии.

Оба этих направления отражают лишь полярные взгляды в науке о конституционном праве зарубежных стран.

Наряду с этими направлениями, а точнее в их рамках, существуют и крупные научные школы, имеющие международный характер, объединяющих авторов разных стран. Это три основные школы: юридическая, политологическая и теологическая.

Юридическая школа имела главенствующее влияние до 20-х годов XX в. Сторонники этой школы ориентировались в основном на изучение государства, его органов, прав человека с юридических позиций. Одновременно они признавали социальный характер государства и призывали юристов изучать это государство, его органы,

его деятельность как систему правоотношений. Эта школа в настоящее время практически утратила свое значение, но ее методы исследования используются в науке конституционного права и поныне.

Политологическая школа свою окончательную победу одержала в середине XX в. Сторонники этой школы призывают изучать не столько нормы конституционного права, сколько реальную роль тех или иных институтов государственности, политических институтов. В этой связи в целом ряде франкоязычных стран предмет преподавания теперь называется «Конституционное право и политические институты».

Теологическая школа занимает особое место в юридической мысли. Ее особенность – в пестроте взглядов приверженцев. Так, ее правое крыло не имеет ничего общего с либерализмом. Оно смыкается своей религиозной интерпретацией с радикалистским направлением. И представлена она главным образом исследованиями мусульманских юристов. Труды ее сторонников отличались идеями Халифата – справедливого правления, которое существовало при пророке Мухаммеде и сменивших его четырех «праведных» халифах. Таковы различные направления и школы в науке конституционного права зарубежных стран.

Особенности норм конституционного права. Нормы конституционного права, как и другие правовые нормы, — это общеобязательные правила, установленные главным образом нормативными правовыми актами (законами, указами и др.) и обеспечиваемые государственным принуждением. Лишь в сравнительно редких случаях такие нормы создаются иначе – путем судебного прецедента, конституционного обычая – или не обеспечиваются судебной защитой (тот же конституционный обычай, социально-экономические права личности в некоторых странах). В статье конституции или закона может содержаться всего одна норма. Такова, например, ст. 102 Основного закона ФРГ (Германии) 1949 г. («Смертная казнь отменяется»). Вместе с тем в статье или даже в одном предложении статьи может содержаться несколько норм конституционного права. Так, в ст. 3 французского закона 1962 г. о выборах президента республики в одном из предложений устанавливается: «Не позднее чем за 15 дней до первого тура выборов президента республики правительство публикует список кандидатов». Эта статья содержит различные правила: возлагает обязанность такой публикации на правительство (а не на другой орган, например, избирательную комиссию), уста-

навливает срок для этого. Из цитированного предложения статьи следует множество выводов: о невозможности иного официального опубликования списка кандидатов, о том, что список должен быть единым, что разновременная публикация фамилий кандидатов исключается и т.д.

В отличие от отраслей частного права, где используется, как правило, диспозитивный метод регулирования (сторонам предоставляется возможность выбора того или иного варианта поведения), в конституционном праве доминирует императивный (повелительный) метод. Большинство норм конституционного права, будучи тесно связанными с властеотношениями, имеют предписывающий, запрещающий, обязывающий характер. Они повелевают лишь определенное поведение (нормы-веления), как это имеет место в цитированных выше статьях. Реже используются нормы-дозволения (они широко применяются и являются основными лишь при регулировании основ правового статуса личности). В целом в конституционном праве доминируют отношения субординации (подчинения), отношения же координации (согласования) применяются реже. Тем не менее в конституционном праве есть и диспозитивные нормы. Такова, например, ст. 94 Конституции Италии 1947 г., устанавливающая, что каждая палата парламента может выразить доверие правительству или отказать в нем путем поименного голосования. В последнем случае президент республики может уволить правительство в отставку или распустить парламент с назначением даты новых выборов, т.е. решение вопроса о коллизии парламента и правительства отдается на усмотрение избирателей.

Названные выше нормы – это нормы-правила. При возникновении соответствующих юридических фактов – событий, состояний, действий (в нашем примере это факт голосования в парламенте по вопросу о доверии) – эти нормы порождают соответствующие правоотношения (в нашем примере между парламентом, правительством, президентом). Реализуются такие нормы в результате преобразования правовых предписаний в фактическое поведение участников общественных отношений, причем при применении норм-правил это происходит наиболее очевидным образом.

В конституционном праве много и норм-принципов, реализация которых имеет опосредованный характер. Они получают свое развитие и наполняются конкретным содержанием в других статьях конституции, в актах иных отраслей права, в деятельности органов государства. Например, ст. 17 Конституции Китая 1982 г. устанавли-

вает принцип социализма: «От каждого – по способностям, каждому – по труду». Сам этот лозунг непосредственно правовых последствий не порождает, но он призван служить руководящим принципом общественной и государственной жизни, поведения людей в обществе. В некоторых конституциях содержатся нормы-цели (целеполагание было особенно характерно для основных законов стран тоталитарного социализма, провозглашавших цели строительства социалистического и коммунистического общества). Существуют и нормы-символы. Так, ст. 1 Конституции Гвинеи 1990 г. устанавливает «девиз республики»: «Труд, справедливость, солидарность». Есть нормы-определения: ст. 2 конституции Франции определяет государство как неделимую, светскую, социальную и демократическую республику. Особый характер имеют положения преамбулы (введения) конституции. Обычно считается, что такие положения не нормативны, но содержат исходные начала для понимания сути данной конституции.

Структура норм конституционного права тоже имеет свои особенности. Санкции в нормах конституционного права встречаются редко (они обычно названы в актах других отраслей права), а если и имеются, то обычно носят политический характер: отставка правительства, отрешение от должности президента и т.д. Уголовная ответственность может быть предусмотрена лишь за определенные преступления и формулируется в самом общем виде (например, за государственную измену или взяточничество президента), но наступает она лишь после отрешения от должности и, как и для обычного гражданина, по нормам уголовного права. Гражданская ответственность высших должностных лиц за нанесение ущерба гражданам в результате незаконных действий при исполнении служебных обязанностей тоже может быть предусмотрена конституцией, но наступает она по нормам гражданского права. Что касается гипотезы (условия применения нормы), то она также редко имеет словесное выражение в актах конституционного права и обычно подразумевается или формулируется косвенным образом.

Нормы конституционного права, как и других отраслей права, с одной стороны, объективно, а с другой – по воле ученых-систематизаторов соединяются в отдельные группы. Например, одна группа норм относится к вопросам гражданства (приобретение гражданства, утрата гражданства, гражданство детей при изменении гражданства родителей и т.д.), другая регулирует положение главы государства (порядок выборов президента, его полномочия, досрочное от-

решение от должности и т.д.), третья – личные свободы граждан (неприкосновенность личности, жилища, тайну переписки и т.п.). Такие объединения норм образуют институты конституционного права.

> *Институт конституционного права* – это система согласованных норм, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения в пределах данной отрасли права.

Институты конституционного права в зарубежных странах в общем совпадают с институтами, которые вычленяются в российском конституционном праве: институты экономической системы общества, социальной системы, политической системы, основ духовной жизни общества, правового статуса личности, формы государства, избирательного права, референдума, парламента, главы государства, правительства, местного самоуправления и др. Нередко членения бывают и более дробными, внутри более крупных (комплексных) институтов выделяются другие (например, институт прав человека, форм правления, правового положения депутата, институт ответственности правительства), которые рассматриваются как подинституты, а последние могут дробиться и дальше.

Названные выше институты существуют, однако не во всех зарубежных странах. В тех странах мусульманского фундаментализма, где в соответствии с принципами ислама создание политических партий не разрешается, политическая система ограничивается, по существу, государственными органами и особый институт политической системы не складывается. С другой стороны, есть страны, где реально существующая социально-экономическая структура общества не нашла достаточного выражения в нормах конституций, не стала особым институтом конституционного права (например, в султанате Бруней и даже в США). Вместе с тем в конституционном праве зарубежных стран есть такие институты, которых нет в России. Во многих из этих стран они связаны с существованием монархии. Особые институты, связанные с провозглашением господства социалистической собственности, идеей советов как единственных полновластных органов, с руководящей ролью коммунистической партии в обществе и государстве, существуют в странах тоталитарного социализма (КНДР, Куба и др.).

Источники конституционного права по своей форме и по своему значению в правовом регулировании осуществления государственной власти чрезвычайно разнообразны.

Источники – те формы, в которых находят выражение нормы права. Источниками конституционного права являются те формы, в которых выражаются нормы конституционного права.

В науке конституционного права существуют определенные классификации (виды или группы):

Закон:

1) основной закон – Конституция;
2) конституционные законы – у них своя специфика и различают 3 их вида:
   а) конституционные законы, которые предшествуют конституции (действуют до ее принятия – есть в любой стране);
   б) конституционные законы, которые в своей совокупности составляют Конституцию (Швеция – 3 конституции закона);
   в) конституционные законы, которые дополняют и изменяют Конституцию и могут становиться частью этой Конституции, хотя в ее текст не входят.

   Сущность конституционные законов – для их принятия требуются дополнительные усилия – они принимаются квалифицированным большинством голосов (3/5, 2/3, 3/4). Иногда конституционные законы выносятся на референдум.

   Конституционные законы принимаются по мере необходимости, т.е. заранее не предусмотрено принятие закона по тому или иному вопросу. Иногда конституционные законы по объему бывают больше самой Конституции (Чехословакия – конституционный закон о Чехословацкой Федерации, вступил в с силу с 1 января 1969 г.).
3) органические законы – специфика зарубежных стран. Они тоже развивают и дополняют положения Конституции, но их принятие обязательно. Оно предусмотрено в самом тексте Конституции. Процедура принятия этих законов тоже иногда требует особых условий принятия (во Франции – органический закон требует обязательного предварительного одобрения Конституционным Советом). Специфика органических законов и в том, что в отдельных странах они принимаются на основе бланкетной нормы (Конституция Франции).
4) обычные законы – принимаются простым большинством голосов, регулируют какую-либо одну сторону общественных отношений.
5) парламентские уставы – регламенты парламента, его палат – их нормы касаются только депутатов и особенность их принятия в том, что они подписываются обычно Спикером.

6) акты Глав государств и исполнительной власти – обычно указы монархов, декреты президентов, постановления правительств.

Особую роль среди этих актов играют акты, имеющие силу закона. Они издаются на основе:

- делегированного законодательства – передачи законодательных полномочий Парламента названным органам;
- принадлежащее Правительству по Конституции право регламентарной власти;
- в соответствии с исключительными полномочиями президента.

Судебный прецедент. Это те решения суда по конкретным делам, которые признаются обязательными для решения последующих аналогичных дел.

Он имеет место как источник права лишь в тех странах, которые входят в англосаксонскую систему права (Индия, США, Канада), – суды приобретают не только судебные, но и нормотворческие функции.

Судебный прецедент определил многие важные конституционные положения (неответственность монарха, институт контрасигнатуры актов монарха).

Конституционный обычай (конституционное соглашение, конвенционные нормы). Обычай – правило поведения, вошедшие в привычку в силу его длительного применения. Конституционный обычай отличается от бытового обычая тем, что они поддерживается государством.

Конституционный обычаи в зарубежных странах бывают двух видов:

1. Обычай церемониального характера (тронная речь королевы, вхождение лорда в парламент);
2. Обычай материального характера (правила о порядке определения, назначения премьер-министра в Великобритании. Этот порядок нигде не записан, но в силу конституционного обычая – это лидер победившей в парламенте партии).

Акты чрезвычайных органов государственной власти. Акты, которые принимаются в результате военных, государственных переворотов, революций. Этими актами пришедшие к власти силы могут делать практически всё. В Бразилии в 1964 г. армия взяла власть в свои руки и начался период принятия чрезвычайных актов. К тому времени действовала демократическая Конституция 1964 г., а уже в апреле 1964 г. реввоенсоветом был принят «Институциональный акт №1», в котором провозглашалось, что Конституция подвергается

изменению в части объема полномочий Президента, отменялись все конституционные гарантии сроком на 6 месяцев, 40 депутатов Конгресса были лишены депутатских мандатов; в 1965 г. – «Институциональный акт №2» – продолжалось реформирование Конституции: всеобщие выборы Президента заменялись косвенными, упрощалась процедура принятия законов по инициативе Правительства (депутаты должны были его принять в течение 5 дней, а если не принимали – он все равно считался принятым). Президент получал неограниченные полномочия и мог самостоятельно вводить осадное положение, мог распустить Парламент в любое время и осуществлять законодательство путем издания декретов, имеющих силу закона. Всего за 3 года Президентом было подписано 6 тысяч декретов.

Доктринальные источники – это труды выдающихся ученых (специфика зарубежных стран). В том случае, когда допускаются доктринальные источники (англосаксонская система права), они применяются, когда нет правовой нормы, прецедент не срабатывает, не помогает обычай. Это не норма права, а лишь довод в пользу той или иной точки зрения.

Международные договоры – становятся источниками, когда:
- касаются конституционных проблем;
- их признание предусмотрено Конституцией;
- современные Конституции устанавливают приоритет норм международных договоров (ФРГ, Болгария, Польша).

Внутригосударственные договоры – во многих странах (Италия, Испания).

Религиозные источники (своды законов) – у мусульман – источник КП = религиозные нормы и шариат (в Иране).

Акты органов конституционного контроля. Решая вопросы о соответствии законов Конституции, принимают решения, которые являются источником конституционного права некоторых стран.

Акты местных органов – на уровне субъектов федерации, автономных образований.

Совместные постановления Парламента и Центрального Комитета Коммунистической партии – в социалистических странах.

Контрольные вопросы

1. Какие значения имеет термин «конституционное (государственное) право»?
2. Чем конституционное право отличается по своему предмету и методу от других отраслей права?
3. Как строится система конституционного права?
4. Чем обусловлена и в чем проявляется ведущая роль конституционного права в правовой системе?
5. Чем занимается наука конституционного права?
6. Что представляет собой учебная дисциплина «Конституционное (государственное) право зарубежных стран»? Чем она отличается от науки?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие конституционного права зарубежных стран.
2. Предмет и метод конституционного права.
3. Источники конституционного права зарубежных стран.
4. Система конституционного права зарубежных стран.
5. Множественность школ и направлений в науке конституционного права зарубежных стран.
6. Основные этапы развития конституционализма в мире.

Задания для самостоятельной работы

1. Используя тексты конституций 2-3 зарубежных стран, покажите способы закрепления в них различных видов источников.
2. Найдите в учебной и отраслевой литературе примеры судебных прецедентов и конституционно-правовых обычаев.

Список рекомендуемой литературы

1. Богдановская И.Ю. Судебный прецедент – источник права? // Государство и право. — 2002. – № 12. — С. 5.
2. Богдановская И.Ю. Прецедентное право. – М.: Наука, 1998.

3. Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета отрасли конституционного права) // Государство и право. — 2002. — № 7.
4. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие. – М., 2000.
5. Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002.
6. Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. — М., 2002.
7. Михалева Н.А. Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (Динамика развития) // Государство и право. — 2004. — № 9.
8. Никифоров А.О. юридических источниках зарубежного уголовного права // Уголовное право. — 2003. — № 1.
9. Саликов М.С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. — 2000. — № 4.
10. Сивков А.Л. Альтернативные источники парламентских процедур (практика, обычай, прецедент, толкование регламента) // Государство и право. — 2004. — № 11.

ТЕМА 2.

Конституции зарубежных стран

Традиционно освещение этого вопроса начнем с объяснения термина «конституция» (от лат. constitutio – установление, утверждение), который употреблялся еще античными мыслителями. Так назывался и один из видов декретов римских императоров. В то же время ни в античном мире, ни в средние века современного понятия конституции не было, не было тогда и основных законов как юридической базы текущей правотворческой деятельности.

Понятие конституции сложилось и оформилось в ходе буржуазных революций. Первыми конституциями в собственном смысле слова были Американская 1787 года и Французская 1791 года. Примерно в то же время возникла и концепция конституционализма, которая понималась как правление, ограниченное конституцией. Созданная в те времена конституция не только ограничивала пределы государственной власти, но и устанавливала процедуры властных функций (по конституции США), которые в конституции назывались «надлежащей правовой процедурой». Идеи конституционализма, т.е. идеи конституционного государства, государства права, конституционного правления, были исторически прогрессивными.

Конституционные нормы от обычных правовых норм отличаются тем, что они закрепляют в широком смысле слова методы и формы осуществления государственной власти. Предмет правового регулирования конституционных норм качественно отличается от предмета правового регулирования обычных законов своей высшей политической важностью и фундаментальностью, поскольку они касаются самых основных условий политического бытия всего общества. Этим прежде всего объясняется относительная стабильность конституций, которые не являются продуктом повседневного правотворчества.

Понятие «конституция» применяется в двух смыслах. В формальном смысле – это юридическая конституция, т.е. основной закон государства, закрепляющий общественно-экономический строй, форму государственного устройства и форму правления, а также правовое положение личности.

Юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть. В то же время в ходе практического применения предписаний юридической конституции обстановка в стране зачастую меняется. Появляются новые учреждения, принимаются конституционные, органические и обычные законы, существенно изменяющие и дополняющие нормы юридической конституции. Другими словами, на практике складывается такой порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка, предписанного юридической конституцией.

Этот реальный порядок осуществления государственной власти называется фактической конституцией или конституцией в материальном смысле слова.

Сущность конституции как юридического документа хорошо просматривается в тех качествах, которые были отмечены в определении конституции: в особом ее содержании (предмете регулирования), ее высшей юридической силе, роли конституции как юридической основы текущего законодательства, в повышенной стабильности, что связано с порядком ее принятия и изменения.

В настоящее время в мире насчитывается более ста действующих конституций. Некоторые из них имеют двухсотлетнюю историю, другие же насчитывают чуть больше ста.

Самыми старыми являются конституции США 1787 года, Норвегии 1814 года, Бельгии 1831 года, Аргентины 1853 года, Люксембурга 1868 года, Швейцарии 1874 года. До второй мировой войны (1941–1945 гг.) были приняты и ныне действуют конституции Австралии, Мексики, Ливана, Ирландии. Но все же большинство конституций появилось после второй мировой войны. Это в основном конституции Америки, Азии и Африки.

Ныне действующие конституции имеют специфические индивидуальные характеристики: в них нашли отражение политические, исторические, социальные, национальные, религиозные и иные особенности соответствующих стран. Однако современным конституциям присущи и некоторые общие черты.

1. Все конституции устанавливают и закрепляют форму правления соответствующего государства – республику или монархию. Так, Конституция США, не говоря ни слова о форме правления всего Союза, закрепляет республиканскую форму правления для штатов: «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления» (глава IV, ст. 4).

В преамбуле к Конституции Индии сказано: «Мы, народ Индии, торжественно решив учредить Индию как суверенную демократическую республику…» Монархическая форма правления либо закреплена конституциями отдельных государств, либо выводится логически из текста конституции. Так, форма правления Японии не определена в тексте основного закона, но, поскольку главой государства является наследственный император, естественно предположить, что Япония – парламентарная монархия. В Конституции же Испании 1978 года о форме правления сказано прямо: «Политической формой испанского государства является парламентарная монархия», а в Конституции Швеции 1974 года записано: «В государстве главой государства является Король».

2. Современные конституции устанавливают и закрепляют форму государственного устройства – унитаризм или федерацию, хотя в самом тексте основного закона может быть и не записано об этом (Франция, Япония). В этом случае предполагается, что само умолчание о форме государственного устройства является подтверждением унитаризма как наиболее распространенного способа национально-политической организации территории страны. Не всегда в самом тексте конституции используется термин «федерация». Так, конституции США и Индии пользуются синонимами и говорят о Союзе. Прямое упоминание о федерации содержится в конституциях Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики и ФРГ.

3. Все конституции определяют принципы организации системы высших органов государственной власти и порядок деятельности составляющих ее подсистем. В их число входят глава государства, правительство, парламент и в некоторых странах высший орган конституционного надзора. Во многих конституциях устанавливаются также основы регулирования таких важнейших политических процессов, какими являются выборы и референдум.

4. В конституциях, как правило, закрепляются основные принципы разделения властей. Так, в конституциях США, Дании и Японии принцип разделения властей четко сформулирован в соответствующих статьях: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются конгрессу Соединенных Штатов…» (глава I, ст. 1); «Исполнительная власть принадлежит президенту Соединенных Штатов Америки…» (глава II, ст. 1); «Судебная власть Соединенных Штатов предоставляется одному Верховному суду…» (глава III, ст. 1). В датской конституции концепция разделения властей сформулирована в одной статье: «Законодательная власть при-

надлежит Королю и Фолькетингу совместно. Исполнительная власть принадлежит Королю, судебная власть – судам» (глава II, § 3). В японской конституции содержатся следующие предписания: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду…» (ст. 76).

5. Все конституции определяются с видами собственности и, как правило, закрепляют институты частной собственности.

6. Все, без исключения, конституции устанавливают и провозглашают демократические права и свободы граждан и подданных. Обычно в тексте конституции содержится соответствующая глава или раздел. Вместе с тем целый ряд конституций наряду с провозглашенными правами и свободами говорит и об обязанностях своих граждан и должностных лиц. Так, например, об этом говорится в Конституции Японии в III главе «Права и обязанности граждан»; в Конституции Испании в разделе I «Об основных правах и обязанностях»; в Конституции Германии во многих статьях, когда речь идет о компетенции должностных лиц, здесь же упоминается и об их ответственности. Все это направлено на укрепление правопорядка в своей стране и на укрепление международного правопорядка.

7. Ныне действующие конституции провозглашают институт народного суверенитета. В Конституции Бельгии говорится: «Все власти исходят от народа. Они осуществляются установленным Конституцией порядком» (ст. 25). Одновременно в ст. 1 Конституции Итальянской республики сказано: «Италия – демократическая республика, основывающаяся на труде. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и в границах Конституции». В ст. 1 Конституции Испании сказано: «Испания – социальное, правовое и демократическое государство… Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, от которого исходят полномочия государства».

Таким образом, круг вопросов, регулируемых конституциями, различен. В то же время можно вывести и общую закономерность, состоящую в том, что старые конституции обычно более суммарны. По меткому выражению Наполеона, конституции эпохи свободной конкуренции были «краткими и туманными». Таким примером является Конституция США, содержащая в себе лишь общие принципы организации центральной государственной власти и распределения компетенции между Союзом и штатами. Такая лапидарность

основного закона давала возможность управлять более «свободно», дополняя, видоизменяя и переиначивая конституционные предписания с помощью обычных законов, нормативных актов исполнительной власти, а также всевозможных толкований. Именно так, в ходе повседневного нормотворчества в США, была создана «Живая конституция», коренным образом отличающаяся от официального текста конституции.

Принятые после Второй мировой войны конституции, как правило, более конкретны и детальны.

Учеными в области конституционного права неоднократно предпринимались попытки классифицировать конституции зарубежных стран по самым различным критериям. Например, в зависимости от характера политического режима предлагалось делить конституции на демократические и реакционные, в зависимости от формы государственного устройства – на унитарные и федеративные, в зависимости от предполагаемой продолжительности применения – на постоянные и временные.

Теперь же соответствующие термины встречаются в литературе тогда, когда возникает потребность в дополнительной характеристике того или иного основного закона. Ну а в действительности, как показала практика, самой устойчивой оказалась классификация, предложенная еще в прошлом веке и благополучно применяемая сейчас.

По тому, как объективно выражена во вне воля учредителя, конституции подразделяются на две группы – писаные конституции и неписаные конституции.

Писаные конституции, как правило, составлены в виде единого документа, построенного по определенной системе: преамбула, основной текст и переходные положения (см. конституции Германии, Испании, США, Японии и др.).

Обычно преамбула содержит в себе торжественную формулу провозглашения конституции, цели принятия конституции, задачи общества на будущее время и др.

Преамбула хотя и является составной частью конституции, но она, по общему правилу, не носит нормативного характера. Ее положения считаются чисто декларативными.

Основной текст конституции обычно подразделяется на части, главы, разделы, статьи. Например, текст Конституции Италии состоит из раздела «Основные принципы» и двух частей – «Права и обязанности граждан» и «Государственный строй Республики».

Схожую структуру имеют конституции и таких стран, как Индия, Франция, ФРГ, Япония и др. Как правило, наиболее крупные структурные подразделения текста конституции имеют свои названия, но их может и не быть, как в Конституции США. В свою очередь конституции Бангладеш и Индии сопровождаются дополнениями, в которых конкретизируются и уточняются общие положения конституции по определенным вопросам.

В отдельные конституции включены переходные положения (Италия).

Неписаные конституции представляют собой редкое исключение. Они действуют только в Великобритании, Израиле и Новой Зеландии. Неписаная конституция имеет тот же объем предметов правового регулирования, что и писаная. Она закрепляет форму правления, форму государственного устройства, структуру высших органов государственной власти, правовое положение личности и т.д., но ее предписания содержатся не в едином документе, а в большом числе источников права. Таким образом, форма неписаной конституции неопределенна. Например, в Великобритании современная неписаная конституция представляет собой сложный конгломерат различного рода источников. Эта конституция непрерывно изменяется и дополняется и состоит из следующих частей.

Статутное право. В эту группу источников включаются даже некоторые древние акты и ряд важнейших парламентских законов конституционного характера: Великая хартия вольностей 1215 г., Петиция о праве 1628 г., Хабеас корпус акт 1679 г. предусматривал некоторые судебные гарантии личной свободы, Акт об устранении 1701 г., акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрстве 1963 г., Акт о расовых отношениях 1968 г., Акты о народном представительстве 1949 и 1969 гг., Акт о местном управлении 1972 г. и другие. Современные парламентские статуты порождают новые права и обязанности должностных лиц и граждан, изменяют правовой статус государственных органов и общественных организаций, меняют взаимоотношения между различными подразделениями политической системы.

Общее право (судебное право, прецендентное право) Англии основывалось не на законе, а на общих принципах справедливости и разума, здравого смысла и создано было королевскими судами. Здесь юридической базой общего права является доктрина Stare decisis, в силу которой суд придерживается ранее состоявшихся решений по аналогичным делам (прецедент). В действительности это означает,

что решения судов высшей инстанции обязательны для всех нижестоящих судов при рассмотрении подобных дел. Нормы общего права сыграли особо важную роль в сфере определения объема и порядка осуществления гражданских прав и свобод. Так, в судебном решении 1611 года о прокламациях было четко сформулировано положение о том, что король своей прокламацией не может объявить преступлением то, что таковым до этого не являлось (не считалось). В судебном решении 1922 года запрещалось исполнительной властью облагать граждан налогами без прямого уполномочия парламентом. В решении суда 1839 года было сказано о том, что резолюция Палаты общин не может изменить права граждан страны. В 1936 году суд разрешил полиции входить в любое публичное собрание, если на то есть разумные основания подозревать, что оно может вызвать беспорядки.

> *Конституционные соглашения* – правила политической практики, которые считаются обязательными и неукоснительно соблюдаются теми, кого они непосредственно касаются.

Предписания, установленные конституционными соглашениями, не могут быть осуществлены принудительно через суд. Конституционные соглашения составляют важнейшую часть британской неписаной Конституции. Так, вся система управления кабинета целиком основана на этих соглашениях: выбор премьер-министра, подбор членов кабинета, коллективная ответственность кабинета перед палатой общин, роспуск палаты общин. Фактическое бесправие парламентарного монарха, созыв парламента на ежегодные сессии и многое другое регулируется только конституционными соглашениями, которые не имеют никакой юридической силы.

Кажущаяся противоречивость, а порою бессмысленность британской неписаной конституции отнюдь не может рассматриваться как забавный анахронизм. Эта конституция весьма гибка и удобна в практическом смысле. В отличие от своих писаных собратьев, она не нуждается в сложной процедуре принятия изменений и дополнений. Для этого существует масса более простых способов – от парламентского закона до создания нового прецедента.

Конституции зарубежных стран подразделяются также по способу изменения, внесения дополнений и поправок на две группы – жесткие и гибкие.

Жесткие конституции дополняются и изменяются в особом порядке, т.е. более сложном, чем тот, который принят для обычной

законотворческой деятельности. Так, если парламентские законы принимаются простым большинством голосов (50% кворума + 1 голос), то для принятия поправок и дополнений к конституции устанавливается особая процедура в самом основном законе. По установившейся традиции конституция изменяется в том же порядке, в каком она была принята.

В настоящее время в зарубежных странах применяются самые различные способы изменения юридических конституций, но все их можно подразделить на три основные стадии. Во-первых, сама инициатива изменения конституции, которая обычно принадлежит либо главе государства, либо парламенту. Во-вторых, одобрение предложенного проекта изменения конституции, что делается, как правило, парламентом квалифицированным большинством голосов. В-третьих, окончательное одобрение принятого проекта изменения конституции. Это осуществляется либо главой государства, либо самими избирателями посредством референдума.

На сегодняшний день существует две процедуры изменения конституции – чисто парламентская и смешанная, допускающая возможность обращения к избирательному корпусу.

К наиболее сложным можно отнести процедуру изменения основного закона, предусмотренного самой Конституцией США. Так, объединенная резолюция, содержащая в себе проект поправки к конституции, должна быть одобрена либо двумя третями голосов обеих палат конгресса, либо специальным конвентом, созываемым по требованию законодательных собраний двух третей штатов. Одобренный проект поправки в обоих случаях должен быть ратифицирован либо тремя четвертями законодательных собраний штатов, либо тремя четвертями конвентов штатов. Одобрение поправки штатами является окончательным. До настоящего времени принято только 27 поправок к Конституции США.

В таких же странах, как ФРГ и Греция, применяется чисто парламентская процедура изменения конституции. Например, основной закон ФРГ может быть изменен только законом, который должен быть принят большинством двух третей голосов бундестага и бундесрата (ст. 79). Гибкие конституции изменяются и дополняются в том же порядке, что и обычные парламентские законы. Для этого случая никаких особых процедур не предусмотрено, так как отсутствует сам писаный текст основного закона. К таким относятся конституции Великобритании, Израиля и Новой Зеландии.

Таким образом, существующая практика зарубежных стран выработала ряд способов принятия конституций, которые могут быть сведены к нескольким основным видам. Право на принятие первой и новой писаной конституции учредительной властью может быть осуществлено трояко: представительным учреждением, избирательным корпусом (референдум) и исполнительной властью (принятие конституции односторонним актом исполнительной власти – октроирование). Проект конституции в этом случае составляется правительственным аппаратом без какого-либо участия общественности. Разработанный таким способом проект утверждается и промульгируется (обнародуется) главой государства. Впервые октроирование было применено во Франции в 1814 году. С тех пор этот способ принятия конституций считался чисто монархическим (конституции Бельгии 1831 г., Канады 1867 г., Ирана 1906 г., Кувейта 1963 г.).

Новейшая история знает и случаи, когда октроирование осуществлялось президентом – главой государства при республиканской форме правления (Конституция Пакистана 1962 г.).

От способа принятия конституции в значительной степени зависит содержание и демократизм основного закона. С позиций демократизма октроирование конституций является чисто авторитарным актом, не совместимым с демократией. Так, в этом случае глава государства не столько дарует (из смысла термина «октроирование»), сколько навязывает конституцию своему народу.

Референдум, как способ принятия конституции, обладает чертами демократизма, поскольку проект основного закона утверждается избирателями. При этом нельзя забывать, что разумная оценка такого сложного документа, как проект конституции, посильна далеко не для всех. Поведение участника референдума в кабинете для голосования во многом находится под воздействием на него политических партий, церкви, средств массовой коммуникации – пресса, радио, телевидение и т.д.

Как подсказывает опыт, наиболее демократическим способом разработки, принятия и утверждения конституции является учредительное собрание. Если учредительное собрание сформировано на основе всеобщего избирательного права и пропорциональной избирательной системы, то оно может обладать представительным характером. Это означает, что в его состав входят представители всех основных политических партий и организаций, выражающие интересы всех основных социальных групп. Фракции, входящие в учре-

дительное собрание, имеют возможность детально обсудить все статьи конституции, выслушать и обсудить мнения всех социальных групп, выработать и утвердить окончательно текст основного закона. В качестве примера можно привести Итальянское учредительное собрание, которое работало с июня 1946 по декабрь 1947 года и одобрило конституцию.

Как один из важнейших принципов демократии конституционализм исходит из предположения о том, что нормы писаной конституции обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим источникам права. Следовательно, из этой посылки развивается концепция конституционной законности, в силу которой любая нормоустанавливающая деятельность в стране должна осуществляться в соответствии с конституцией.

Правовая норма, изданная любым государственным органом, обретает юридическую силу лишь в том случае, если содержащиеся в ней правила поведения не противоречат предписаниям конституции. В противном случае такая правовая норма в надлежащем порядке может быть признана ничтожной. Эта задача возлагается на институт конституционного надзора, который в установленной форме осуществляет проверку обычных законов и иных нормативных актов с точки зрения их соответствия конституции.

Следовательно, на основании вышеизложенного можно сказать, что функция конституционного надзора состоит в поддержании и обеспечении конституционной законности.

Впервые доктрина конституционного надзора была сформулирована и применена в США Верховным Судом под председательством Джона Маршалла в 1803 году в решении по делу Мэрбери против Медисона.

Известно, что федеральная конституция США не наделила Верховный Суд компетенцией устанавливать соответствие законов конгресса конституции. Однако он создал прецедент и тем самым институциализировал конституционный надзор.

В Швейцарии конституционный надзор был введен в 1848 году, а в 1853 г. – в Аргентине. В настоящее время он почти повсеместно применяется в самых различных формах. Исключением являются те страны, в которых нет писаных конституций.

Конституционный надзор в зарубежных странах проводится в двух основных видах.

1. Конституционный контроль осуществляется всеми судами общей юрисдикции – в США, Мексике, Канаде, Аргентине, Дании,

Японии, Индии, Австралии. И называют такую систему американской или децентрализованной.

Вопрос о конституционности закона или иного нормативного акта в этих странах может быть поставлен любым судом, однако окончательное решение остается за высшей судебной инстанцией. Так, в США высшей инстанцией в отношении законов штатов являются верховные суды штатов, а для федеральных законов – Верховный суд США. Верховный суд США в настоящее время состоит из девяти судей, которые назначаются президентом пожизненно «по совету и с согласия сената», т.е. предложенные президентом кандидатуры должны быть одобрены двумя третями присутствующих сенаторов.

В статье 81 японской Конституции содержится следующее предписание: «Верховный суд является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или иного официального акта».

2. Ко второму виду конституционного надзора относится европейский, или централизованный, применяемый в тех странах, где для этой цели создаются специальные квазисудебные органы, не входящие в систему судов общей юрисдикции. Надзор в деятельности этих органов является единственной или главной функцией (Австрия, Италия, Франция, ФРГ).

В качестве объекта конституционного надзора могут быть обычные и конституционные законы, парламентские регламенты, поправки к конституции, международные договоры. Одновременно в федеративных государствах объектами конституционного надзора являются спорные вопросы, вытекающие из разграничения компетенции между отдельным субъектом федерации и союзом в целом.

К числу субъектов конституционного надзора могут быть отнесены юридические и физические лица. Одним словом, в органы конституционного надзора могут обращаться высшие органы государства и должностные лица, субъекты федерации, автономные образования, группы депутатов и сенаторов, суды и граждане в случае нарушения их конституционных прав, но только после рассмотрения дел этих граждан в обычных судах.

Конституционный надзор по своему содержанию может быть формальным и материальным. В первом случае проверяется соблюдение процедурных правил, т.е. не было ли нарушения в момент принятия законов и иных нормативных актов, являющихся объектами конституционного надзора. Во втором случае проверяется содержание самих законов с точки зрения соответствия их смыслу конституции.

Различают конкретный и абстрактный конституционный контроль. В первом случае решение выносится по конкретному делу, во втором оно не связано с таким делом (например, суд дает толкование определенной правовой нормы по запросу группы депутатов).

Во многих зарубежных странах применяются две формы конституционного контроля – предварительный и последующий. Так, предварительный контроль предполагает проверку конституционности законов на стадии их прохождения через парламент (Канада, Швеция, Финляндия). В данном случае речь идет о проверке конституционности законопроектов. После принятия такого закона он не может быть подвергнут проверке на конституционность. В странах, где применяется последующий конституционный контроль (Италия, США, Франция, ФРГ), проверке на конституционность подвергаются законы промульгированные и вступившие в силу. В то же время и ту и другую форму конституционного контроля можно встретить в таких странах, как Ирландия, Никарагуа, Панама, Франция.

Осуществляющий конституционный надзор орган может признать противоречащим конституции либо весь закон, либо отдельные его положения.

Решение органа конституционного надзора по общему правилу является окончательным и только им самим может быть пересмотрено.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение конституции с юридической и социально-политической точек зрения.
2. Почему конституция является юридической базой текущего законодательства и актом высшей юридической силы?
3. Какой порядок принятия и изменения конституций вам представляется наиболее демократичным и почему?
4. Какие признаки положены в основу классификации конституций?
5. Чем органы политического конституционного контроля отличаются от органов судебного такого контроля?
6. Как сочетается в конституции влияние общесоциальной и национальной культуры?
7. Каким образом конституция влияет на развитие материальной культуры общества, от каких факторов зависит это влияние?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие конституции (социально-политическая сущность и социальные функции конституции, объекты конституционного регулирования).
2. Форма и структура конституций.
3. Принятие, изменение и отмена конституций.
4. Классификация конституций (временные и постоянные конституции, классификация по содержанию и характеру конституций).
5. Конституционный контроль (понятие, объекты, виды и органы конституционного контроля).

Задание для самостоятельной работы

Используя тексты 2-3 конституций зарубежных стран, приведите содержание статей, регулирующих порядок внесения изменений и дополнений в основной закон каждой из этих стран.

Список рекомендуемой литературы

1. Баренбойм П. Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда. — М.: Белые альвы, 1997.
2. Европейское право / Под ред. Л.М. Энтина. — М., 2004.
3. Исаев М.А. Основные формы конституционного контроля в странах Скандинавии // Государство и право. — 2003. — № 12.
4. Сапронова М.А. Государственный строй и конституции арабских республик. — М., 2003.
5. Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана Конституции» // Государство и право. — 2002. — № 7.
6. Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. — М.: Пул, 1992.

ТЕМА 3.

Конституционно-правовое регулирование общественного строя

> *Общественный строй* – все стороны общественной жизни в их органическом единстве и взаимосвязи.

Следует различать понятие общественного строя как социального института и как конституционно-правового института. Общественные отношения, общественная жизнь – это и есть общественный строй как социальный институт. Правовые нормы, регулирующие эти общественные отношения, – конституционно-правовой институт. Общественный строй как социальный институт существует всегда и везде, а конституционно-правовой регулируется Конституцией конкретного государства.

Государство всегда вмешивается в общественную жизнь сообразно с понятиями возникающих потребностей, а понимание общественных потребностей – явление субъективное. Очевидно, этим и объясняется то, что конституционно-правовой институт общественного строя регулируется в конституциях неоднозначно, неодинаково. Эти неодинаковость и различия выражаются в следующем:

1. Конституция регулирует общественный строй – в ней отведены для этого специальные главы – «общественный строй», «общественное устройство».
2. Конституция регулирует социально-экономические отношения, которым посвящены главы «культура», «экономика», «политика».

Общественный строй имеет свою структуру, которая очень чётко вычленена, определена конституциями многих стран. Общественный строй включает в себя институты:

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

На сегодняшний день существующие в мире более 200 стран резко отличаются друг от друга по уровню социально-экономического развития. Условно все эти государства можно было бы классифицировать в три основные группы.

Первая группа государств достигла высокого уровня развития. К их числу можно отнести страны Западной Европы, Северной Америки, Австралию, Новую Зеландию, Японию и другие. В экономике этих стран господствуют крупные корпорации с сохранением антимонопольного законодательства, направленного на сохранение свободной рыночной конкуренции.

Однако наряду с гигантскими акционерными объединениями действуют множество средних и мелких фирм, способных быстро усваивать достижения научно-технического процесса и обновлять свою технологию. Сельское хозяйство в этой группе стран ведется капиталистическими методами, хотя имеются и средние, и мелкие фермерские хозяйства, основанные на собственном труде членов семьи. Здесь незначительная часть населения занята в сельском хозяйстве, примерно от 4 до 10%.

В этой группе социальной опорой государственной власти является «средний класс» – представители малого бизнеса, служащие, рабочие, т.е. люди со сравнительно высоким уровнем жизни и заинтересованные в стабильном укладе жизни.

Страны среднего уровня развития составляют вторую группу. Сюда можно отнести почти все страны Латинской Америки, многие государства Азии (Ирак, Индия, Пакистан, Сирия, Филиппины), отдельные государства Северной Африки и некоторые другие. В этой группе стран возникли собственные национальные монополии. Однако основные позиции в их экономике занимают зарубежные и транснациональные компании, иностранный финансовый капитал.

В таких странах, как Ирак, Индия и Пакистан, крестьяне составляют большинство населения, а в таких, как Чили и Венесуэла, их меньше 40%.

Экономически отсталые страны Тропической Африки, мелкие государства Океании и некоторые другие составляют третью группу государств. Иностранные корпорации (транснациональные), как правило, господствуют в экономике этих стран. Большинство населения этих стран занято в отсталом сельском хозяйстве. Нередко кочевники составляют до 90%, например, в Афганистане и Эфиопии. Заметную роль в общественно-политической жизни этих стран играют родовые и племенные вожди.

Особую группу в общей классификации занимают социалистические страны. Это, как правило, страны среднего уровня развития, экономика и политические системы которых строятся на иных конституционных принципах, чем в демократических странах с рыночной социально-ориентированной экономикой.

Вопросы собственности, труда, распределения и др. включаются в конституционное регулирование экономических отношений многих государств. Например, Конституции Испании 1978 г. в гл. 3 «Об основных принципах экономической и социальной политики», в Конституции Бразилии 1988 г. в разделе 7 «Об экономическом и социальном порядке» и т.д.

Исходя из существования двух разных моделей экономики: рыночной (либеральной) и огосударствленной (тоталитарной), формируется и конституционное ее регулирование.

В конституциях многих современных государств утвердилась модель социально-ориентированной рыночной экономики. Эту же модель избирают и провозглашают в своих конституциях большинство бывших социалистических государств.

Известно, что правовой режим различных видов собственности несколько различен, однако конституции, утверждающие рыночную модель экономики, устанавливают равноправие всех видов собственности. Ими провозглашается свобода предпринимательской деятельности, а вмешательство государства в рыночные отношения, как правило, ограничивается общественно необходимыми целями.

Но, как показала жизнь, современные конституции все чаще и чаще отходят от идеи абсолютной неприкосновенности собственности и нередко закрепляют концепцию социальной функции частной собственности. Наглядность этой функции ярко выражена в ст. 14 Конституции ФРГ 1949 г.: «Собственность обязывает к тому, что пользование ею должно одновременно служить общему благу». Убедительные положения по социальной функции частной собственности содержатся и в конституциях Бразилии 1988 г., Испании 1978 г., Италии 1947 г., Португалии 1976 г. и Украины 1996 г. Допустимый отход от принципа неприкосновенности частной собственности проявляется в закреплении многими конституциями возможности ее национализации только в общественных интересах и при обязательном возмещении собственнику стоимости отчуждаемого имущества только на основании решения суда, а не иных органов государства. Некоторые ограничения частной собственности вводятся антимонопольным законодательством, на основании которого собственником определенных объ-

ектов может быть только государство. В числе таких объектов по Конституции Йемена 1989 г. являются полезные ископаемые, а по Конституции Испании 1978 г. – континентальный шельф, морские зоны, природные ресурсы и побережье.

Одновременно в целом ряде государств таких ограничений нет. Например, в США находятся в частной собственности отдельные ракетостроительные и атомные производства.

Известно, что нерегулируемой, чисто рыночной экономики не существует ни в одной стране. Однако степень государственного регулирования неодинакова, так в США она меньше, а в Японии больше. В регулировании используется метод планирования (прогнозирования) экономики, с которым мы встречаемся в конституциях Бразилии, Италии, Испании, Португалии и др.

В Великобритании, Франции, Японии и в большинстве развивающихся стран принимались перспективные программы на четыре, пять и шесть лет в форме закона. Сама идея планирования здесь использовалась с целью ускоренного развития и создания для каких-то отраслей лучших условий для вложения в них капитала.

Для регулирования государством экономики наряду с прогнозированием используется и множество других рычагов: перераспределение бюджета, национализация отдельных отраслей хозяйства, кредитная и налоговая политика, законодательное закрепление продолжительности рабочего времени, отпусков, создание смешанных компаний с участием государственного капитала, в правлениях которых руководители монополий совместно с государственными чиновниками решают различные вопросы экономического развития.

В современных многих постсоциалистических странах правовое регулирование собственности в основном соответствует рыночной модели, а в странах социалистической ориентации, например, в КНДР – огосударствленной модели.

Таким образом, конституции современных государств поразному закрепляют степень участия государства в регулировании экономикой.

В конституциях многих современных стран с рыночной экономикой, как правило, не говорится о классовой структуре общества. И лишь в таких конституциях, как Чили 1926 г. и Ирландии 1937 г., были упоминания о классах, да и то только в связи с отсутствием каких бы то ни было классовых привилегий. Зато конституции стран социализма обязательно закрепляют общественный строй, его классовую

структуру. При этом главенствующая роль в обществе отводится самому передовому и сознательному рабочему классу. Здесь же упоминается и о классе кооперированных крестьян и так называемой прослойке социалистического общества-интеллигенции.

Долгое время в странах социализма рабочий класс имел (а в Китае и сейчас имеет) установленные законом преимущества на выборах и формировании представительных органов. Руководимое рабочим классом крестьянство рассматривалось как его союзник. Одновременно главной целью таких государств было преобразование мелких сельских собственников в класс крестьян – кооператоров. В современных конституциях бывших стран социалистической ориентации кроме классов называются еще и такие социальные общности, как ремесленники, кочевники, торговцы и как особая социальная группа – армия.

Во многих странах социализма и уж тем более в странах социалистической ориентации основные концепции общественного развития многие годы строились исходя из теории классового развития общества. Чего никак не скажешь о конституциях государств с рыночной экономикой, в которых весь процесс общественного развития построен на жесточайших экономических законах рынка, порождающих чудовищное расслоение общества, когда богатые становятся все богаче, а бедные разделяют участь нищих.

Политическая система традиционно является объектом изучения конституционного права. И если на протяжении многих десятилетий изучались лишь отдельные ее стороны, то последние годы она стала объектом изучения как всеобъемлющий конституционно-правовой институт.

Определение понятия политической системы как таковое отсутствует в конституционном законодательстве. Однако современная политология выработала два подхода в определении понятия политической системы:

1) американский;
2) французский.

Так, с точки зрения американских политологов политическая система рассматривается как политическое поведение в рамках различных человеческих коллективов: партий, движений, профсоюзов, клубов, фирм, городов и т.д.

На основании этого воззрения в любом обществе существует множество политических систем, которые не всегда связаны с властью государства.

Концепция, представленная французской политологией, исходит из существования в любом государственно-организованном обществе одной политической системы, к тому же всегда связанной с государственной властью. В понятие политической системы французские политологи, как правило, включают государство, партии, движения и др.

Конституционные принципы политической системы содержатся в конституциях многих стран. В этих принципах провозглашается власть народа. Однако в жизни политической власти в развитых капиталистических странах ведущую роль играет «средний класс», имеющий достаточно высокий жизненный уровень и заинтересованный в политической стабильности.

Важнейший субъект политической системы – государство.

Современные конституции характеризуют государство как правовое, демократическое, социальное, светское (конституции Франции: Франция – светская, демократическая, социальная республика, ФРГ – демократическое и социальное государство).

Для правового государства характерно: верховенство права, организация органов власти на основе принципа разделения властей, обеспечение прав и свобод человека, защищаемых государством в правовой форме.

Социальное государство служит народу, основная цель – решение социальных задач.

Демократическое государство создаёт возможность для граждан влиять на принятие решений, добиваться их реализации.

В светском государстве церковь отделена от государства, строго разграничена сфера её деятельности. Светскому государству противостоит теократическое государство, в котором церковь и государство слиты воедино. Разновидность теократического государства – клерикальное – церковь и государство не слиты воедино, но церковь оказывает сильное влияние, т.е. над высшим государственным органом возвышается ещё и религиозный.

> *Политическая партия* – группа людей или часть общества, имеющая организационную структуру или не имеющая таковой, ставящая своей целью завоевание, удержание и использование власти в определённых интересах.

Функции политической партии:

1. Выработка своего курса, программы.
2. Привлечение в свои ряды новых членов.

3. Критика существующей власти.
4. Разрешение возникающих социальных конфликтов, с тем, чтобы склонить существующее правительство к мерам, выгодным данной партии.
5. Пропаганда своей идеологии.

В политическом спектре каждой страны различаются партии правые, левые и центристские. Эта классификация ведет свое происхождение от размещения партий в послереволюционном французском парламенте, где консерваторы сидели по правую сторону от председателя, а сторонники реформ – по левую. Партии, выступающие за «резкие движения» власти, связанные с полным или частичным отказом от демократии в интересах достижения провозглашаемых ими целей, именуются радикальными (бывают правые и левые радикалы), а склонные к незаконным средствам борьбы — экстремистскими (т.е. допускающими крайности), среди которых тоже различаются правые и левые. Например, праворадикальными часто именуют партии неофашистского, националистического, расистского характера, а леворадикальными – коммунистические. Экстремисты любой масти обычно склонны к террору, путчам и т.п.

В «социалистических» странах, как правило, существует только коммунистическая партия, сливающаяся с государством и подчиняющая себе его. Допущение других партий имеет место в отдельных случаях при условии признания ими «руководящей и направляющей» роли компартии. Порой такие партии носят искусственный характер. Например, в Китае, где подобного рода партий восемь, входящая в их число Крестьянско-рабочая демократическая партия объединяет представителей медицинской интеллигенции.

Вообще необходимо учитывать, что название партии далеко не всегда говорит о ее социально-политическом характере. Определение «демократическая» мы можем встретить в названиях таких партий, для которых демократия отнюдь не является признаваемой ценностью (например, Национал-демократическая партия Германии). Есть партии, называющие себя радикальными, но на деле от радикализма далекие, точнее – далеко от него ушедшие (например, во Франции, Швейцарии).

Электорат партий не всегда определяется только их социальной базой, ибо одна и та же база может быть у нескольких партий. Подчас немалую роль играют, как отмечалось, местные и даже семейные политические традиции, когда люди из поколения в поколение голосуют за определенную партию.

К числу ведущих партий в ряде стран принадлежат конфессиональные, объединяющие граждан на базе общности веры. Типичный пример – христианско-демократические, которые нередко являются массовыми. В Германии Христианско-демократический союз охватывает приверженцев двух ветвей христианской веры – католиков и евангелистов. Особую подгруппу среди конфессиональных партий составляют клерикальные, которые стремятся подчинить государство влиянию определенной церкви. Клерикализм, представлявший собой заметное политическое течение в ряде стран (например, во Франции) еще в середине нынешнего века, к настоящему времени в развитых странах практически исчез, но приобрел вес в виде фундаментализма в некоторых исламских странах.

Вопрос о партийных системах одновременно политологический, если речь идет о фактическом положении, и юридический, если определенная система закреплена нормами конституции, закона, хотя эти нормы могут не соответствовать фактическому положению. В ряде стран таких норм нет, партийная система функционирует на основе слагавшихся десятилетиями правовых обычаев.

В большинстве стран конституции устанавливают многопартийность, запрещая нарушать принцип свободы образования политических партий. Такие нормы характерны для постсоциалистических государств, где свобода объединения нарушалась десятилетиями, и многих стран Африки, где ранее существовали тоталитарные системы. Там, где многопартийная система стала давно свершившимся фактом, специальных конституционных норм, запрещающих нарушать принцип свободы образования партий, нет.

Многопартийная система с позиций конституционного права – это не только существование нескольких партий в стране, но прежде всего возможность чередования у власти разных партий в результате выборов. В Китае девять партий, но бессменно у власти стоит одна – коммунистическая, и заменить ее путем выборов невозможно, поскольку именно за ней конституция закрепляет руководящую роль в обществе и государстве. С другой стороны, в некоторых странах в рамках многопартийной системы складывается ситуация одной доминирующей партии, в течение десятилетий бессменно стоящей у власти. Подобная ситуация имела место в Италии (Христианско-демократическая партия), в Японии (Либерально-демократическая партия), существовала в Египте (Национально-демократическая партия).

В Великобритании, США, Австралии, Венесуэле, Турции и некоторых других странах существует двухпартийная система. Она мо-

жет иметь фактический характер, когда в стране существует несколько партий, но у власти в течение многих десятилетий чередуются лишь две (например, Республиканская и Демократическая в США, консерваторы и лейбористы в Великобритании). Иногда двухпартийная система может быть установлена законом. В Бразилии до 1979 г. действовало предписание «институционного акта» военной хунты о создании в стране двухпартийной системы: одна партия должна была быть правящей, а другая – выполнять роль лояльной оппозиции. По конституции Нигерии 1989 г. в стране также должны существовать только две партии, которые и были созданы в свое время «сверху».

Однопартийная система тоже может иметь и фактический, и юридический характер. Фактическая однопартийность существовала во многих странах тоталитарного социализма (хотя в некоторых из них было по нескольку партий). При однопартийности создание других партий в этих странах не было запрещено законом, но на деле создать их было невозможно: такие попытки рассматривались как контрреволюционная деятельность и влекли суровое уголовное наказание. Аналогичная ситуация существует в настоящее время на Кубе, во Вьетнаме, в КНДР, где действует одна, марксистско-ленинская партия. В отличие от фактически сложившейся однопартийности юридическая однопартийность устанавливается конституцией или законом: разрешается лишь правящая партия, а все остальные запрещаются (они могут существовать только нелегально). Так было в прошлом в Алжире, Бирме, Габоне, Заире, Конго, Танзании и многих других развивающихся странах, особенно в Африке, в условиях тоталитарных режимов.

Наконец, возможна «беспартийная система». В ряде мусульманских стран (Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия и др.) все партии запрещены как разрушающие единство мусульманской общины «правоверных», хотя фактически в некоторых из них действуют также подпольные политические организации. Все партии были запрещены королевским указом в Непале (до 1990 г.) в условиях «беспартийной панчаятской демократии», но на деле они существовали и даже более или менее открыто проводили свои собрания.

Несмотря на разнообразие организационного строения политических партий, их можно разделить на две основные группы: оформленные и неоформленные.

Организационно оформленные политические партии обычно невелики по числу членов, но обладают четкой организацией и дисципли-

ной. Их еще называют кадровыми партиями. Основу этих партий составляет профессиональный централизованный аппарат. Центральное руководство, возглавляемое лидером партии, имеет решающее слово во всех партийных делах. Группу высших партийных руководителей, собирающихся для предварительного обсуждения политических и организационных вопросов и фактически предрешающих решения соответствующих форумов партии, в англоязычных странах называют коку сом. В таких партиях существует организационная связь между органами партии и ее членами, которые имеют партийные карточки, обязаны подчиняться уставным требованиям и уплачивать ежемесячные или ежегодные партийные взносы (редко более 1 % дохода). Членство в таких партиях возможно как индивидуальное, так и коллективное. Нередко в этих партиях действуют довольно стабильные фракции, имеющие свои квоты в руководящих партийных органах. К числу организационно оформленных партий относятся Народная партия Австрии, Индийский национальный конгресс, Христианско-демократический союз ФРГ, Социалистическая партия Франции и др.

К такого рода массовым партиям нередко примыкают или входят в их состав иные общественные объединения – профсоюзные, молодежные, женские и т.п. Например, к Французской коммунистической партии примыкает профсоюзное объединение Всеобщая конфедерация труда, в состав британской Лейбористской партии входят Британские тред-юнионы (профсоюзы).

Экстремистские партии обычно отличаются высокой степенью централизации и организованности, жесткой полувоенной дисциплиной и концентрацией власти в руках партийных вождей. Они опираются на люмпенов, маргиналов и часть мелких собственников. Иногда при этих партиях создаются военизированные отряды боевиков.

В *организационно неоформленных партиях* отсутствует членство, а следовательно, формальная связь органов партии с ее сторонниками. Таковыми считаются избиратели, голосующие за партию на выборах. Естественно, что они не имеют документов о партийной принадлежности, не платят партийных взносов и не обязаны подчиняться партийной дисциплине. Аппарат партии, состоящий из профессионалов и активистов, действует главным образом в период избирательной кампании. Эти партии представляют собой по существу избирательные движения.

Примечательно, что в Великобритании и многих других странах парламентская партийная фракция, а тем более – сформированное

ею Правительство, не зависят от внепарламентских партийных органов. Напротив, именно парламентская фракция есть настоящее руководство партии. Не случайно ее называют парламентской партией. Спаянная жесткой дисциплиной парламентская партия под руководством лидера практически определяет политику партии в стране.

Чаще всего политические партии строятся по территориальному принципу, и структура партийных организаций определяется избирательными округами и политико-территориальным делением страны. Территориально-производственный принцип встречается редко (например, у Институционно-революционной партии Мексики), обычно он характерен для коммунистических и «революционно-демократических» партий.

В развивающихся странах многие политические партии, как отмечалось, являются партиями только по названию. Они подчас охватывают все взрослое население страны, а лидеры порой бывают пожизненными (как было, например, в партии Конгресс Малави). Никакой партийной демократии там, естественно, нет и в помине.

В зарубежном законодательстве чаще употребляется термин «союзы и ассоциации», чем «общественные объединения», как у нас. Общественные организации близки к политическим партиям. Это выражается в том, что и партии, и общественные объединения представляют собой группы людей, объединённых общей целью, задачами.

Политические партии отличаются тем, что более политически активны, воздействуют на политику государства, борются за овладение властью. Главная задача партии определяется уставом в главе «Уставные задачи». Чаще всего это экономическая и социальная защита, но не борьба. Для общественных объединений характерными является 3 составляющих признака:

- негосударственность;
- некоммерческий характер деятельности;
- добровольность объединения.

Общественные объединения чрезвычайно многообразны в зарубежных странах.

1. По организационной структуре различают:
   - общественные организации – это объединения, имеющие все признаки организации: устав, программу, центральные и местные органы, членские взносы, дисциплину;
   - общественные движения – могут иметь лишь отдельные признаки.

2. По направлению деятельности различают следующие общественные объединения:
   – социально-экономическое;
   – социально-культурное;
   – образовательное.

Профсоюзы – это организации, цель которых заключается в экономической защите своих членов, т.е. лиц наёмного труда.

В Великобритании примерно 49% трудящихся. Около 90% всех членов входят в Британский Конгресс Трейд-Юнионов, действующий с 1868 и объединяющий 78 профсоюзов. Он традиционно связан с лейбористской парией, состоит в ней на правах коллективного члена.

В США профсоюзы охватывают незначительное количество рабочих и служащих – примерно 16% рабочей силы. В настоящее время отмечается спад профсоюзного движения, забастовочной борьбы. В США при заключении коллективных договоров часто устанавливается отказ от забастовок.

Профсоюзы влияют на жизнь различными способами и в различных формах:
– договоры с работодателями;
– моральная поддержка политических деятелей;
– материальная поддержка кандидатов и политических партий, иногда это закрепляется в специальных договорах;
– некоторые профсоюзы входят в политические партии;
– влияют на жизнь идеологически (издание газет);
– многие из лидеров профсоюзов уходят в политику.

Специфическим субъектом политической системы являются религиозные общины и церкви. Религия всегда оказывала влияние на политические процессы в мире, формирование государства, политическое и культурное положение человека в обществе. Современный мир многоконфессионален. Наиболее распространено христианство, исламизм, буддизм, менее – иудаизм, синтоизм.

Каждая страна поликонфессиональна. Религиозные отличия часто сплетаются с национальными, этническими отличиями (в Ливане 54 места в парламенте должны занимать христиане и 45 – мусульмане).

Взаимоотношения между церковью и государством определяются:
- конституциями, которые иногда могут содержать антирелигиозные нормы (конституции Албании, Мексики);
- конституционными законами (Франция);
- конституция и договора (Латеранские соглашения 1929 г.);

- конституции закрепляют религиозные источники (арабские страны).

Основные модели церкви в государстве:

1. Государственная религия:
   - государство финансирует церковь из бюджета;
   - государство участвует в назначении священников;
   - государство утверждает акты, регулирующие внутреннюю организацию церкви;
   - государство признаёт за церковью право осуществлять некоторые функции (регистрация рождения и смерти);
2. Юридическое признание церкви государством;
3. Предпочитаемые религии (Болгария – православие);
4. Равенство всех религий, отделение церкви от государства, школ от церкви.

В некоторых мусульманских странах создана специальная религиозная полиция, следящая за исполнением мусульманами их обрядов.

В различных странах существуют разные принципы духовной жизни. Так, многие конституции провозглашают в условиях демократических режимов идеологический плюрализм, свободу выражения своих мнений и убеждений (Италия, Япония, Германия, Канада и др.). В строгом соответствии с Международными пактами о правах человека закон запрещает лишь призывы к насилию, террору, расовой и национальной розни. Отдельные запреты связаны с моральными ценностями общества или с необходимостью оберегать здоровье населения, например, запрет порнографических изданий или ограничение пропаганды алкоголя или табачных изделий.

Контрольные вопросы

1. Что такое общественный строй и каким образом его основы регулируются конституциями?
2. Что представляет собой конституционно-правовой институт экономической системы?
3. В чем различие между публичной и частной собственностью? В каких формах выступают оба типа собственности? Может ли орган публичной власти быть частным собственником? А должностное лицо?
4. Как современные конституции регулируют отношения между трудом и капиталом?
5. Какими конституционно-правовыми институтами регулируются национальные отношения?
6. Каковы современные тенденции в конституционно-правовом регулировании семейных отношений?
7. Как отражаются в современном конституционном праве проблемы экологии?
8. Каково современное конституционно-правовое регулирование общественных отношений в области образования, науки и культуры?
9. Как в конституциях регулируются проблемы религии? Каково соотношение понятий религии, вероисповедания, религиозной общины и церкви в современном конституционном праве?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Экономическая основа общественного строя зарубежных стран.
2. Социальные отношения в зарубежных странах.
3. Политические отношения в современных зарубежных странах.
4. Конституционные принципы регулирования духовной жизни общества.

Список рекомендуемой литературы

1. Борисюк В.И., Вайнштейн Г.И. Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI вв. – М.: Феникс+, 2005.

2. Вашкевич А. Правовой статус политических партий в европейских странах: Сб. научных трудов. – М.: Тесей, 2003.
3. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие. – М., 2000.
4. Квашис В. Католическая церковь за отмену смертной казни // Российская юстиция. – 2000. – № 5.
5. Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. – М.: МЗ-Пресс, 2005.
6. Сапронова М.А. Государственный строй и конституции арабских республик. – М., 2003.
7. Томашевский К. Л. Трудовой договор в законодательстве стран Западной Европы: сравнительно-правовой аспект // Государство и право. – 2005. – № 6.
8. Френкель Э.Б. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты: Сравнительно-правовое исследование. – М.: Юристъ, 2002 .
9. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. – 2002. – № 2.

ТЕМА 4.

Конституционный статус личности в зарубежных странах

В практике большинства стран современности конституционное обеспечение прав человека складывается из текста самой конституции, системы нормативных актов, а также решений судов.

Поэтому важно усвоить конституционные уроки тех стран, где конституционно-правовые гарантии прав личности реально, а не декларативно обеспечены в течение веков, или по крайней мере многих последних десятилетий.

Эдмунд Берк – известный политический деятель Англии XVIII века справедливо писал: «Старые государственные устройства оценивались по результатам деятельности. Если народ был счастлив, сплочен, богат и силен, то остальное можно считать доказанным. Мы считаем, что все хорошо, если хорошее преобладает».

Теперь ясно, что для оценки реальности обеспечения прав человека конституционно-правовая практика значительно важнее чистой конституционной теории.

Успешно действующей конституционной схемой можно признать только ту, которая обеспечила своим гражданам максимально возможный для данного периода времени уровень развития прав и свобод. Например, античные Афины создали для своих граждан оптимальные для того времени условия для творческого их развития, что позволяет дать высокую оценку их государственно-правовой структуре. Великобритания – страна неписаной конституции – в определенные века обеспечивала своих подданных высшими стандартами свободы и благосостояния. Таков же многовековой пример Швейцарии и Нидерландов.

Главной гарантией прав и свобод человека в демократическом государстве является стройная, четко разработанная система нормативных актов всех уровней.

Эта гарантия становится реальностью, когда наряду с другими государственными органами в ее реализации активно работает и судебная система. Если еще судебные органы независимы от иных

органов государственной власти, то перспектива судебной защиты является гарантией конституционного права.

Правовое положение личности в любом государстве во многом определяется экономической основой конкретного государства.

В свое время буржуазные революции уничтожили феодальные привилегии и сословное неравенство и предоставили формально каждому гражданину равный правовой статус, материальным содержанием которого является частная собственность.

Предоставление равных возможностей каждому гражданину предполагает их самостоятельную реализацию в соответствии с конституционными принципами.

Во все времена личность находится в определенных отношениях с государством, содержание которых определяется конкретными правами и обязанностями, составляющими в итоге правовой статус личности.

Для зарубежного конституционализма свойственен дуализм правового статуса личности, которая выступает либо как гражданин, либо как человек.

Личность выступает как гражданин в сфере политической (политическая общность) и как человек – в сфере экономической (гражданское общество).

Юридической предпосылкой правового положения личности в обществе является состояние гражданства, т.е. политическая принадлежность индивидуума к конкретному государству, которая и обусловливает характер политико-правовых отношений между личностью и государством. Иными словами, физические лица могут быть субъектами государственно-правовых отношений только обладая правовым статусом гражданина данной страны. Что же касается термина «подданство», то он, являясь равнозначным гражданству, употребляется в странах с монархической формой правления.

Единое гражданство существует в унитарных государствах, так как гражданин вступает в отношения только с одним государством, существующим на данной территории. В странах с федеративной формой государственного устройства гражданство, как правило, двойное – гражданство союза и гражданство субъектов федерации.

Известны два способа приобретения гражданства: гражданином страны становятся либо в силу происхождения (рождения), либо путем натурализации. Все вопросы приобретения гражданства регулируются национальным законодательством и целым рядом международных конвенций.

В силу происхождения гражданство приобретается по рождению помимо воли индивидуума.

В этом случае применяются два основных принципа, которые могут выступать как в чистом виде, так и комбинироваться. Так, согласно «праву крови», гражданами данного государства являются все лица, рожденные от граждан этого государства; согласно «праву почвы», гражданами данного государства является все лица, рожденные на его территории.

В силу натурализации гражданство приобретается лицом по его воле, выраженной в соответствующем ходатайстве перед уполномоченным и компетентным на то государственным органом.

Гражданство может быть приобретено и другими способами:

а) вступление в брак;
б) оптация – выбор гражданства лицом, проживающим на территории, переходящей от одного к другому государству;
в) занятие определенных должностей (советник и др.).

Способ приобретения гражданства может оказать определенное влияние на последующий правовой статус индивидуума, причем, как правило, это влияние сводится к определенным ограничениям правоспособности лиц, приобретающих гражданство по натурализации. Например, в Конституции США сказано: «Ни одно лицо, кроме гражданина по рождению или гражданина Соединенных Штатов, на момент принятия настоящей Конституции не подлежит избранию на должность президента» (ст. 2, разд. 1).

Гражданство может быть утрачено в результате выхода из гражданства соответствующей страны (при натурализации). Любое лицо может быть лишено гражданства по приговору суда в силу совершения определенных уголовных или политических преступлений.

Гражданство предполагает наличие определенных прав и обязанностей у гражданина. Одновременно гражданство представляет собой и политическую принадлежность к данному государству, и состояние подвластности, поскольку на гражданина распространяется суверенная власть государства как на территории данной страны, так и за ее пределами. С другой стороны, из состояния гражданства вытекает право гражданина на защиту его прав и законных интересов со стороны соответствующих органов того государства, к которому он принадлежит.

Противоречивость и запутанность современного законодательства о гражданстве породили такие аномалии, как безгражданство (апатриды) и множественное гражданство (бипатриды).

В политической сфере складывается правосубъектность гражданина из двух основных элементов – политической правоспособности и политической дееспособности.

Политическая правоспособность гражданина – это способность быть субъектом государственно-правовых отношений, т.е. способность обладать правами и нести обязанности, предусмотренные нормами конституционного права.

Политическая правоспособность представляет собой совокупность возможностей, предоставляемых гражданину со стороны государства. Реализация этих возможностей при наступлении определенных обстоятельств есть политическая дееспособность, которая представляет собой способность гражданина своими действиями вызывать юридические последствия, предусмотренные нормами конституционного права.

Правоспособность гражданина во всех современных странах одинакова, что находит свое выражение в реализации принципа равноправия и равенства всех перед законом.

В своей совокупности политическая правоспособность и дееспособность составляют политическую правосубъектность гражданина.

Законодательство многих зарубежных стран знает два способа определения объема правосубъектности гражданина. Так, многие конституции и другие конституционные акты устанавливают, что может делать гражданин в сфере политической и экономической, и при этом какими личными правами он обладает. Это так называемый позитивный (разрешительный) способ определения объема правосубъектности гражданина.

Провозглашение в конституциях многочисленных прав и свобод должно быть воплощено в парламентских законах, детально регулирующих порядок их осуществления и защиты от нарушений.

Другой способ определения объема правосубъектности гражданина – негативный – носит диаметрально противоположенный характер: нормы конституционного права устанавливают лишь то, что гражданин не может делать. Этот способ наиболее четкое выражение получил в Великобритании, где права и свободы не имеют позитивного юридического выражения. Они не зафиксированы в нормах права, но предполагаются с теми ограничениями, которые установлены парламентскими статутами и судебной практикой.

Известный английский юрист А. Дженингс писал об этом: «Как такового права на свободу слова у нас нет, как нет права завязывать шнурок на ботинке…» Человек может говорить все, что ему угодно,

при условии, что он не нарушает законов, касающихся измены, призыва к мятежу, клеветы, непристойности, клятвопреступления, государственной тайны, богохульства и т.д. Он может устроить собрание где угодно и как угодно, если не нарушает при этом законов о беспорядках, о дорогах, о нарушении общественного порядка, о незаконных сборищах, о собственности и т.п.

Как видим, согласно английской системе определения объема правосубъектности, гражданин может делать все, что не запрещено. Здесь закон устанавливает не рамки возможного, а устанавливает предел невозможному.

Способы правового закрепления и выражения прав и свобод весьма разнообразны, но в большинстве своем основным источником являются конституции. Как правило, в тексте основного закона содержится специальная глава или раздел, посвященные регламентации правового положения гражданина. Например, в ч. III Конституции Индии «Основные права», в ч. I Конституции Итальянской Республики – «Права и обязанности граждан», в Конституции Испании – это гл. II «Права и свободы», в Конституции Мексики – раздел I «О гарантиях прав личности» и т.д.

В некоторых странах нормы, регламентирующие права и свободы, вынесены за рамки основного текста конституции в самостоятельный раздел, который всегда рассматривается как органическая часть основного закона страны. Например, такими являются первые десять поправок к Конституции США (Билль о правах), которые были приняты под давлением общественного мнения.

Самые различные права и свободы провозглашаются в конституциях и других нормах конституционного права зарубежных стран. Их так много, что невольно возникает потребность в их классификации.

Современная же зарубежная наука не знает единой классификации прав и свобод. Так, в свое время некоторые американские авторы предлагали деление прав и свобод на первостепенные (существенные) и второстепенные (менее существенные). К первостепенными они относили: право на свободу, право на равенство, свобода совести, гражданство и право голоса, свобода выражения мнений, право на справедливое уголовное правосудие, свобода передвижения. Следовательно, все остальные права и свободы относятся к второстепенным.

Думается, что в зависимости от характера отношений, возникающих между индивидуумом и государством, а также между сами-

ми индивидуумами, основные права и свободы можно подразделить на три группы:

а) личные права и свободы;
б) политические права и свободы;
в) социально-экономические права и свободы.

Начнем с характеристики первой группы прав и свобод.

1. Личные права и свободы, как указывается в конституциях многих современных государств, предоставляются человеку как физическому лицу вне зависимости от того, является ли он гражданином данной страны или нет.

Государствоведы зарубежных стран рассматривают эту категорию прав и свобод как естественную, дарованную человеку самой природой или богом. В жизни эти права и свободы также носят позитивный характер, так как юридическую силу они имеют только тогда, когда порядок их применения установлен законом.

К их числу относится прежде всего право на жизнь. Юридически это означает, что человек может быть лишен жизни только по приговору суда. Важнейшие права личности – свобода и личная неприкосновенность, физическая и психическая. Содержание лица в рабстве, работорговля давно признаны международным правом деяниями, противоречащими природе человека, и тягчайшими международными преступлениями.

Среди личных прав конституции называют достоинство личности. Запрещаются пытки, жестокое и негуманное обращение, унижающее человека, медицинские и иные эксперименты без согласия лица. В судебном порядке достоинство личности охраняется с помощью особого иска о защите достоинства (например, при оскорблении в печати) возбуждения уголовного дела по обвинению в клевете.

Конституции большинства стран провозглашают свободу совести. Этот термин имеет исторические корни: на протяжении веков мировоззренческие вопросы были тесно связаны с религией, с религиозными представлениями о мире, о нравственности. Теперь это право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, вести пропаганду религиозных и иных взглядов.

Неприкосновенность жилища как право личности означает, что вход в жилище посторонних возможен только с разрешения хозяина. Без такого разрешения вход в жилище, например для обыска, выемки каких-либо предметов, документов, возможен лишь на основании постановления судьи. Бывают, однако, экстренные случаи, когда доступ в жилище возможен и без разреше-

ния (например, для тушения пожара, угрожающего не только хозяину, но и другим лицам).

Конституционным правом личности является тайна переписки, телефонных и телеграфных сообщений. Ознакомление с личной корреспонденцией опять-таки возможно с разрешения судьи (имеется в виду переписка лиц, подозреваемых в совершении преступления).

Исходя из концепции «правового государства» и «правления права», государство не только обязано соблюдать свои собственные законы, но и не может допускать актов произвола в отношении своих граждан. Наоборот, конституционное право устанавливает многочисленные юридические гарантии, защищающие личность от произвола со стороны государства и его органов. Свое выражение эти гарантии находят в провозглашении таких прав и свобод, как неприкосновенность жилища, тайна переписки, свобода передвижения и выбора места жительства.

Свобода передвижения по территории страны и выбор места жительства – неотъемлемое право человека. Оно может быть ограничено на основании закона для иностранцев (например, они не допускаются для постоянного проживания в военные городки). Ограничения в целях обеспечения военной тайны могут быть введены и для отдельных категорий граждан, а также в зонах экологических бедствий, массовых заболеваний, в условиях чрезвычайного положения.

В ст. 13 Всеобщая декларация прав человека так формулирует эту свободу: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

В ряду личных прав и свобод, закрепленных в конституциях зарубежных государств, можно назвать и право на свободное заключение брака, запрещение пыток и необычайных наказаний.

2. Гражданин государства наделяется политическими правами и свободами как член политической общности. Эти права и свободы определяют его правовое положение в системе общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственной власти.

Зарубежные конституции, как правило, признают за всеми гражданами равный политический статус, что получило свое закрепление в принципе «равенство всех пред законом». На этом основании граждане наделяются многочисленными политическими правами и свободами.

Наиболее важным политическим правом является избирательная правосубъектность гражданина, состоящая из активного и пассивного избирательного права, создающая для граждан не только возможность участвовать в формировании представительных учреждений, но и проводить во власть своих представителей.

Большое значение имеют такие политические права и свободы, которые обеспечивают свободу выражения мнений. К ним относятся свобода слова, печати, свобода распространения информации и право на получение информации. Современные теоретики утверждают, что каждый человек вправе высказывать любые мнения и суждения по любому вопросу и что в подлинно демократической стране должен существовать «свободный рынок идей».

Одновременно общим правилом является то, что свобода выражения мнений отнюдь не рассматривается как абсолютное право. Так, Верховный суд США еще в 1931 году постановил: «Свобода слова и свобода прессы… не являются абсолютными правами, и государство может наказывать за злоупотребление ими».

По законодательству США предусматривается наказание за следующие виды злоупотреблений свободой выражения мнений: за клевету и оскорбление, за подстрекательство к совершению преступления или правонарушения, за непристойность, за мятежные призывы, подстрекательство к совершению государственной измены, измены Родине, за оскорбление суда и др.

В зарубежных странах в число духовных свобод, провозглашаемых конституциями, входит и свобода совести, которая возникла и означает как веротерпимость, т.е. признаваемое государством за каждым гражданином право исповедовать любую религию. Свобода совести предполагает во все времена отделение церкви от государства и школы от церкви.

В современную эпоху конституциями всех демократических государств провозглашаются такие свободы, как свобода союзов и свобода ассоциаций. Означает эта свобода союзов законодательное признание за всеми гражданами прав на создание профессиональных союзов для защиты своих интересов.

Создаются профессиональные союзы явочным порядком. Они наделяются правами юридического лица, а их уставы подлежат регистрации в компетентных государственных органах, как это видно, например, из ст. 39 Конституции Италии.

Свобода ассоциаций, провозглашаемая конституциями зарубежных стран, означает предоставление гражданам права на создание

политических партий и иных общественных организаций. Свобода шествий и свобода собраний также относятся к числу свобод политического характера и закреплены большинством конституций зарубежных стран.

К числу политических прав относится право петиций. Это индивидуальные и коллективные обращения граждан к высшим органам государства. Хотя по своему характеру петиции – это политическое право, они могут содержать и чаще всего содержат обращения по личным вопросам. В постсоциалистических странах, а также странах тоталитарного социализма праву петиций отчасти соответствует право граждан обращаться с жалобами и заявлениями во все органы государственной власти, включая высшие.

3. Социально-экономические права и свободы определяют правовое положение личности как члена гражданского общества. Из этих прав наиважнейшим является право на владение и распоряжение частной собственностью. Это главное право обеспечено всеми средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов самого государства.

Принцип священности и неприкосновенности частной собственности нашел свое выражение в запрещении конституционными нормами каких-либо конфискаций или реквизиций иначе как в строго установленных законом случаях по приговору суда. Так, ст. 11 Конституции Бельгии говорит: «Никто не может быть лишен своей собственности иначе как для общественной пользы, в случаях и в порядке, установленных законом, и при условии справедливого и предварительного возмещения».

С правом собственности связано право на предпринимательскую деятельность. Это право заниматься любой деятельностью, приносящей доход, если такая деятельность не запрещена законом. Для предпринимательской деятельности существует государственная регистрация, выдается свидетельство, лицензия с указанием разрешенных видов деятельности. Злоупотребление этим правом недопустимо. Во многих странах запрещена монополистическая предпринимательская деятельность.

В 50-е годы XX века конституциями Бангладеш, Габона, Дании, Гватемалы, Италии, Индии, Коста-Рики, Марокко, Японии и целого ряда других государств было провозглашено право на труд.

В некоторых конституциях право на труд было провозглашено лишь как желание или цель, к которой государство только стремится. Например, в ст. 56 Конституции Коста-Рики сказано: «Труд явля-

ется правом человека и его обязанностью в отношении общества. Государство должно стремиться к тому, чтобы все люди были заняты честным и полезным трудом, надлежаще вознаграждаемым, и не допускать условий, в какой-либо форме нарушающих свободу или достоинство человека или низводящих труд до положения предмета простой торговли».

Отдельные конституции провозглашают также право на равную плату за равный труд и право на отдых. Эти положения нашли свое четкое отражение в ст. 36 Конституции Италии: «Трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное во всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования… Трудящийся имеет право на еженедельный отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск; он не может от них отказаться».

Огромным завоеванием трудящихся является право на забастовку, которое провозглашается конституционным правом почти всех демократических стран. Одновременно зарубежное трудовое законодательство предусматривает различные способы и методы ограничения этого права. Самым распространенным является запрещение всеобщих стачек, забастовок, солидарности, пикетирования, политических забастовок.

К числу социально-экономических прав относится право на здоровую окружающую среду, на охрану здоровья. Реальное осуществление права на охрану здоровья зависит от системы здравоохранения, существующей в данной стране. В США и некоторых других странах действует система либеральной медицины: пациент сам оплачивает прием у врача и стоимость лекарств. В Германии, Польше, Франции существует страховая (социальная) медицина. В этом случае создается специальный общегосударственный фонд здравоохранения, куда средства вносят государство из бюджета, предприятия и сами работники. В Дании, Италии, ряде социалистических стран существует государственная медицина: расходы целиком оплачиваются из бюджета, пациент затрат не несет. Применяются также различные смешанные формы медицинского обслуживания, чаще всего речь идет о государственно-социальной (страховой) медицине.

Конституции зарубежных стран, принятые в последние годы, содержат положения о праве работников на участие в управлении предприятиями. В соответствии с этим в ряде стран действуют законы о рабочих, заводских, производственных и иных советах, которые отчасти избираются работниками, а отчасти делегируются работо-

дателями. Однако они решают главным образом вопросы социального характера и не вправе вмешиваться в полномочия собственника и администрации предприятий.

К рассматриваемой группе прав относится право на образование. Положение о праве на образование обычно дополняется указанием на необходимость определенной степени обязательного и бесплатного образования, которое гарантируется созданием государственных и муниципальных школ.

Конституции многих стран, особенно принятые после второй мировой войны, говорят о праве на социальное обеспечение. Пенсии обычно подразделяются на трудовые и социальные. Первые выплачиваются государством при двух условиях: достижении определенного возраста и наличии необходимого трудового стажа. Социальные пенсии выплачиваются при инвалидности (в том числе инвалидам с детства, не имеющим возможности трудиться), в случае потери кормильца, для воспитания малолетних детей, в других случаях, установленных законом.

После Второй мировой войны начал оформляться и приобретать юридическое выражение конституционно-правовой институт обязанностей граждан.

К обязанностям, которые государство возлагало на своих граждан, относились:

1) подчинение законам и иным нормативным актам;
2) уплата налогов;
3) воинская повинность.

Современные конституции многих государств наряду с термином «обязанности граждан» ввели соответствующие главы и разделы. Так, например, в Конституции Венесуэлы это часть III «Личные и общественные права и обязанности», в Конституции Испании секция 2 главы I «О правах и обязанностях граждан», в Конституции Италии часть I «Права и обязанности граждан», а в Конституции Панамы раздел III «Личные и социальные права и обязанности».

В некоторых конституциях наряду с провозглашением свободы труда и даже права на труд декларируется и обязанность трудиться. Например, Конституция Гватемалы устанавливает: «Труд является правом. Всякое лицо обязано своим трудом способствовать социальному прогрессу и благосостоянию. Бродяжничество наказуемо (ст. 112)»; в статье 35 Конституции Испании говорится: «Все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться…» Такие же положения содержатся в конституциях Габонской Республики, Коста-Рики, Па-

намы, Уругвая, Японии и многих других. Эта обязанность, несмотря на свою декларативность, демократична по своему характеру, так как укрепляет легальные позиции трудящихся в их борьбе против безработицы.

В последнее время широкое распространение получило закрепление такой обязанности, как забота о детях. Например, в ст. 30 Конституции Италии провозглашается: «Родители вправе и обязаны содержать, обучать и воспитывать детей, даже если они рождены вне брака».

Во всем мире права и свободы обеспечиваются конституционными и судебными гарантиями.

Современные конституционные гарантии обеспечиваются авторитетом основного закона. Например, в п. 3 ст. 40 Конституции Ирландии такие гарантии закреплены следующим образом:

«1. Государство гарантирует в своих законах соблюдение и – в пределах общепринятого – защиту и поддержание личных прав граждан.

2. Государство всеми силами охраняет посредством законов жизнь, личность, доброе имя и имущественные права каждого гражданина от несправедливых нападений, а в случае совершения несправедливости оказывает ему должную защиту».

В приведенной выше статье не содержится ничего, кроме общих положений, которые сами по себе не имеют большого практического значения.

Вот почему конституционная гарантия может стать реальной лишь в том случае, если содержащиеся в ней положения будут конкретизированы в соответствующем законе, закрепляющем механизм осуществления этой гарантии.

Первоначально возникшие в англо-саксонских странах судебные гарантии прав и свобод получили широкое распространение в настоящее время. Содержание этих судебных гарантий сводится к двум позициям.

Во-первых, гражданину предоставляется право использовать судебную защиту в тех случаях, когда его права и свободы подвергаются посягательству как со стороны государственных органов, так и отдельных граждан.

Во-вторых, гражданин наделяется правом обращения в суд с требованием принудительного обеспечения установленных законом прав и свобод, т.е. в данном случае – налицо осуществление субъективного права.

В подобных случаях суду предоставляется право издания актов, принуждающих к осуществлению соответствующих норм права или обеспечивающих их защиту от посягательств.

Например, конкретному гражданину отказано министерством иностранных дел или другим компетентным на то органом в выдаче заграничного паспорта, этот гражданин может обратиться в соответствующий суд с просьбой вынести решение, обязывающее указанный орган выдать ему заграничный паспорт.

Аналогичным образом можно оспорить арест газеты, незаконное увольнение с работы, запрещение на проведение митинга и др.

Если в конкретных странах должным образом осуществляются судебные гарантии, которые являются действенным средством защиты и обеспечения прав и свобод граждан, то они могут быть уверены в своем будущем.

Например, когда в 50-е годы в США преподавателям вузов пытались предписывать определенные стандарты, Верховный суд США выступил защитником и гарантом академической свободы и в своем решении записал: «Облачение в смирительные рубашки ведущих ученых наших колледжей и университетов подвергло бы опасности будущее страны. Дело образования не может процветать в атмосфере подозрения и недоверия. Учителя и учащиеся должны всегда пользоваться свободой исследовать, изучать, оценивать, приобретать новый опыт и понимание явлений. Иначе наша цивилизация зачахнет и умрет».

С осуществлением конституционного принципа разделения властей во многих зарубежных странах укрепилась независимость судебной власти, что послужило дальнейшему утверждению судебных гарантий и последовательному соблюдению принципа презумпции невиновности. Например, в США введено по инициативе судебной власти так называемое «правило Миранды», в соответствии с которым в момент задержания полицейский обязан сообщить задержанному перечень его прав:

«1. Вы имеете право не давать показания.

2. Все, что Вы скажете, может быть и будет использовано против Вас в суде.

3. Вы имеете право консультироваться с адвокатом, и он может присутствовать на Ваших допросах.

4. Если у Вас нет средств на оплату труда адвоката, он, если Вы пожелаете, будет назначен до начала допросов.

5. Вы можете воспользоваться этими правами в любое время и не отвечать ни на какие вопросы и не делать никаких заявлений».

Если полицейский не сообщит хотя бы одно из этих прав, это будет считаться грубейшим процессуальным нарушением и это уже само по себе может привести к оправданию в суде. Реальность этих прав в США несомненна, особенно в предоставлении бесплатной адвокатской помощи.

Стремление к осуществлению аналогичных прав граждан выражено в ст. 17 Конституции Испании: «Каждый задержанный должен быть немедленно и в понятной ему форме проинформирован о его правах и основаниях его задержания».

Почти все недавно принятые конституции содержат запрет пыток и других унижающих достоинство видов обращения. Так что же такое пытка? Об этом мы можем узнать из определения, данного в «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», принятой Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г.: «Пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания…» Из этого определения мы видим, что не только «профилактическое» избиение, на которое так горазды полицейские во многих странах, но также и психологическое давление признается пыткой.

Данная Конвенция предусматривает создание международного Комитета против пыток, который может официально рассматривать сообщения лиц, которые подтверждают, что они являются жертвой пыток.

Вместе с тем компетенция этого Комитета ограничена и его юрисдикция распространяется только на государства, которые признали его юрисдикцию и подписали эту конвенцию. Эти государства получили еще одну гарантию по защите своих граждан от произвола правоохранительных органов, порою использующих борьбу с преступностью с явным проявлением физического и нравственного унижения задержанных лиц, которые, во-первых, всегда имеют конституционное право на человеческое обращение, а во-вторых, могут оказаться просто невиновными.

Таким образом, и конституционные и судебные гарантии всегда в своей совокупности и каждая в отдельности направлены на защиту законных прав и свобод граждан, подаренных им самой природой человеческого общества и Богом.

Контрольные вопросы

1. Для чего нужны конституционные ограничения прав и свобод? Нельзя ли эти ограничения записать только в текущем законодательстве? Как они формулируются в конституциях?
2. Что представляют собой конституционные гарантии прав и свобод? Какая разница в этом отношении между демократическими и социалистическими конституциями?
3. Каково значение гражданства для прав и свобод?
4. Что такое право на жизнь и физическую целостность? Как Вы относитесь к смертной казни и праву на аборт?
5. Какие вам известны права и свободы, связанные с информацией?
6. Как соотносятся между собой права собственников и права трудящихся?
7. Сравните перечень конституционных прав, свобод и обязанностей, записанных в Конституции Российской Федерации и какой-либо конституции зарубежной демократической страны, сравните формулировки отдельных прав, свобод и обязанностей в этих конституциях и дайте собственный комментарий.

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие прав и свобод человека и гражданина. Их происхождение и детерминированность.
2. Система конституционных прав и свобод. Их конституционные ограничения.
3. Обязанности граждан в зарубежных странах.
4. Правовой механизм реализации основных прав и свобод граждан: гарантии и пределы.
5. Институт гражданства в зарубежных странах. Режимы иностранцев.

Задания для самостоятельной работы

1. Используя тексты 2-3 конституций зарубежных стран, сравните закрепление в них права на труд и на забастовку, права на образование, права на социальное обеспечение, права на охрану здоровья, свободы манифестаций и собраний, свободы союзов и ассоциаций, а также личных прав и свобод.
2. Найдите в текстах зарубежных конституций статьи, закрепляющие обязанности граждан.

Список рекомендуемой литературы

1. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Право на физическую свободу // Государство и право. – 2005. – № 3.
2. Башимов М. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // Государство и право. – 2004. – № 5.
3. Бойцова В.В. Отношение к смертной казни зарубежных государств, России и Совета Европы // Общественные науки и современность. – 2000. – № 1.
4. Волкова Т. Правовая защита права на жизнь новорожденного // Законность. – 2004. – № 4.
5. Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. – 2005. – № 1.
6. Головистикова, А.Н. Смертная казань и право на жизнь // Адвокат. – 2004. – № 11 .
7. Дэви Ульрика. Правовые инструменты интеграции: проблемы получения гражданства в ФРГ // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 2.
8. Квашис В. Католическая церковь за отмену смертной казни // Российская юстиция. – 2000. – № 5.
9. Кирххоф Кр. Защита прав детей-инвалидов в Европе // Государство и право. – 2002. – № 3.
10. Кокая И.Ж. Беженцы – глобальная проблема XXI века // Закон и право. – 2002.
11. Лукашева Е.А. Права человека: Учебник. – М.: Норма, 2004.
12. Романовский Г.Б. Право на жизнь (общетеоретический аспект) // Известия вузов. Правоведение. – 2003. – № 4.
13. Смирнова Е.С. Россия и европейские стандарты института гражданства в начале XXI века // Государство и право. – 2002. – № 2.
14. Тимошенко И.В. Искусственное прерывание беременности (аборт) в аспекте конституционного права на жизнь // Семейное право.– 2004. – № 2.
15. Экштайн К. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской конвенции: Учебное пособие для вузов. – М., 2005.

ТЕМА 5.

Формы государства

> Под *формой государства* понимается совокупность его формы правления и внутреннего территориального устройства, работающих в определенном политическом режиме.

Давно уже известно, что особенности тех или иных государств находятся в прямой зависимости от внутреннего их устройства или, иными словами, формы государства. В этой связи необходимо помнить, что среди всех факторов, которые обусловливают особенность конкретной формы любого государства, главным является соотношение классовых сил в обществе, которые, как правило, определяют ту или иную форму правления. Наряду с этим существуют и другие причины, вызывающие многообразие различных форм государства. К ним можно отнести следующие существенные причины:

1. Исторические особенности становления и развития национальной государственности, например, в США, избравших федеративную форму государственного устройства, сложившуюся здесь в особых исторических условиях, без какого-либо отражения всего национального аспекта.

2. Сложившиеся традиции построения определенных форм государства, объясняемые национальными интересами проживающих на его территории народов. Так, был сделан выбор в пользу национальной формы федеративного устройства таким государством, как Индия.

3. Устойчивая национальная традиция в поддержании монархической формы правления в таких странах, как Великобритания, Швеция и Япония объясняется тем, что монархия в этих государствах обрела многовековую историю.

Вместе с тем следует учитывать и то, что все народы и государства развиваются не изолированно друг от друга: между ними возникают экономические, политические и культурные связи. Страны, ушедшие вперед, могут оказывать и действительно оказывают влияние на возникновение и специфику политических форм менее раз-

витых государств. Так, французская революция 1789 года во многом повлияла на политические формы европейских государств.

Форма любого государства характеризуется в полной мере тремя составляющими:

а) формой правления;
б) формой государственного устройства;
в) политическим режимом.

> *Форма правления* – это организация высших органов власти в государстве, порядок их образования и взаимоотношений, степень участия граждан в их формировании.

Если в государстве высшая власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства – монарха, который обычно занимает престол по наследству и пользуется им пожизненно, то такую форму государственного правления принято называть монархией.

Монархии подразделяются на неограниченные (абсолютного, имперского, единодержавного типа) – в которых монарх в своей высшей власти не ограничен конституцией, единодержавно осуществляет законодательство, руководит правительством, контролирует правосудие, местное самоуправление (таковы в настоящее время некоторые монархии Среднего Востока, например, Саудовская Аравия); неограниченными были деспотичные монархии рабовладельческих государств Древнего Востока, а также абсолютные монархии последнего периода эпохи феодализма, и ограниченные (конституционные монархии), в которых власть монарха ограничена конституцией, сосредоточивается на функциях главы государства, а законодательство осуществляется выборным органом-парламентом, под контролем главы государства и парламента создается правительство, формируется независимое правосудие и муниципальное самоуправление. В настоящее время к ограниченным монархиям относятся конституционные монархии, например, такие страны «старой» демократии в Европе, как Англия, Бельгия, Швеция, Испания и др.

В большинстве стран в настоящее время абсолютная монархия эволюционирует в конституционную монархию.

В свою очередь, конституционная монархия подразделяется на два вида: дуалистическую и парламентарную.

Дуалистическая монархия характеризуется определенными признаками. Прежде всего, при этой форме правления существуют од-

новременно два политических учреждения: парламент и монарх, которые делят между собой государственную власть. Эта двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Он назначает правительство, которое имеет ответственность только перед ним. Парламент, которому конституция формально предоставляет законодательные полномочия, никакого влияния ни на формирование правительства, ни на его состав, ни на его деятельность не оказывает. Дуалистическая монархия не знает института парламентской ответственности правительства. Монархом сильно урезаны законодательные полномочия парламента. Одновременно монарху предоставлено право вето, право роспуска парламента, право назначения в верхнюю палату.

В настоящее время дуалистическая монархия сохраняется в Марокко, Кувейте, Иордании.

Парламентарная монархия существует в ряде развитых государств, в экономике которых не сохранилось сколько-нибудь существенных пережитков феодализма (Бельгия, Великобритания, Дания, Швеция, Австрия, Канада, Норвегия, Новая Зеландия, Япония и др.).

В парламентарной монархии практически не существует никакого дуализма. Здесь власть монарха ограничена не только в сфере государственного управления и контроля над правительством, но и в области законодательной деятельности. Юридически за монархом сохраняется право назначения главы правительства и министров, но это он делает только в соответствии с предложениями лидеров партийной фракции, располагающей большинством мест в парламенте (в нижней палате парламента). Министры формально считаются слугами монарха, а само правительство – правительством монарха, но ни правительство, ни министры никакой ответственности не несут перед монархом. В данном случае правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. При выражении парламентом правительству вотума недоверия последнее уходит в отставку.

В отличие от дуалистической монархии в парламентарной монархии главенствующее положение в системе государственных органов занимает правительство, которое не только осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента, а при случае может распустить его и назначить внеочередные выборы.

Примером современной парламентарной монархии является Великобритания. В соответствии с английской неписаной конституцией все полномочия по осуществлению исполнительной власти принадлежат монарху, однако на практике роль его в подавляющем большинстве случаев носит чисто номинальный характер. Корона практически лишена каких-либо дискреционных полномочий, а исходящие от монарха все юридические акты нуждаются в министерской скрепе, причем ответственность за них несет только правительство, что лишний раз подтверждает известное изречение «король не может поступить неправильно».

Конституцией 1947 года было оформлено введение в Японии парламентарной монархии вместо дуалистической. Новый основной закон Японии, по сравнению с откровенно реакционной конституцией 1889 года, явился значительным шагом вперед по пути демократизации политической системы общества. Это подтвердилось прежде всего в том, что полномочия императора были фактически низведены до чисто номинального уровня. «Все действия Императора, – гласит ст. 3 Конституции, – относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность».

Таким образом, японская Конституция, сохранив монархическую форму правления, превратила императора в чисто символическую фигуру, наделенную лишь церемониальными полномочиями.

Монархическая форма правления существует во многих странах мира и в настоящее время. А вот как распределены монархии по континентам. Всего 10 монархий насчитывается в Европе: Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция. Столько же монархий и на Американском континенте: Канада, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Кристофер и Невис, Сент-Лучия и Ямайка. В Азии в настоящее время 13 монархий: Бахрейн, Бруней, Иордания, Малайзия, Непал, Камбоджа, Кувейт, Катар, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд и Япония. В Океании и Австралии 6 монархий: Австралийский Союз, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа Новая Гвинея, Соломоновы острова и Фиджи. На Африканском континенте всего 4 монархии: Лесото, Маврикий, Марокко и Свазиленд.

Несколько специфична монархическая форма правления в странах, которые являются доминионами, входящими в Содружество наций (Австралия, Барбадос, Канада, Новая Зеландия, Ямайка и др.).

Доминионы не имеют собственных монархов, а лишь состоят в отношениях личной унии с Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии. Английская королева является королевой каждого из доминионов, а в ее отсутствие функции главы государства в доминионе осуществляет генерал-губернатор, назначаемый английской королевой по представлению правительства доминиона из числа его жителей.

Если государственная власть осуществляется избранными на определенный срок представительными органами (парламентом, президентом), то форма правления называется республиканской, а форма государства – республикой.

Республики в свою очередь могут быть либо парламентскими, либо президентскими.

Парламентская республика руководствуется принципом верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. Отличительной чертой парламентской республики является наличие должности премьер-министра. В парламентской республике глава государства – выборное должностное лицо – президент. Его роль в формировании правительства, как и в управлении страной, носит чисто номинальный характер. Правительство в парламентской республике формируется из представителей одной или нескольких партий, располагающих большинством в парламенте, и несет по конституции страны ответственность перед парламентом. В настоящее время парламентскими республиками являются Австрия, Германия, Италия, Израиль, Индия, Турция и др.

Президентская республика характеризуется тем, что во главе ее стоит президент, обладающий реальными полномочиями главы государства и главы правительства одновременно. Особенностью президентской республики является отсутствие должности премьер-министра. Правительство в такой республике назначается самим президентом и не несет политической ответственности перед парламентом. Президент, избираемый населением, вместе с тем не имеет права роспуска парламента. Исторически впервые президентская республика была введена в США на основе Конституции 1787 года. Президентская республика теоретически и практически строится по принципу строгого разделения властей. Так, система высших органов государственной власти США строится на основе указанного выше принципа «сдержек и противовесов», в соответствии с которым конгресс, президент и верховный суд наделяются такими полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга.

Современная президентская республика создает достаточно благоприятные правовые предпосылки для сосредоточения в руках президента огромных полномочий. Одновременно отсутствие у президента права роспуска парламента лишает правительство возможности применять в отношении общенационального представительного учреждения угрозу досрочных выборов, что является обычной практикой в парламентской республике.

Таким образом, при условии соблюдения конституционной законности в президентской республике правительство более устойчиво, а парламент обладает большими реальными полномочиями, чем в тех государствах, где формально провозглашена парламентская форма организации власти.

Смешанные формы правления. В настоящее время существуют смешанные формы республиканского правления – президентско-парламентские, когда президент и парламент делят свои полномочия в той или иной пропорции по отношению к правительству. Современным примером смешанной республиканской формы правления является V Республика Франции. Конституция V Республики ограничила применение института парламентской ответственности. Правительство здесь формируется президентом и несет ответственность только перед ним. Заседания правительства Франции проходят под председательством президента, а премьер-министр, имеющийся при этой форме правления, готовит решения правительства.

Французский президент наделяется как полномочиями главы парламентской республики, так и правами президента президентской республики. При этом, располагая правом роспуска парламента, он обладает большей фактической властью, чем глава президентской республики.

В настоящее время известны и такие формы правления, которые успешно объединяют элементы республики и монархии. Примером такого гибрида является форма правления Малайзии, где по Конституции 1957 года устанавливается выборная монархия. Монарх Малазийской Федерации получает свою власть не в порядке престолонаследия, а избирается сроком на 5 лет советом правителей, состоящим из правителей, входящих в федерацию 9 монархических государств. Монарх избирается из правителей, достигших совершеннолетия, простым большинством голосов. Он обладает обычными полномочиями парламентарного монарха. Такая форма правления указывает на то, что монархическая форма, как составляющая

этого уникального сочетания, проявляется в данном случае как главенствующая.

> Под *формой государственного устройства* понимается территориальное устройство (структура) государства, характер взаимоотношений между частями государства и целым, между центральными и местными органами.

Конкретная форма государственного устройства в любой из зарубежных стран зависит от целого ряда исторических, географических, социальных, национальных и иных условий.

Истории известны три основные «классические» формы государственного устройства: унитарное государство, федеративное государство и конфедерация.

Унитарная форма государственного устройства является преобладающей. Это цельное государство, части которого являются, как правило, административно-территориальными подразделениями (провинции, департаменты, воеводства, округа, уезды и др.), не имеющими каких-либо суверенных прав. Унитарными государствами являются Бельгия, Великобритания, Италия, Норвегия, Греция, Франция, Финляндия, Швеция и др.

Странам с унитарной формой государственного устройства присущи следующие *признаки*:

1. Территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какими-либо суверенными правами. Местные органы управления, создаваемые в этих административно-территориальных единицах всегда в какой-то степени подчинены центральным органам государственной власти и управления.
2. Единая система высших органов государственной власти (глава государства, парламент, правительство), юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны.
3. Единая судебная система, осуществляющая правосудие на всей территории государства, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права.
4. Единая конституция, нормы которой применяются на всей территории государства без каких-либо изъятий и ограничений.
5. Единая система права, обязательная для применения всеми государственными органами и гражданами в соответствующих административно-территориальных единицах.

6. Единое гражданство. Население унитарного государства имеет единую политическую и правовую принадлежность.

Исторически унитаризм сложился и стал прогрессивным явлением, так как практически заменил феодальную раздробленность и партикуляризм. Унитаризм истребован самой жизнью, а именно: потребностью единого рынка, удобствами осуществления своих решений государственной администрацией, отсутствием связи с национально-этнической или расовой структурой населения.

Лишь несколько унитарных государств – Великобритания, Дания, Испания, Италия и Финляндия – сохранили государственное устройство, которое характеризуется наличием административной автономии. Так, в состав Великобритании входят Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер), которые пользуются ограниченной автономией.

Федеративная форма государственного устройства по своему сложна и многолика в отличие от унитарной и в каждом конкретном случае обладает присущими только ей особенностями.

Федерация до настоящего времени является весьма распространенной формой государственного устройства. Статус федераций сохранили целый ряд государств – Бразилия, Австрия, Аргентина, Венесуэла, Индия, Канада, США и другие.

> *Федеративное государство* – это сложное союзное государство, части которого (государства, кантоны, провинции, земли, штаты) обладают ограниченным государственным суверенитетом при сохранении целостности государства.

Федеративная форма государственного устройства в отличие от унитарной обладает следующими *признаками*:

1. Территория федеративного государства в отличие от унитарного государства состоит из территорий субъектов федерации.

Субъекты федерации, как ее составляющие, не являются государствами в юридическом смысле слова, так как они не обладают суверенитетом, подразумевающим полную независимость как внутри страны, так и вовне. Это подтверждается и тем, что субъекты федерации юридически лишены права участия в международных отношениях. Одновременно центральная власть в случае нарушения союзной конституции (союзного законодательства) имеет право применения принудительных мер по отношению к субъекту-

нарушителю. Иногда это право центральной власти прямо записано в конституции (Аргентина, Венесуэла, Индия и др.), а когда в конституции этих норм нет, центральная власть, ссылаясь на союзное законодательство, имеет возможность принудить силой к повиновению мятежный субъект федерации.

На основании существующего конституционного законодательства и общего союзного законодательства субъекты федерации не обладают правом одностороннего выхода (право сецессии) из союза.

2. Наделение субъекта федерации учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции. Такое наделение субъектов федерации учредительной властью закрепляется в соответствующих статьях союзной конституции. Здесь же оговаривается и принцип субординации, по которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать союзным конституциям. Например, ст. 28 Основного закона ФРГ утверждает: «Конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего основного закона».

Иногда же некоторые федерации не наделяют свои субъекты учредительной властью.

3. Субъекты федерации в пределах установленной для них компетенции наделяются правом издания законодательных актов. При этом принцип приоритета общефедерального закона является всеобщим для всех без исключения федераций. Например, ст. 31 Основного закона ФРГ утверждает: «Федеральное право имеет перевес над правом земель».

Одновременно на территории субъектов федерации действуют общесоюзные законы, обязательные для исполнения всеми.

4. Субъект федерации, как правило, имеет свою собственную правовую и судебную систему.

5. Двухпалатная структура союзного парламента в настоящее время считается обязательным признаком федеративной формы государственного устройства. Бикамерализм применяется в настоящее время во всех федерациях. При этом верхняя палата представляет интересы всех субъектов федерации, а нижняя палата рассматривается как орган общесоюзного представительства и избирается по территориальным избирательным округам.

Глубокое изучение федеративной формы государственного устройства подтверждает то, что наиболее сложной проблемой во взаимоотношении союза и субъектов федерации является фактическое и

юридическое разграничение компетенции между ними. В настоящее время в соответствии с принципом «дуалистического федерализма» союзные конституции устанавливают пределы исключительной компетенции федерации, давая перечень вопросов, по которым только союз может издавать нормативные акты. Все же остальные вопросы, не содержащиеся в перечне компетенции союза, так называемая остаточная компетенция, представляют собой предметы ведения органов субъектов федерации, либо совместного ведения союза и субъектов.

6. Наличие двойного гражданства является одним из формальных признаков федерации. Здесь каждый гражданин считается гражданином союза и субъекта федерации.

Таким образом, в федеративном государстве наряду с высшими органами федерации и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации. На территории субъектов федерации действуют также федеральные государственные институты, обеспечивающие функционирование федерального государства как единого целого. В федерации обычно существуют единые вооруженные силы, общефедеральный бюджет, устанавливается единое союзное гражданство.

В то же время от федерации как союзного государства следует отличать конфедерацию или постоянный союз государств с некоторыми органами, ведающими строго определенными общими вопросами, за пределами которых государства – члены конфедерации – сохраняют суверенитет и полную свободу действий. По сравнению с федерацией, конфедерация – менее тесное государственное объединение. Она не имеет общей территории, общего гражданства и др. Финансовые средства конфедерации складываются из взносов входящих в нее государств. Конфедерация не обладает суверенитетом, не имеет права непосредственного осуществления принимаемых ею решений: они проводятся в жизнь только через правительственные учреждения государств-членов конфедерации. Так, например, США являлись конфедерацией в 1776–1787 гг., Германия в 1815–1866 гг., Швейцария в 1815–1848 гг.

Самой историей подтверждается то обстоятельство, что конфедеративные образования имеют нестойкий, переходный характер; они либо распадаются, либо преобразуются в федерацию. Такое преобразование в федерацию произошло в Америке (США), Германии и др., а вот конфедерация Египта и Сирии была недолговечной и распалась.

В настоящее время заслуживает внимания особая форма ассоциированного государственного объединения, именуемая содружеством. Такая форма объединения независимых суверенных государств доказала свою жизнеспособность в Западной Европе в виде Европейского Сообщества. Современная действительность подтверждает, что если имеются экономические предпосылки, т.е. общий рынок и единая правовая среда, создаваемая, например, Судом ЕС, то невольно происходит углубление государственной интеграции и возможное дальнейшее преобразование содружества в конфедерацию или федеративное государство. Так, интеграционные процессы последних лет в рамках ЕС свидетельствуют о том, что его страны шаг за шагом достигают уровня государственной интеграции характерной для создания федеративного государства.

> *Политический режим* – это совокупность политических приемов и методов осуществления государственной власти, определенный стиль в деятельности органов государственной власти и управления.

Из сказанного выше видно, что политический режим как одна из форм государства может быть охарактеризован с точки зрения демократизма или антидемократизма.

В характеристике формы государства, его политического режима важное значение имеет понятие «демократия», означающее народовластие. Этим понятием обозначается устройство государств, правление в которых осуществляется по воле большинства, где единственным источником власти признается народ. В демократическом государстве законодательная власть осуществляется только представительным органом, избираемым населением – парламентом (в Греции, Италии, ФРГ и др.).

Одновременно выборы органов народного представительства осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В демократическом государстве права человека обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также конституцией конкретного государства.

В современных условиях демократический режим предполагает признание за гражданами широких прав и свобод, формирование правительства теми партиями, которые одержали победу на соответствующих выборах, легально действующие оппозиционные партии, например, как в Великобритании, Италии, США, Франции и др.

С точки зрения конституционного права демократический государственный режим характеризуется следующими чертами:

1) признание политических прав и свобод в таком объеме, который обеспечивает возможности самостоятельного и активного участия граждан в определении государственной политики и позволяет легально и на равных условиях действовать не только партиям, отстаивающим правительственную политику, но и партиям оппозиционным, требующим проведения иной политики;
2) политический плюрализм и переход политического руководства от одной партии к другой, а следовательно, формирование основных высших органов государства (парламента, главы государства) путем всеобщих и свободных выборов гражданами; все партии, общественные объединения, граждане имеют при этом юридически равные возможности;
3) разделение властей, ролевая автономия различных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной и др.) при системе их сдержек и противовесов и обеспечении взаимодействия;
4) обязательное и реальное участие в осуществлении государственной власти общегосударственного представительного органа, причем только он имеет право издавать законы, определять основы внешней и внутренней политики государства, его бюджет; решения принимаются большинством при защите прав меньшинства и прав политической оппозиции;
5) свобода пропаганды любой политической идеологии, если ее последователи не призывают к насильственным действиям, не нарушают правил морали и общественного поведения, не посягают на права других граждан.

В условиях антидемократического режима происходит попрание прав и свобод человека, подавление существующей оппозиции (как это делается в современном Афганистане), не исключается упразднение высшего представительного органа власти – парламента – или превращение его в марионеточное учреждение, например, в нынешнем Пакистане, формирование правительства армией, захватившей власть в Ираке, Ливии.

С позиций конституционного права антидемократический режим характеризуется следующими чертами:

1) политические права и свободы граждан признаются в ограниченном объеме, который не обеспечивает возможности самостоятельного участия граждан (партиципации) в определении государственной политики, не предоставляет некоторым оппозици-

онным партиям права действовать легально. В Индонезии, например, разрешены не все, а только две неправительственные партии (они выступают в весьма умеренной оппозиции), Конституция Нигерии 1989 г. предусматривает возможность образования только двух партий: одна из них должна быть правящей, другая — играть роль лояльной оппозиции. Подобная ситуация существовала в Бразилии до конца 70-х годов;

2) переход политического руководства от одной партии к другой и формирование высших органов государства по конституции должны происходить на основе выборов, но сам выбор партий избирателями ограничен;
3) принцип разделения властей может быть упомянут в конституции, о фактически он отвергается. Акты президента или правительства вторгаются в сферу законодательной власти и нередко имеют большее значение, чем закон. Судебная деятельность во многом находится под контролем исполнительной власти;
4) плюрализм политической идеологии ограничивается. Возможна пропаганда различных идеологических взглядов, но они не должны противоречить «руководящей» идеологии;
5) вооруженные силы часто играют политическую роль (концепция «двойной роли армии» и др.).

Таким образом, политический режим по своему характеру и содержанию значительно ближе к сущности государства, так как осуществляется в совокупности приемов и методов исполнения государственной власти.

Контрольные вопросы

1. Что такое форма правления? Можно ли, определив форму правления, получить целостное представление об организации публичной власти в стране?
2. Чем различаются монархия и республика? В чем отличие выборной монархии от республики с пожизненным президентом?
3. Какие государственные режимы вы знаете? Как они соотносятся с формами правления?
4. В чем различие между парламентарными и дуалистическими формами правления, между парламентаризмом и дуализмом, парламентаризмом и министериализмом как государственными режимами?
5. Чем отличается советская республика от парламентарной? В чем суть партократического государственного режима?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие формы государства.
2. Форма правления.
3. Формы территориального (государственного) устройства государства.
4. Политический режим.

Задания для самостоятельной работы

1. Проанализируйте тексты конституций 2-3 зарубежных стран и определите их форму правления. Подтвердите ваши суждения положениями этих конституций.
2. Используя тексты конституций, учебную и отраслевую литературу, дайте характеристику правового статуса автономных образований различных видов в италии, испании и кнр. Особое внимание уделите порядку их образования и вопросу разграничения компетенции между центральными органами власти и органами автономных единиц.
3. Составьте сравнительную таблицу, позволяющую, с вашей точки зрения, четко разграничить демократический, авторитарный и тоталитарный режимы (критерии – по выбору студента).

Список рекомендуемой литературы

1. Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996.
2. Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Денисевич М.Н., Побережников И.В. Региональное развитие в контексте модернизации. – Екатеринбург; Лувен, 1997.
3. Андерсон Р.Д. Тоталитаризм: концепт или идеология // Полис. – 1993. – № 3.
4. Виктюк В.В., Данилевич Н.В. Национальное согласие и переход от авторитаризма к демократии // Общественные науки и современность. – 1999. – № 2.
5. Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал Российского права. – 1998. – № 3.
6. Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма // Государство и право. – 1996. – № 12.
7. Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. – М., 1996.
8. Кашкин С.Ю. Политический режим в современном мире. Понятие, сущность, тенденции развития. – М.: Юрист, 1993.
9. Ковачев Д.А. Федерация в зарубежных странах // Журнал российского права. – 1997. – № 7.
10. Козлов Е.А. Федерализм в Бельгии и России // Государство и право. – 1997. – № 7.
11. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997.
12. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. – 1999. – № 3.
13. Разделенная демократия: сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. – М.: Прогресс-Универс, 1994.
14. Раянов Ф.М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Российский юридический журнал. – 1999. – № 1.
15. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994.
16. Сергевнин С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 1999.
17. Серегин А.В. Монархическая форма правления. – Ростов-н/Д: Изд-во ДЮИ, 2004.

18. Силинов П.М. О некоторых концепциях федерализма в зарубежной литературе // Государство и право. – 2000. – № 5.
19. Степанов В.Ф. Важнейшие критерии эффективности демократического государства // Государство и право. – 2004. – № 5.
20. Федоров В.А. Эволюция авторитарных режимов на Востоке. – М.: Наука, 1992.
21. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. – 1994. – № 8-9.
22. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1.
23. Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии // Государство и право. – 2003. – № 7.

ТЕМА 6.

Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах

В современной зарубежной литературе термин избирательное право имеет два значения – объективное и субъективное.

> Под *объективным избирательным правом* понимается система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления.

Это один из институтов конституционного права, хотя включает и отдельные нормы других отраслей права – гражданского, уголовного, трудового, административного и др.

Обычно *предметом избирательного права* считаются связанные с выборами общественные отношения, в которых прямо или косвенно участвуют граждане.

Избирательно-правовые нормы бывают материальные и процессуальные, последние составляют подавляющее большинство норм данной группы.

Систему источников избирательного права составляют все источники конституционного права, в которых содержатся избирательно-правовые нормы. Особое место здесь принадлежит специальным избирательным законам, которые иногда имеют форму кодексов, например, во Франции.

> *Субъективное избирательное право* – это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления.

Оно представляет собой комплекс конкретных прав лица, среди которых особо следует выделить активное и пассивное избирательное право. Активное избирательное право – право голосовать, а пассивное – право быть избранным.

В конституционном праве термином «выборы» обозначается процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования управомоченных лиц при условии, что на каждый представляемый мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кандидата.

Такое определение позволяет отличить выборы от других процедур формирования государственных органов, скажем от назначения, производимого коллегиально путем голосования управомоченных лиц. При должностном назначении обычно представляется один кандидат, тогда как смысл выборов заключается по определению в том, чтобы выбрать одного из нескольких или даже многих кандидатов.

Выборы легитимируют власть. Народ через их посредство определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление его суверенных прав. Тем самым реализуется одно из важнейших прав человека и гражданина. Всеобщая декларация прав человека, одобренная Организацией Объединенных Наций в 1948 году, в ч. 3 ст. 21 установила: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Выборы служат барометром политической жизни. В процессе их проведения сталкиваются интересы различных политических сил, различные взгляды и платформы, выразителями которых являются партии и иные политические объединения. Результаты выборов дают объективную оценку степени их влияния, показывают настроение избирателей, тенденции политической жизни.

Выборы представляют собой средство селекции политических руководителей, дают возможность гражданам передать бразды правления тем лицам, которых они считают достойными осуществлять руководящие функции и властные полномочия, программы которых показались наиболее убедительными. А в тех случаях, когда выбор приходится производить между плохим и худшим кандидатом, наблюдается абсентеизм избирателей, т.е. их неявка на выборы.

Выборы бывают прямые и косвенные.

Прямые выборы характеризуются тем, что вопрос об избрании решают граждане. Прямыми, как правило, избираются нижние палаты или единственная палата парламентов, президенты в президентских и смешанных республиках и др.

Для косвенных выборов характерно, что вопрос об избрании решают не граждане, а избранные ими лица – выборщики, депутаты и пр. Косвенными выборами часто избираются верхние палаты парламентов, например французский Сенат, иногда президенты, например в США, правительства, судьи и др.

Выборы также бывают всеобщими и частичными.

Всеобщие выборы имеют место в случаях, когда в них призваны участвовать все избиратели страны (весь электорат), например, выборы нижней палаты или президента.

Частичные выборы проводятся, когда необходимо пополнить состав палаты парламента из-за досрочного выбытия отдельных депутатов.

Выборы бывают национальными, когда проводятся по всей стране, и региональными, местными (локальными), когда избираются органы местного самоуправления.

В том случае если результат выборов устанавливается после однократного голосования избирателей, они прошли в один тур, а если для этого может потребоваться два или более голосований, то соответственно – в два тура или более. Второй и последующие туры иногда называются повторными выборами или повторным голосованием.

Если выборы не состоялись или признаны недействительными, то проводятся новые выборы.

Наконец, выборы бывают очередные и внеочередные. Обычно такое деление относится к парламентским выборам. Очередные выборы проводятся либо в сроки, указанные в конституциях или в законах, либо назначаются в связи с истечением срока полномочий парламента. Внеочередные выборы назначаются в случае досрочного роспуска парламента или палаты.

В современных зарубежных странах всеобщее избирательное право ограничивается целым рядом цензов, т.е. требований к потенциальному избирателю.

> *Возрастной ценз* – это установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах представляется лишь по достижении определенного возраста.

Ранее он во многих странах равнялся 20–25 годам. Тем самым от участия в выборах отстранялись широкие слои молодежи. Но уже после окончания второй мировой войны начался процесс снижения избирательного возраста.

Ценз оседлости представляет собой устанавливаемое государством требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определенного времени. Этот ценз существует во многих зарубежных странах, но в каждом государстве его практическое применение имеет ряд особенностей. Так, для получения активного избирательного права на парламентских выборах требуется постоянное проживание в соответствующем избирательном округе.

Кроме вышеперечисленных существует целый ряд других способов и методов лишения избирательных прав. Например, в отдельных государствах избирательного права лишаются военнослужащие, как правило, это рядовой и младший командный состав. Кое-где применяются различного рода «моральные цензы». Так, ст. 48 Конституции Италии устанавливает возможность лишения права на голосование «в случаях совершения недостойных поступков, указанных в законе»; законодательство штатов Алабамы, Коннектикута и Луизианы (США) требуют, чтобы избиратель имел «хороший характер».

Фактически и юридически в целом ряде стран лишались избирательных прав «цветные» и некоторые другие национальные меньшинства. Так, в Южно-Африканской Республике по «закону» до 1994 г. избирательных прав было лишено все коренное население страны – африканцы.

> *Принципы избирательного права* – это те условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительным народным волеизъявлением. Нарушение этих принципов подрывает легитимность выборов.

К числу принципов субъективного избирательного права относятся всеобщность, равенство, свобода, непосредственность (прямые), тайное голосование.

Всеобщность означает, что избирательные права признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами.

Как правило, круг лиц, за которыми конституция и избирательное право в целом признают избирательные права, ограничивается так называемыми цензами (квалификациями), то есть специальными условиями (пол, возраст, оседлость и др.). Однако цензы не должны устанавливаться избирательным правом, если они не предусмотрены конституцией.

Лицо, за которым конституцией или законом признано право голоса, называется избирателем. Как правило, избирателями могут быть только граждане данной страны, но все чаще право голоса на выборах органов местного самоуправления предоставляется и постоянно проживающим в соответствующей местности иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Совокупность избирателей страны или территориальной единицы называется их избирательным корпусом (иногда – электоратом).

Различаются юридический избирательный корпус – совокупность избирателей, внесенных в списки (зарегистрированных); фактический избирательный корпус – совокупность голосующих избирателей; потенциальный избирательный корпус – совокупность всех избирателей, как зарегистрированных, так и почему-либо не зарегистрированных.

Принцип свободных выборов означает, что избиратель сам решает, участвовать ли ему в избирательном процессе, и если да, то в какой мере. Отсюда вытекает, что при определении результатов выборов не следует принимать во внимание, какой процент избирателей проголосовал: если хотя бы один проголосовал, то выборы состоялись. Этот принцип, в частности, характерен для многих стран с англосаксонской правовой системой, одновременно и для некоторых других.

В ст. 5 испанского Органического (Основного) закона об общем избирательном режиме 1985 года данный принцип сформулирован следующим образом: «Никто ни под каким предлогом не может быть обязан или принужден к осуществлению своего избирательного права или к раскрытию тайны своего голосования».

Одновременно в ряде стран предусмотрен обязательный вотум, то есть юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании. Например, составители Конституции Итальянской Республики 1947 года сочли обязательный вотум совместимым с принципом свободных выборов, записав в части второй ее ст. 48: «Голосование – личное и равное, свободное и тайное. Его осуществление является гражданским долгом».

Правда, в Италии санкции за нарушение этого долга – исключительно моральные, а вот в Австралии ленивому избирателю грозит штраф, в Греции и Турции – даже лишение свободы. В Аргентине не явившийся на выборы избиратель не только штрафуется, но и лишается возможности в течение трех лет занимать государственные должности.

Как бы то ни было, участие избирателей в голосовании там, где установлен обязательный вотум, достигает 90% и более.

Принцип равного избирательного права предполагает равную для каждого избирателя возможность воздействовать на результат выборов. Он представляет собой одно из важнейших проявлений конституционно гарантируемого равноправия граждан.

Обеспечивается равенство избирательного права прежде всего наличием у каждого избирателя такого же числа голосов, что и у любого другого избирателя.

Этот принцип в западной литературе иногда определяется как «один человек – один голос». В то же время, в зависимости от избирательной системы, голосов может быть и больше, чем один; важно, чтобы у всех избирателей их было поровну. Например, на парламентских выборах в Германии, Болгарии каждый избиратель имеет по два голоса, а на выборах представительных органов местного самоуправления в Баварии (Германия) – по три.

Прямое и косвенное избирательное право. Применение первого или второго из указанных принципов или их определенное сочетание зависят от порядка формирования выборного органа.

Прямое (непосредственное) избирательное право означает право избирателя избирать и избираться непосредственно в выборный орган или на выборную должность. Принцип этот действует на выборах нижних палат парламентов, иногда – верхних палат, например, в Италии, Польше, США; президентов, например, в Австрии, Болгарии, Мексике; практически повсеместно – органов местного самоуправления.

Косвенное (многостепенное) избирательное право означает, что избиратель выбирает лишь членов коллегии, которая затем уже избирает выборный орган. Косвенные выборы могут иметь две ступени или более. Двухстепенными выборами избираются, например, Президент США, в Индии Совет Штатов (верхняя палата Парламента), трехстепенными – большая часть Всекитайского собрания народных представителей.

Косвенные выборы – это своеобразное сито, через которое проходит отбор кандидатов в состав выборного органа. Например, при выборах Президента США избиратели в каждом штате избирают выборщиков в коллегию, которая должна избрать Президента. В то же время выборщики не свободны в своем выборе. Во-первых, будучи избраны по одному списку, они обязаны голосовать одинаково, а во-вторых, они обязаны голосовать за кандидата в Президенты, который значился на бюл-

летенях, поданных за соответствующий список выборщиков. Формально голосуя за список выборщиков, избиратель фактически поддерживает определенного кандидата в Президенты.

Тайное голосование как принцип состоит в исключении внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя.

Смысл его в том, чтобы гарантировать полную свободу этого волеизъявления.

История тайного голосования значительно короче истории выборов государственных органов. Так, во Франции теоретически тайное голосование было установлено еще в 1789 году, но практически введено только с 1871 года. В Великобритании оно ведет отсчет своего существования с 1872 года.

Как правило, в зарубежных странах выборы проводятся в установленные законом сроки. В президентских республиках глава государства обычно не имеет права роспуска парламента. Поэтому парламентские выборы в них проводятся в строго установленные сроки через определенные промежутки времени. Например, в США в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года переизбирается целиком весь состав палаты представителей и одна треть сената.

В парламентарных монархиях и парламентарных республиках выборы проводятся в обычных условиях по истечении срока полномочий общенационального представительного органа. Выборы такие называются очередными. Внеочередные выборы проводятся в случае досрочного роспуска парламента главой государства. В таких странах, как Англия, Япония, Франция, Бельгия и Италия, сроки проведения парламентских выборов могут меняться в зависимости от политической ситуации. Выборы дополнительные проводятся, когда в результате отстранения, отставки или смерти депутата открывается вакансия в парламенте. Их организуют в соответствующем избирательном округе.

Президенты республик и другие выборные должностные лица избираются также в установленные сроки и внеочередные выборы этих должностных лиц проводятся в случае отстранения от должности, смерти или отставки.

Выборы обычно объявляются указом главы государства и с предусмотренного в этом акте срока начинается избирательная кампания, которая завершается к моменту окончания голосования.

Проводятся выборы по избирательным округам, которые учреждаются на основании закона центральным правительством либо органами власти субъектов федерации.

Если от округа избирается один депутат, то такой округ называется одноименным (униноминальным), а если несколько депутатов – многоименным (полиноминальным).

Законодательство зарубежных стран предписывает образование равных округов с тем, чтобы равное число депутатов избиралось от равного числа избирателей или населения. На самом же деле зачастую это равенство округов остается благим пожеланием (нарушается). Как правило, избирательная география подстраивается партией власти таким образом, чтобы выгодно выкроить избирательные округа и обеспечить себе завышенное представительство. В 1962 году Верховный суд США в решении по делу «Бэйкер против Карра» признал такую практику незаконной и постановил, что все избирательные округа должны нарезаться «существенно равными» в соответствии с принципом «один человек – один голос».

Обычно избирательный округ подразделяется на избирательные участки, представляющие территориальные единицы, обслуживаемые одним пунктом для голосования.

Как правило, по избирательным участкам проводится регистрация избирателей; они же являются основной ячейкой, в пределах которой соответствующие органы политических партий проводят непосредственную обработку избирателей.

В зарубежных странах для осуществления избирательной кампании учреждаются органы по проведению выборов. Они-то и занимаются регистрацией избирателей и составлением избирательных списков, регистрацией кандидатов на выборные должности, проведением голосования, подсчета голосов и определением результатов голосования.

В каждой стране существует своя система организации таких органов.

В то же время функции по проведению выборов нередко возлагаются не на специально учреждаемые избирательные комиссии, а на органы внутренних дел, муниципалитеты и т.д.

Важным этапом выборов является регистрация избирателей и составление избирательных списков.

В практике зарубежных стран известны две системы регистрации избирателей. При постоянной системе регистрации зарегистрировавшийся избиратель более не обязан являться для регистрации. В избирательные списки исправления вносятся лишь в случае смерти, а также изменения места жительства или фамилии избирателя. В избирательных списках при этой системе по «халатности» или

умышленно неизбежно накапливаются «мертвые души» – покойники, лица, находящиеся в местах лишения свободы, сменившие место жительства, в армии и т.д. Все это дает возможность голосовать за этих «призраков» и фальсифицировать исход выборов. Такая практика выборов особенно широко применяется в США, кроме одного штата Северная Дакота.

При периодической системе регистрации в установленные законом сроки старые избирательные списки аннулируются, избиратели регистрируются вновь и тем самым составляются новые избирательные списки. Применяется эта система в Великобритании, Канаде, Франции и других странах.

Избирательный список является важнейшим документом, так как определяет круг участников голосования и поэтому он должен быть прост, понятен для избирателя и содержать только необходимые реквизиты. Это выдерживается не всегда. Так, в штате Луизиана в США избирательный список содержит 16 реквизитов, что не только затрудняет регистрацию, но и создает возможность кого угодно лишить права голоса.

Выдвижение кандидатов в депутаты, т.е. определение круга лиц, из числа которых будут избраны депутаты является важным этапом избирательной компании. Способов и методов выдвижения кандидатов в депутаты существует множество. Вот только несколько из них:

1. Для регистрации в качестве кандидата необходима подача в надлежащий орган заявления, подписанного самим кандидатом; иногда требуется, чтобы такое заявление было скреплено подписями установленного числа избирателей. Например, в Англии для выдвижения кандидата формально достаточно подачи заявления, подписанного несколькими избирателями.

2. Выдвижение кандидата осуществляется посредством официального представления от имени партии или путем подачи петиции, подписанной определенным числом избирателей. В Швейцарии предложение о выдвижении кандидатов должно быть подписано 15 избирателями. Система петиций применяется в ряде штатов США на выборах в органы власти штатов и органы местного управления.

Как правило, выдвижение кандидатов осуществляется различными партиями, которые заранее подбирают кандидатов на выборные должности по избирательным округам. Помимо партии гражданин вправе принять участие в избирательной борьбе, выступив в качестве «независимого кандидата», но в этом случае он может рассчитывать лишь на самого себя и своих друзей.

В большинстве случаев выдвижение кандидатов обставляется и рядом других дополнительных требований. Так, в ряде зарубежных стран регистрация кандидата осуществляется только в том случае, если он внесет определенную сумму денег – избирательный залог. Формально он был введен для того, чтобы отстранить от участия в избирательной борьбе «безответственных кандидатов» и направлен против партий и кандидатов, располагающих скромными финансовыми средствами.

Залог применяется как при мажоритарных, так и при пропорциональных избирательных системах. Он отчуждается в случае, если кандидат не наберет определенной доли голосов. Так, в Великобритании залог не возвращается кандидату, если он наберет менее 5% поданных голосов по округу.

В Индии избирательный залог не возвращается, если по округу кандидат не соберет 1/8 части голосов. В Нидерландах, где применяется пропорциональная избирательная система, кандидату возвращается залог, если он собрал 3/4 голосов от избирательной квоты (установленной нормы).

Такая же практика выборов существует в Австралии, Бельгии, Ирландии, Японии и некоторых других странах.

Подача голосов за выдвинутых кандидатов называется голосованием, которое обычно осуществляется лично. Однако законодательство отдельных стран допускает голосование по почте, по доверенности – это для отсутствующих избирателей, а также голосование представителей за неграмотных и больных.

Законодательством большинства зарубежных стран сам акт голосования рассматривается лишь как субъективное право избирателя, которым он волен распорядиться по своему усмотрению. Наряду с этим во многих странах введено обязательное голосование. Голосование в этих странах определяется законодательством как гражданский долг избирателя и за его нарушение предусматривает различного рода административные и уголовные санкции. Так, в Бразилии и Люксембурге лица, уклоняющиеся от участия в голосовании, подвергаются денежному штрафу, а законодательство Австрии предусматривает в этом случае четырехнедельное тюремное заключение или штраф. Обязательное голосование не только активизирует избирателей, но и помогает казне сохранить огромные средства, идущие на выборы.

С чисто технической стороны сам факт голосования осуществляется посредством подачи бюллетеня. Избиратель, в зависимости от

избирательной системы, структуры бюллетеня, правил подачи голоса либо вычеркивает фамилии неугодных ему кандидатов, либо против имени кандидатов проставляет цифрами свои предпочтения. В большинстве стран мира бюллетень является наиболее распространенным документом для голосования. А вот в США фактически отказались от бюллетеней и ввели машины для голосования. Разумеется, машины облегчают процесс подсчета голосов, одновременно их можно запрограммировать таким образом, что они желаемое выдадут за действительное.

В значительной степени исход выборов зависит от того, какими денежными средствами располагают партии и кандидаты.

Избирательная кампания не везде проводится за счет государства, поэтому партии и сами кандидаты несут расходы по проведению митингов, собраний, изданию плакатов, листовок и др.

Во многих зарубежных странах были приняты законы, ограничивающие избирательные расходы. В Канаде, например, кандидат должен опубликовать данные о своих расходах на проведение выборной кампании. Голосование является завершающим этапом избирательной кампании, после чего приступают к подсчету голосов и окончательного результата.

Избирательные системы имеют важное значение для формирования и функционирования всей политической системы в зарубежных странах. Любая из них в значительной степени влияет на состав центральных и местных представительных учреждений, на исход выборов должностных лиц – от президента до муниципальных чиновников.

> *Избирательная система* представляет собой совокупность установленных законом правил, критериев и принципов, с помощью которых определяются результаты голосования.

Выборы какой-либо избирательной системы в обществе зависит от соотношения политических сил.

В узком смысле в понятие избирательной системы закладывается идея о способе распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования.

Таких способов существует несколько, и каждый из них, будучи применен к одним и тем же итогам голосования, может дать иной результат.

Исторически первой избирательной системой стала мажоритарная система, в основе которой лежит принцип большинства (фр. ma-

jorite – большинство): избранными считаются те кандидаты, которые получили установленное большинство голосов.

В зависимости от того, какое это большинство – относительное, абсолютное или квалифицированное, система имеет разновидности. Наиболее часто встречающиеся это мажоритарная система относительного большинства и мажоритарная система абсолютного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства является одной из самых распространенных в мире. Данную систему применяли в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента или обеих палат одновременно – 43 государства, в том числе США и ряд государств – членов британского Содружества наций.

При этой форме мажоритарной системы избранным считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал голосов больше, чем каждый из его противников в отдельности, даже тогда, когда он набрал меньше половины.

При такой избирательной системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании: если проголосовал хотя бы один, выборы действительны. Если же выдвинут один кандидат на место, он считается избранным без голосования, ибо достаточно, чтобы хотя бы один избиратель проголосовал за него (даже если таким единственным избирателем окажется он сам).

Эта система относительного большинства всегда и очень просто выявляет победителя, так как кто-то набирает это относительное большинство. В тех же случаях когда несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов, вопрос решается жребием или по старшинству.

При мажоритарной избирательной системе относительного большинства выборы проводятся по униноминальным (одномандатным) округам, а многомандатные встречаются редко, например, при выборах коллегии президентских выборщиков в США, где многомандатными избирательными округами являются штаты и федеральный округ, в которых соперничают списки выборщиков от различных партий.

Данная избирательная система имеет значительное количество сторонников потому, что обеспечивает партии-победителю абсолютное большинство в парламенте, позволяющее при парламентарных и смешанных формах правления сформировать устойчивое правительство. Однако такая система лишает представительства малые партии и дает искаженное представление о действительном соотношении сил.

Мажоритарная система абсолютного большинства требует для избрания абсолютного большинства голосов, то есть более половины общего их числа по округу (50% + 1).

Однако общее исходное число может иметь три значения:

а) общее число зарегистрированных избирателей (такое жесткое требование практически не встречается);
б) общее число поданных голосов;
в) общее число поданных действительных голосов.

Из этого видно, как важно обращать внимание при чтении избирательных законов на то, какое именно большинство имеется в виду. Как правило, законодательные акты отдают предпочтение общему числу поданных действительных голосов. Например, по избирательному округу баллотируются четыре кандидата А, Б, В, Г в парламент; 15000 поданных за них голосов распределились так: А – 2800 голосов, Б – 8100 голосов, В – 1050 голосов, Г – 3050 голосов. Избранным оказался кандидат Б, набравший 8100 голосов, то есть абсолютное большинство.

Если ни один кандидат не получит большинства (абсолютного) голосов или несколько их наберут одинаковое количество, в этом случае используют, как правило, перебаллотировку. В новый бюллетень из числа ранее баллотировавшихся кандидатов вносятся фамилии только двух, набравших наибольшее число голосов. Победит кандидат, получивший при перебаллотировке и новом голосовании абсолютное число голосов. В том случае когда ни тот, ни другой кандидат не получил его или они набрали одинаковое количество голосов, то вопрос об избрании решается либо жребием, либо избранным считается кандидат, старший по возрасту. Во Франции с 1958 г. из аналогичного положения выходят проще. Они во втором туре результаты определяют по мажоритарной системе относительного большинства.

Зарубежные государствоведы, критикуя мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства за нерезультативность, одновременно видят ее основное достоинство в том, что она позволяет создать прочное, стабильное правительство, опирающееся на надежное большинство в парламенте.

Наряду с мажоритарными избирательными системами путь к жизни пробила себе и прогрессивная пропорциональная избирательная система в таких демократических странах, как Австрия, Бельгия, Норвегия, Швеция, Швейцария, Финляндия и др.

Основное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе

большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Использование пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

Пропорциональная система может применяется только в многомандатных избирательных округах, причем чем крупнее округ, тем большая степень пропорциональности может быть достигнута.

Наилучший результат достигается в том случае когда вся страна представляет собой единый избирательный округ, в котором избирается весь состав парламента. Лучшим тому примером является избрание Кнессета – парламента Израиля, состоящего из 120 депутатов. Такое возможно потому, что Израиль – маленькое государство, а в более крупных без деления на избирательные округа просто не обойтись.

Проводимые по пропорциональной системе выборы являются строго партийными. Здесь каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, и избиратель голосует за список своей партии целиком, однако в ряде случаев ему предоставляется возможность определить свое отношение к кандидатам в «связанном» или «свободном списке».

После того как голоса подсчитаны, определяется избирательный метр, или квота, т.е. наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата.

В 1855 году английский юрист Томас Хэр (Hare) предложил простейший способ определения квоты. По его формуле квота (Q) определяется посредством деления общего числа поданных по данному округу голосов (X) на количество подлежащих распределению мандатов (Y), т.е. по формуле: $Q = X/Y$. Распределение между партиями мандатов производится делением полученных ими голосов на квоту. Таким образом, сколько раз квота уложится в количестве полученных партией голосов, столько мандатов последняя получит. Например, от округа избирается 14 депутатов, а в выборах принимают участие пять партий, каждая из которых получила: А – 1050 голосов, В – 2100, С – 4150, Д – 1050 и Е – 6260. Теперь разделим общую сумму голосов полученных всеми партиями 14610 на количество, подлежащих распределению мандатов, т.е. на 14 и получим частное 1043. Оно и является квотой. Теперь делим голоса, полученные партиями, на квоту и устанавливаем, что партии получили следующее количество мандатов: А – 1, В – 2, С – 3, Д – 1 и Е – 6. Так распределились все мандаты между партиями. Но избирателей в большей мере волнует другое, а кто персонально из кандидатов получит эти мандаты.

Здесь применимы два правила. Первое – правило «связанных списков» – сводится к тому, что порядок расположения кандидатов в списке определяется самой партией. Избиратель голосует за весь список. И в том случае, если партия набрала одну квоту, то избранным будет первый по списку кандидат; если же партия набрала две квоты, то соответственно – первый и второй. При таком раскладе партия может протащить в парламент любого кандидата, поставив его во главе списка.

Второе правило «свободных списков» ликвидирует этот недостаток. Правило «свободных списков» более демократично, так как при его применении избирателю предоставляется возможность более свободно выразить свою волю, проголосовавшему за весь список, показать свое отношение к кандидатам. Он представляет против их имен цифрами или иным способом свои преференции (предпочтения), т.е. указывает, кого он желает видеть избранным и в первую очередь, кого во вторую и т.д. В этом случае избранными оказываются не те кандидаты, которые стоят во главе списка, а те, которые набрали наибольшее число преференций.

Такое правило ныне действует в Австрии, Швейцарии, Швеции и других странах.

В некоторых зарубежных странах законодательством введен так называемый «Заградительный пункт», представляющий собой требование, согласно которому участие в распределении мандатов принимают только те партии, которые набрали установленное число голосов. Например, по избирательному закону ФРГ 1956 года, могут быть представлены в бундестаге только те партии, которые набрали не менее 5% голосов избирателей всей страны. В Италии по закону о выборах 1993 г. партии, не набравшие 4% голосов избирателей, теряют право на представительство в палате депутатов.

На практике пропорциональная система может применяться совместно с мажоритарными системами. Например, половина депутатов бундестага в ФРГ избирается по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина – по пропорциональной системе.

Как правило, пропорциональная система дает относительно верное отражение действительного соотношения политических сил в представительном органе страны.

Референдум. Сам по себе референдум – это институт непосредственной (прямой) демократии, процедура которого очень близка к процедуре выборов. И на референдуме, и на выборах участвуют из-

биратели: весь избирательный корпус, если проводится общенациональный референдум или общенациональные выборы, часть избирательного корпуса, если проводится федеральный референдум (в субъектах федерации) или федеральные выборы, или местные (муниципальные), если проводится местный референдум или избираются органы местного самоуправления.

Основное отличие выборов от референдума состоит в объекте волеизъявления избирателей. Так, при выборах объектом всегда является кандидат в депутаты или на другую избираемую должность, например, президент, вице-президент, губернатор штата, мэр города и т.д.

Объектом волеизъявления при референдуме является не человек (кандидат), а конкретный вопрос, по которому проводится референдум, закон, законопроект поправки к конституции, конституция, либо проблема, касающаяся международного статуса соответствующего государства, либо внутриполитическая проблема. Вместе с тем результаты выборов могут определяться как по мажоритарным, так и по пропорциональным системам, а вот результаты референдума могут быть определены только на основе принципов мажоритарной избирательной системы. При референдуме не нужны избирательные округа, а в остальном с организационной стороны проведения выборов и референдума, они совершенно одинаковы.

Референдум представляет собой обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо вопроса, как правило, законодательного или конституционного.

Обращение это может исходить как от парламента, так и от главы государства в случае решения общенациональных вопросов или от местных властей к местному избирательному корпусу для решения вопросов местного значения.

Плебисцит является разновидностью референдума, т.е. опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает. В США, например, не делают различия между плебисцитом и референдумом.

Западные литературные источники считают родиной референдума Швейцарию, хотя есть все основания считать, что плебисциты Луи-Наполеона 1851 и 1852 гг. были, по своей сути, референдумами. Современное конституционное право зарубежных стран предусматривает различные формы референдума и процедуры их применения.

Референдумы, как правило, подразделяют на общенациональные, проводимые в пределах всей страны, и местные, проводимые в

отдельных субъектах федерации или иных административно-территориальных единицах.

Деление референдумов на конституционные и законодательные является общепризнанным.

Для конституционного референдума предметом является либо проект новой конституции, либо конституционная реформа или поправки к конституции, такое практикуется в Швейцарии, Франции, Японии и др.

Для законодательного референдума предметом является либо проект закона, либо уже вступивший в силу закон.

Консультативные референдумы выделяются в особую группу.

Они проводятся с целью выяснения воли избирательного корпуса при решении важных международных вопросов, например, вступление Швейцарии в ООН, вступление и дальнейшее пребывание в ЕЭС Великобритании, вступление Испании в НАТО, по вопросу пребывания в НАТО проводился референдум и в Греции.

Референдумы подразделяются также на обязательные и факультативные. К первой группе относятся референдумы, проведение которых обязательно и предусмотрено основным законом (Конституцией). Например, в Японии проект поправки к конституции, одобренный двумя третями общего числа членов обеих палат парламента, обязательно должен быть представлен на одобрение народа.

Проведение факультативного референдума по тому или иному вопросу зависит уже от воли правительства или избирательного корпуса.

Таким образом, референдум всегда является демократическим средством выяснения отношения народа к определенному вопросу.

Контрольные вопросы

1. В чем сходство и различие таких конституционно-правовых институтов, как выборы, отзыв и референдум?
2. В чем, по-вашему, ценность основных принципов избирательного права? Одинакова ли она во всех странах?
3. Как вы относитесь к избирательным цензам? Обоснуйте свою позицию.
4. Какая разница между избирателем и выборщиком?
5. Как вы относитесь к производственному принципу представительства? К куриальным выборам? К косвенным выборам? Обоснуйте свою позицию.
6. Каким должно быть демократическое регулирование финансирования выборов?
7. Сопоставьте преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.
8. Какая избирательная система действует на федеральных выборах в России?
9. Как вы относитесь к институту отзыва? Почему он не получил широкого распространения?
10. Какова, на ваш взгляд, социальная ценность референдума? В чем его преимущества и недостатки как способа принятия государственных и самоуправленческих решений?
11. Какие классификации и виды референдумов вам теперь известны?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Избирательное право зарубежных стран и его основные принципы.
2. Избирательные системы в зарубежных странах.
3. Организация и проведение выборов в зарубежных странах.
4. Референдум: предмет, виды, организация.

Задания для самостоятельной работы

1. Используя тексты конституций 2-3 зарубежных стран, учебную и отраслевую литературу, дайте характеристику различным видам избирательных цензов и укажите те из них, которые часто используются в настоящее время применительно к активному и

пассивному избирательному корпусу при формировании законодательных, исполнительных и судебных органов.

2. Приведите примеры статей зарубежных конституций, где регулируется вопрос о назначении, содержании и проведении референдумов.

Список рекомендуемой литературы

1. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. – Издательство СПбГУ, 2005.
2. Вашкевич А. Правовой статус политических партий в европейских странах: Сб. научных трудов. – М.: Тесей, 2003.
3. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. – М., 2003.
4. Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учеб. пособие / Отв. ред. П.И. Савицкий. – Екатеринбург, 1999.
5. Ковачев Д.А. Конституционная регламентация избирательной системы в зарубежных странах // Журнал российского права. – 1999. – № 7/8. – С. 107.
6. Маклаков В.В. Референдум в странах-членах Европейского Союза. – М.: ИНИОН РАН, 1997.
7. Реформы избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. – М.: ИГПРАН, 1995.
8. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. – М., 2003.
9. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Форум: Инфра-М, 1998.

ТЕМА 7.

Глава государства в зарубежных странах

В зарубежных странах глава государства в системе высших органов власти занимает юридическое первое место. Однако его фактическая роль нередко не соответствует этому положению.

Как правило, глава государства рассматривается как носитель исполнительной власти и высший представитель государства в сфере международных отношений. Он «представляет» и «возглавляет» государство, находясь вдалеке от суетной повседневной политики с ее партийными сделками, избирательными треволнениями, парламентскими скандалами.

В большинстве зарубежных государств существует индивидуальный глава государства. Однако есть и отдельные исключения, когда функции главы государства осуществляются коллегиальным органом. Например, функции главы государства и правительства в Швейцарской конфедерации осуществляет федеральный совет, состоящий из 7 членов, избираемых на 4 года федеральным собранием (парламентом). В федеральном совете председательствует президент конфедерации, который избирается сроком на один год из числа членов федерального совета федеральным собранием.

Функции главы государства осуществляются коллегией очень редко и, как правило, временно. В парламентских монархиях это, как правило, регентский совет, который назначается при вакантности престола или до достижения малолетним монархом установленного возраста.

Монарх является главой государства в странах с монархической формой правления. Здесь власть монарха считается юридически непроизводной от какой-либо другой власти или избирательного корпуса. Монарх властвует «абсолютно» или «ограниченно» по собственному праву и считается источником всей государственной власти. Известный русский государствовед Н.М. Коркунов в свое время писал: «В этом смысле можно сказать, что в монархии ни один акт

государственной власти не совершается помимо или против воли монарха».

Порядок престолонаследия устанавливается в соответствии с конституциями и обычаями. В настоящее время в зарубежных странах известны три системы престолонаследия.

Салическая система сводится к тому, что наследование престола осуществляется только по мужской линии. Из круга престолонаследников женщины *полностью исключаются (Япония).*

Кастильская система не исключает женщин из очереди престолонаследия, но отдает предпочтение мужчинам, как в примере с Великобританией, когда младший брат исключает старшую сестру.

Австрийская система не исключает женщин, но дает мужчинам преимущество во всех степенях родства и во всех линиях. Наследуют престол женщины лишь при полном пресечении всего мужского потомства и всех мужских линий. В России эта система была введена в 1797 году, после чего женщин уже не было на российском престоле.

Таким образом, наследственный принцип является генеральным для всех монархий. В то же время истории известны случаи, когда монархи избирались, например, в Германской империи до 1806 года и в Польском королевстве. Эти избирательные монархии представляют собой сочетание монархического и республиканского элементов, однако республиканский элемент настолько несущественен, что не меняет самого института монархии.

> *Глава государства* – это должностное лицо или орган, занимающие высшее место в системе органов государства.

В соответствии с текстом большинства конституций, глава государства либо не входит ни в какую ветвь власти, либо входит и в законодательную, и в исполнительную, либо – только в исполнительную.

В подтверждение первого случая можно сослаться на ч. 1. ст. 55 Основного закона ФРГ 1949 года, согласно которой «федеральный президент не может входить в состав ни правительства, ни законодательной корпорации Федерации или земли».

Второй случай, когда президент входит и в законодательную и в исполнительную ветви власти подтверждается статьями 53 (ч. 1) и 79 Конституции Индийской Республики 1949 года, в соответствии с которыми «исполнительная власть Союза принадлежит Президенту» и далее «учреждается Парламент Союза, который должен будет состоять из Президента и двух палат: Совета Штатов и Народной Палаты».

Наконец, третий случай, когда президенту принадлежит вся исполнительная власть, подтверждается иллюстрацией ст. 2, 1-го раздела Конституции США 1787 года: «Исполнительная власть должна будет вверяться Президенту Соединенных Штатов Америки».

Следует помнить, что в системе государственных органов, как правило, предусматривается специальный орган, на который возлагается высшее представительство государства вовне и внутри страны. Этим органом и является глава государства.

Известно, что при построении любой управляющей системы ее структура должна определяться ее функциями. В системе функций государственного управления есть и такая, как высшее представительство государства. Это представительство может проявляться в различных полномочиях, круг которых относительно стабилен. А вот выделить под эту функцию особый орган или включить ее в компетенцию другого органа – дело политического выбора. Так вот, в подавляющем большинстве государств такой выбор сделан в пользу особого органа.

Из сказанного видно, что глава государства – это высший его представитель внутри и вовне страны и вместе с тем символ единства нации и государства. Его конституционные полномочия в зависимости от формы правления и государственного режима могут быть номинальными или реальными. Эти реальные и номинальные полномочия могут по-разному проявляться, а в случаях какого-либо политического кризиса, когда конституционные власти и политические силы окажутся по какой-то причине не дееспособными и уже не смогут управлять страной, то найти выход из этой ситуации должен и призван глава государства.

Во многих конституциях формулируется политическая роль главы государства. Например, испанский король охарактеризован в ч. 1 ст. 56 Конституции Испании 1978 года следующим образом: «1. Король является главой Государства, символом его единства и постоянства, выступает арбитром между учреждениями и оказывает сдерживающее воздействие на их регулярную деятельность, осуществляет высшее представительство Испанского Государства в международных отношениях, в особенности с нациями, с которыми оно имеет историческую общность, и осуществляет функции, которыми его прямо наделяют Конституция и законы».

Значение и роль Президента Франции охарактеризованы в ст. 5 Конституции Французской Республики 1958 года, где говорится: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции.

Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров». В то же время имеются и конституции, в которых функции и роль главы государства вообще не прописаны. Примером в этом может служить Основной закон Германии. Такие конституции лишь обозначают в общих чертах полномочия главы государства.

В странах с тоталитарным да и с авторитарным политическим режимом, властвующий в стране диктатор обычно узурпирует высшую политическую власть. После этого свою узурпацию оформляет «выборами», которые позволяют легитимировать доставшуюся ему власть.

В случаях захвата власти путем военного переворота правящая группа образует сначала коллегиальный орган, объединяющий в себе функции главы государства, парламента и правительства. Этот орган государствоведы многих стран называют испанским словом «хунта», что в переводе означает «совет». Испаноязычное происхождение этого термина объясняется тем, что такие органы, как правило, создавались в странах Латинской Америки, в большинстве своем говорящей на испанском языке. На африканском континенте нередко пользовались термином «революционный совет». Из этого совета или хунты в дальнейшем, как правило, выделялся лидер, который чаще всего называл себя президентом. А вот в Центральноафриканской Республике был период с 1976 г. по 1979 год, когда лидер, захвативший власть, присвоил себе титул императора, а эту маленькую республику переименовал в «империю».

Традиция единоличного главы государства пришла к нам из средневековья. И самой первой юридической формой главы государства стал монарх. Позже в целом ряде государств, где установилась республиканская форма правления, главой государства стал президент, а в некоторых социалистических странах – председатель, например, в Китае. Разновидности юридических форм главы государства объясняются разными причинами, но прежде всего традицией того или иного народа.

Эти *формы* можно классифицировать следующим образом:

1) единоличный монарх, унаследовавший свою должность, например, в Бельгии, Великобритании, Испании, Марокко, Нидерландах и Японии;
2) единоличный монарх, назначенный своей семьей – правящей династией, например, в Саудовской Аравии;

3) единоличный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации из своей среды, например, в Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратах;
4) единоличный президент, выбранный народом, парламентом или представительной коллегией на установленный срок, например, в Германии, Индии, Италии, Китае, США;
5) коллегиальный орган, избранный парламентом на установленный срок; при этом отдельные полномочия главы государства, которые невозможно осуществлять коллегиально, как, например, прием верительных грамот иностранных дипломатических представителей, передаются председателю коллегиального органа, например, на Кубе или в Швейцарской конфедерации;
6) глава правительства, он же осуществляет и функции главы государства, например, в землях Германии;
7) представитель британского монарха в государствах, имеющих статус британского доминиона, то есть признающих главой государства британского монарха, например, в Австралии, на Барбадосе, Новой Зеландии и в Канаде;
8) единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве на неопределенный срок.

Таковы лишь главные юридические формы главы государства, существующие в зарубежных странах.

Глава государства как высший представитель внутри страны имеет определенные полномочия в отношении парламента и правительства, а также судебной власти.

В зарубежных странах в основном главы государств обладают идентичными полномочиями, хотя имеются в каждой стране и свои особенности. Вот почему мы остановимся сначала на общих полномочиях главы государства, не привязывая их к той или иной форме правления.

Главе государства нередко предоставляется право созывать, а порой и закрывать сессии парламента, а также созывать парламент на внеочередные сессии или заседания. Он может в законодательном процессе наделяться правом санкционировать, промульгировать (обнародовать) и опубликовать законы, имея при этом отлагательное вето, редко – абсолютное. Он наделен правом обращения в орган конституционного контроля в случае сомнения в конституционности представленного на подпись закона.

Так или иначе, глава государства обычно участвует в формировании правительства, часто – в решении вопроса об его отставке.

Например, ст. 92 Конституции Италии гласит: «Президент республики назначает председателя совета министров и по его предложению министров. Он определяет их число и обязанности». В Конституции 1983 года Королевства Нидерландов сказано: «Премьер-министр и другие министры назначаются и смещаются Королевским Указом» (ст. 43). Однако роль главы государства на практике в формировании правительства носит часто номинальный характер, так как он может назначать премьером лишь лидера победившей партии или главу партийной коалиции.

Глава государства, как правило, принимает участие и в формировании органов судебной власти. В ряде стран он выступает в роли арбитра в спорах между различными ветвями власти.

Как высший представитель государства внутри страны ее глава имеет определенные полномочия в сфере так называемого личного статуса, т.е. в отношениях с гражданами и иностранцами. Часто ему принадлежат полномочия в вопросах предоставления, восстановления гражданства и дачи разрешения на выход из него, право предоставления убежища иностранцам, право помилования осужденных, награждение государственными наградами.

Глава государства, будучи высшим представителем вовне, имеет ряд важных полномочий в сфере его международных отношений. На него возлагаются полномочия заключения международных договоров, а при необходимости – ратификация (утверждение) и денонсация (уведомление о расторжении договора), как правило, после предварительного решения парламента.

Только глава государства принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей. Он сам аккредитует и отзывает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, подписывая соответствующие грамоты.

В сфере обороны и безопасности глава государства часто является верховным главнокомандующим вооруженными силами и вправе принимать немедленные меры по обеспечению внешней и внутренней безопасности с последующим парламентским контролем. Таковы основные полномочия главы государства.

Отличие монарха от других государственных должностных лиц состоит в том, что его должность главы государства принадлежит ему по праву рождения. Он наследует ее и, как правило, занимает пожизненно.

Законодательством соответствующих стран личность монарха признается неприкосновенной и даже священной. Например, в Кон-

ституции Дании в § 13 сказано: «Король не несет ответственности; его особа неприкосновенна». Одновременно Конституция Княжества Лихтенштейн в ст. 7 устанавливает: «Князь является Главой государства… Личность его священна и неприкосновенна».

Следует помнить и то, что уголовное законодательство многих монархических стран предусматривает особые составы преступлений, направленные против личности монарха или его достоинства. Обычно строгим наказаниям подвергаются лица, совершившие «преступления против величества».

В настоящее время, как и раньше, монарх обладает целым рядом почетных прав и прерогатив, никак не свойственных президенту. В их числе такие атрибуты монархической власти, как особый титул – король, император, шах и т.п., а также государственные регалии (символы верховной власти) – трон, корона, скипетр, мантия, а также титул, в котором обычно перечисляются владения монарха, подчеркивается божественное происхождение его власти. Например, английская королева в самом Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии именуется так: «Елизавета Вторая Божьей милостью Королева Великобритании и Северной Ирландии и ее других владений и территорий Королевства, Глава Содружества, Защитница Веры».

За монархом признается право на содержание его личного двора, а необходимое для этого денежное содержание складывается из доходов от его личного имущества и ассигнований из государственного бюджета, получаемых им по цивильному листу, утвержденному парламентом.

До настоящего времени встречаются случаи, когда одно и то же лицо является монархическим главой нескольких государств. Например, Королева Великобритании считается одновременно главой государства в ряде стран, бывших некогда британскими колониями и сохраняющих статус так называемого доминиона.

В свое время доминион представлял собой наиболее мягкую форму колониальной зависимости, а с 1931 года доминионы суть суверенные государства, признающие главой своего государства британского монарха.

Великобритания и большинство ее бывших колоний образуют Содружество, именовавшееся ранее Британским содружеством наций, затем просто Содружеством наций.

Первоначально государства, входящие в Содружество, признавали британскую Королеву своим главой государства, а затем, когда в

1950 году Индия стала республикой и ее примеру последовал ряд других членов Содружества, то эти государства, избравшие своих президентов, стали признавать британскую Королеву лишь главой Содружества.

В настоящее время Королева является главой 17-ти стран из 49 государств Содружества. К ним, в частности, относятся как Австралия, Канада, Новая Зеландия и др. Британская Королева в каждом из этих 17-ти государств назначает по рекомендации правительства соответствующего государства своего представителя – генерал-губернатора, который и осуществляет полномочия главы государства.

В государственном управлении обществом роль монарха номинальна. Так, известный английский государствовед XIX века Беджгот говорил, что монарх имеет «право советовать, право поощрять и право предупреждать». Эти полномочия сами по себе достаточно весомы, особенно в тех случаях, когда монарх является незаурядной личностью.

Спящая прерогатива монарха при острых политических ситуациях может быть гальванизирована. Например, английская корона не пользуется своим правом абсолютного вето триста лет, но это право не отменено и при чрезвычайных обстоятельствах вполне может быть употреблено.

В последние десятилетия монархия была ликвидирована конституционным путем в Италии, Индии, Палестине, Нигерии, Кении, Сьерра-Леоне. В этих государствах на выборах была установлена республиканская форма правления. В таких же государствах, как Афганистан, Египет, Ирак, Йемен, Эфиопия, монархия была ликвидирована посредством переворота, а вот в Албании, Болгарии, Венгрии, Вьетнаме, Югославии и Румынии – через революции.

Главой государства в странах с республиканской формой правления является президент, который избирается либо, как исключение, занимает в результате государственного переворота.

В настоящее время конституционным законодательством различных стран в зависимости от вида республики предусмотрены три системы избрания президента – это прямые, косвенные или многостепенные выборы.

Прямые выборы президента, как правило, применяются во многих президентских республиках, таких как Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Коста-Рика, Ю. Корея, Мексика, Панама, Парагвай, Перу. Здесь результаты голосования за выдвинутых кандидатов определяются по мажоритарной избирательной системе относительного или абсолютного большинства.

Косвенные выборы президента в большинстве своем применяются также в президентских республиках, например, в США.

Как правило, при косвенных выборах президента избиратели выбирают коллегию выборщиков, которая затем избирает президента.

Согласно Конституции, президент США избирается коллегией выборщиков: от каждого штата избирается ровно столько выборщиков, сколько представителей (депутаты в палате представителей) и сенаторов (по 2 от штата) в общей сложности он посылает в конгресс.

В 1961 году XXIII поправка к Конституции США предоставила право Федеральному округу Колумбия (округ пребывания правительства США в центре Вашингтона) избирать трех выборщиков. Вот почему число членов коллегии выборщиков равно 538 (435 представителей + 100 сенаторов + 3). При этом выборщиков избирают списком по мажоритарной системе относительного большинства. Так, партия, набравшая наибольшее число голосов, получает все места выборщиков от данного штата. Такую систему создания коллегии электоров в США называют «системой общего списка» или «системой все или ничего», которая порождает резкие диспропорции между количеством голосов избирателей и количеством выборщиков. Например, на президентских выборах 1988 года за кандидата Республиканской партии Джоржа Буша проголосовало около 49 млн избирателей (53,3%), и он получил 426 выборщиков, а кандидат от Демократической партии Майкл Дукакис собрал 42 млн голосов (45,6%), что дало ему всего лишь 112 выборщиков. Это показывает, что при небольшом преимуществе прямых голосов Д. Буш получил почти в четыре раза больше выборщиков, чем М. Дукакис.

Конституция США определяет, что, будучи избранными, выборщики собираются в столицах соответствующих штатов и подают голоса за кандидатов в президенты и вице-президенты. Чтобы оба высших должностных лица государства были избраны, необходимо абсолютное большинство голосов в коллегии выборщиков. В противном случае применяется процедура, предусмотренная XII поправкой к Конституции США, согласно которой в 1824 году палатой представителей был избран президентом Джон Квинси Адамс, получивший только 30,54% голосов избирателей, а его противник Джексон – 43,13%.

В соответствии все с той же XII поправкой к Конституции США избирается и вице-президент, не набравший абсолютного большин-

ства голосов выборщиков, но он избирается уже не палатой представителей, а сенатом из числа двух кандидатов, получивших наибольшее количество голосов.

Как известно, выборщик является активным членом политической партии и голосует только за кандидата своей партии и лишь 8 раз за всю историю США выборщики голосовали за кандидата другой партии.

Действительность показывает, что косвенные выборы фактически превращаются в прямые, но в худшем варианте, так как результаты избирательной борьбы определяются не по числу поданных голосов, а по количеству полученных выборщиков. При этой системе избиратель голосует не за выборщиков, а за кандидата в президенты, но воля его при этом не только опосредствуется, но и искажается, поскольку учитываются не голоса избирателей, а их порочные «эквиваленты». Существующая система выборщиков создает возможность замещения президентской должности кандидатом, получившим меньшинство прямых голосов. Вот почему с момента образования США в конгресс было внесено более 500 резолюций, содержащих проекты реформ системы избрания президента. В сентябре 1969 года палата представителей даже одобрила объединенную резолюцию, содержащую проект поправки к конституции, в которой предусматривалась ликвидация коллегии электоров и введение прямых президентских выборов, но этот проект был отклонен сенатом.

По своей сути косвенные выборы президента мало чем отличаются от прямых, так как тоже создают для главы государства возможность противопоставить себя парламенту. В большинстве парламентских республик президент избирается путем многостепенных выборов – как правило, двухстепенных.

При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется представительным учреждением – парламентом. Такой порядок избрания президента парламентом принят в Израиле, Турции, Ливане и др.

По итогам выборов президент получает здесь мандат от парламента. А поскольку его власть производна, то он уже не может противопоставить себя общенациональному представительному учреждению.

Президент, избранный таким путем, обладает номинальными полномочиями и не играет существенной роли в государственной жизни страны, например, в Италии, ФРГ, Индии и др.

Торжественное вступление президента в должность, которое в США и некоторых других странах именуется инаугурацией (от лат. inaugurare – посвящать), включает обычно принесение присяги.

Президент как глава государства пользуется неприкосновенностью и целым рядом других привилегий: специальным вознаграждением, охраной, резиденцией, правом на штандарт и др. Некоторые привилегии сохраняются и после того, как срок президентства истек. Например, в Италии бывшие президенты по праву становятся сенаторами. Президентский срок полномочий составляет 4–5 лет. Однако конституциями таких стран, как Мексика, допускается 6-летний, а во Франции и Италии – 7-летний срок.

В принципе президент не ответственен за свою деятельность, но в отличие от монарха его безответственность имеет границы. Как правило, многие конституции устанавливают политическую или уголовную ответственность президентов за совершенные ими правонарушения. Так, Конституция США в ч. 7 разд. 3 ст. 1 установила, что смещенное в порядке импичмента лицо подлежит затем за свои деяния судебному преследованию в соответствии с законом.

Конституции зарубежных стран по разному решают вопрос о замещении должности президента в случае его досрочного выбытия или препятствия к исполнению им своих обязанностей. Например, в США вице-президент в случае необходимости временно замещает президента, а в случае досрочного выбытия президента США вице-президент становится президентом до окончания срока полномочий выбывшего президента (см. ч. 6 разд. 1 ст. II поправки XX и XXV к Конституции). Во Франции президента временно замещает председатель Сената, в других странах – глава правительства.

Вспомогательные органы и учреждения при главе государства. Эти органы и учреждения возникли сравнительно недавно, и теперь уже трудно себе представить функционирование главы государства без них. Иногда их политическое значение более весомо, чем значение формальных конституционных органов.

Президенту США до 1857 года не выделялись даже средства на содержание личного секретаря. Конгресс впервые в указанном году ассигновал средства на содержание штата Белого дома (резиденции президента). И только в 1939 году было учреждено Исполнительное управление президента (ИУП). Теперь оно уже насчитывает 1,5 тыс. человек и включает 9 подразделений: Аппарат Белого дома (это специальные помощники президента), Административно-бюджетное управление, Совет национальной безопасности, Совет по качеству окружающей среды, Экономический совет и др.

Некоторые из перечисленных подразделений координируют деятельность внутри самой системы федеральной исполнительной

власти, другие обращают свои усилия вовне этой системы: согласовывают президентские программы с законодателями, поддерживают связь с заинтересованными группами и многое другое. ИУП, по мнению многих исследователей, имеет значительно больший политический вес, чем Кабинет, состоящий из руководителей правительственных ведомств.

Аппарат Президента Франции – «дом Президента» – насчитывает более 500 человек и подразделяется на гражданский и военный. Главная структура «гражданского дома» – Генеральный секретариат. Он является важнейшим инструментом политического действия Президента и координирует деятельность министерств и других ведомств.

Аппарат главы государства при парламентских формах правления, как правило, более скромный, а в монархиях он имеет подчас статус министерства двора.

Главы социалистических государств, возглавляющие одновременно и коммунистическую партию, как правило, используют ее центральный комитет, который играет значительно более весомую роль, чем конституционные органы власти и их аппарат.

Нередко отдельные вспомогательные органы и учреждения, действующие при главе государства, приобретают конституционный статус. Такое произошло с органами военно-политического руководства в КНР, а в ст. 39 Конституции Греции предусматривается создание специального Совета при Президенте, состоящего из бывших президентов, премьер-министров и других первых лиц государства.

Контрольные вопросы

1. Какие функции и полномочия специфичны для главы государства?
2. Покажите сходство и различие статусов монарха и президента при парламентарных формах правления.
3. Каковы взаимоотношения главы государства с законодательной, исполнительной и судебной властями при разных формах правления?
4. Какие вам известны виды ответственности главы государства?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Порядок замещения поста главы государства.
2. Полномочия главы государства.
3. Ответственность главы государства.

Задание для самостоятельной работы

Используя тексты конституций и учебную литературу, дайте характеристику основных полномочий главы государства в странах с различными формами правления. Опишите порядок их осуществления.

Список рекомендуемой литературы

1. Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право. – 2005. – № 2.
2. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. – 1999. – № 3.
3. Монархи Европы. Судьбы династий. – М.: Терра, 1997.
4. Разделенная демократия: сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. – М.: Прогресс-Универс, 1994.
5. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994.

6. Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11.
7. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. – М.: Облиздат – Алир: 1998.
8. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997 – № 5.

ТЕМА 8.

Парламент в зарубежных странах

В большинстве стран законодательная власть осуществляется *парламентом* – общенациональным представительным выборным коллегиальным органам, работающим на профессиональной постоянной основе в системе разделения властей.

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

Из теории государства и права известны две основные формы демократии – это прямая или непосредственная форма и другая форма демократии – представительная.

Представительная форма демократии – это отражение работы депутатов в парламенте.

Термин «парламент» происходит от фр. «парле» – говорить. *Парламент* – это общенациональное представительное учреждение общества, носитель верховной законодательной власти.

Парламент имеет самостоятельную многовековую историю. Прародителями его были английский парламент и испанские кортесы, возникшие еще в XII–XIII веках, т.е. при феодализме. Однако современный парламент качественно отличается от сословных представительных учреждений эпохи феодализма. Вот почему история современного парламента начинается значительно позже, т.е. с эпохи буржуазных революций XVI–XVII веков.

Согласно теории разделения властей и соответствующих статей конституций многих стран, Парламент как носитель верховной законодательной власти занимает привилегированное (ведущее) положение в системе высших органов государственной власти. Например, в американской Конституции записано: «Все законодательные полномочия сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов…»

Очень категорично определяет юридический статус парламента Конституция Японии: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственной законодательной властью государства».

В парламентарных странах на парламент, как правило, сильно воздействует правительство, которое не только монополизировало законодательную инициативу, но и оказывает сильное влияние на все стороны деятельности парламента.

В президентских республиках парламент юридически более независим. Он не может быть распущен президентом, законодательная инициатива принадлежит только депутатам. Тем не менее, президенты в этих случаях располагают богатым арсеналом средств воздействия на парламент.

В тех странах, где существует конституционный надзор (США, Италия, Германия, Япония, Франция, Австралия, Индия и т.д.), любой акт парламента может быть отменен по причине его несоответствия конституции страны.

> *Парламентаризм* – это особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением властей, законодательной и исполнительной, при привилегированном положении парламента.

Парламент и парламентаризм – понятия взаимосвязанные и взаимообусловленные, но отнюдь не равнозначные.

Парламентаризм не может существовать без парламента, его основой является именно сильный и полновластный парламент. Но парламентаризм есть в то же время высшее качество парламента, которое может им утратиться. Парламент может существовать без существенных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимов.

Юридическим выражением парламентаризма является контроль парламента за деятельностью правительства. Этот контроль по-разному осуществляется в парламентарных странах и президентских республиках, но он является определяющей чертой парламентаризма и именно в нем находит свое выражение привилегированное положение парламента. Хотя в президентских республиках отсутствует институт парламентской ответственности, им известны определенные формы контроля над деятельностью правительства.

Возникновение и оформление парламентаризма относится к тому периоду, когда избирательное право было цензовым и в категорию политически активных граждан входили только мужчины – собственники. По мере демократизации избирательного права и расширения избирательного корпуса шла эволюция парламентаризма. Так, в XX веке и особенно после второй мировой войны заметно расширяется социальная база парламентов, увеличивается доля представительства коммунистических и рабочих партий.

Во многих странах правительства формируются социал-демократическими партиями. Возрастает относительная самостоятельность парламентов по отношению к правительствам. Этот процесс проходит по-разному в различных странах. Он знает подъемы и спады.

Так, в период Уотергейтского скандала резко возросла реальная власть конгресса, так как президентская власть была скомпрометирована. Однако с приходом республиканской администрации Р. Рейгана в 1981 году система сдержек и противовесов стабилизировалась за счет активизации президентской власти.

Во Франции после ухода президента Шарля де Голля шел процесс возрастания реальных полномочий Национального собрания и восстановления парламентаризма. Этот процесс усилился в двукратное пребывание в качестве президента Ф. Миттерана.

Порядок формирования парламентов находится в прямой зависимости от их структуры (одно- или двухпалатный парламент). Нижние палаты парламентов демократических стран, так же как и однопалатные парламенты, почти всегда формируются посредством прямых выборов. Верхние же палаты формируются следующим образом:

1. Формирование верхних палат посредством непрямых (многостепенных) выборов, например, в Норвегии, Франции и Индии.

Так, двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – Стортинга.

Избиратели избирают по пропорциональной системе депутатов парламента без подразделения их по палатам. Избранные депутаты Стортинга избирают четвертую часть своих членов, которые образуют верхнюю палату – Лагтинг. Остальные 3/4 членов Стортинга составляют нижнюю палату – Одельстинг.

В то же время Сенат Французской Республики формируется посредством трехстепенных выборов.

2. Формирование верхних палат посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применя-

ется при формировании нижних палат. Так, верхняя палата Конгресса США – Сенат – избирается непосредственно населением, но не по территориальным избирательным округам, как члены палаты представителей, а от каждого штата по два сенатора. Определение результатов голосования осуществляется по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

3. Чисто феодальный способ формирования верхней палаты применяется в Великобритании. Здесь на протяжении 5-ти столетий существует традиционная система замещения мест в палате лордов.

В настоящее время в состав палаты лордов входит около 1200 пэров, которые подразделяются на следующие основные группы:

1) наследственные пэры, имеющие право передавать свой титул по наследству;
2) пожизненные пэры, не имеющие права передачи титула по наследству;
3) ирландские и шотландские пэры (в настоящее время их в палате лордов нет);
4) пэры по апелляции;
5) духовные пэры (епископы и архиепископы английской церкви).

4. Формирование верхней палаты посредством назначения применяется в ФРГ. Здесь верхняя палата парламента – Бундесрат – состоит из членов, назначаемых правительствами земель из своего состава. В другую палату – Бундестаг – половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах, охватывающих территорию всей страны, а вторая половина избирается по германским землям в многомандатных избирательных округах, выдвинутых политическими партиями.

5. Верхние палаты парламентов некоторых стран (Сенат Бельгии, Сенат Ирландии) формируются смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности.

Как показывает опыт деятельности верхних палат, самые сильные, влиятельные из них – сформированные посредством выборов (в США, Италии, Японии).

Слабыми по своему влиянию на политическую жизнь в обществе являются верхние палаты, сформированные без участия избирательного корпуса (например, Палата Лордов, Совет штатов Индии, Бундесрат).

Правовое положение депутата парламента определяется конституциями, конституционными и органическими законами, регламентами палат и обычаями.

Нынешняя конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не соответствующего избирательного округа. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». Вот почему депутат является профессиональным парламентарием. Именно по этой причине его мандат обладает свойством несовместимости ни с какой государственной или иной должностью. Парламентская деятельность считается единственным законным занятием депутата, исключая право занятия министерских постов в парламентских странах.

В содержание депутатского мандата входят следующие основные компоненты:

- *индемнитет* (в конституционном праве термин «индемнитет» имеет два значения: освобождение от ответственности и вознаграждение за парламентскую деятельность. Здесь он применяется во втором своем значении.). Депутат парламента получает вознаграждение за свою парламентскую деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки и т.д.;
- *иммунитет* (законодательство государств предоставляет депутату целый ряд прав и привилегий, которые должны гарантировать его независимость). Важнейшими элементами депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования и депутатская неприкосновенность;
- *свобода слова и голосования* (сводятся к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности за высказывания в парламенте и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата);
- *депутатская неприкосновенность* (обычно состоит в том, что депутат не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции соответствующей палаты, за исключением тех случаев, когда он задержан на месте совершения преступления).

Прекращение срока действия мандата наступает по окончании срока полномочий парламента, по истечении срока, на который избран депутат, вследствие смерти депутата, в результате лишения мандата или признания выборов недействительными.

Парламент обычно является верховным судом в отношении полномочий своих депутатов, поэтому он не только может лишить депутата иммунитета, но и признать недействительным его мандат.

В основу классификации современных парламентов могут быть положены следующие существенные *признаки*: структура парламента и объем компетенции.

1. Классификация парламентов по структуре.

Традиционной системой построения парламентов был бикамерализм (двухпалатность).

По мнению многих ученых, в том числе проф. Я.М. Бельсона, вторая или верхняя палата была введена, во-первых, для представительства аристократии и, во-вторых, для сдерживания нижней палаты, которая представлялась более демократической («фильтр»).

Вторая палата, по мнению современных ученых, необходима как интегральная часть парламента.

Особенно важна роль верхней палаты в федеративном государстве, где она представляет интересы субъектов федерации. В то же время среди молодых освободившихся государств были федерации (Камерун, Пакистан) с однопалатными парламентами.

Любопытным исключением из традиционных одно- или двухпалатных систем являлся трехпалатный «парламент», введенный в ЮАР в соответствии с Конституцией 1984 г.

2. Классификация парламентов по объему компетенции.

Компетенция определяет правовое положение парламента и его роль в политической жизни страны, взаимоотношение с другими высшими органами государственной власти.

По тому как конституции определяют компетенцию парламентов, эти учреждения можно подразделить на три группы:

1) парламенты с абсолютно определенной компетенцией, для которых конституции устанавливают точный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности. Такие парламенты не имеют права переступать границы их полномочий, так как в противном случае суды отменят принятые им нормативные акты. Наиболее типичным примером подобного рода является Конгресс США. Так, разд. 8 ст. 1 Конституции США содержит перечень из 18 пунктов, уполномочивающих Конгресс на совершение определенных действий. Разд. 9 ст. 1 дает перечень того, чего Конгресс не может делать – это дополнительное ограничение. Так Конституцией США определена четкая сфера деятельности Конгресса.

2) Парламенты с абсолютно неопределенной компетенцией, т.е. парламенты, которые юридически располагают неограниченными полномочиями и имеют право издавать законы по любому вопросу. И хотя эта доктрина носит чисто умозрительный характер, полно-

мочия парламента всегда ограничены. Тем не менее, эта концепция играет роль конституционного принципа при определении компетенции парламентов Великобритании и Новой Зеландии.

3) Парламенты с относительно определенной компетенцией. Здесь наблюдается подвижность границ, в пределах которых компетентны парламенты, например, Индийский парламент. Конституция Индии устанавливает три сферы полномочий. В первую группу входят вопросы, отнесенные к исключительной компетенции союза, по которым может законодательствовать только федеральный парламент. Вторую группу составляют вопросы, входящие в компетенцию штатов. Третья группа вопросов относится к совместной компетенции союза и штатов. По этим вопросам может законодательствовать как союзный парламент, так и легислатуры штатов, но в случае коллизии приоритет сохраняется за законом союза.

Определение фактической роли парламента в осуществлении государственной власти представляет собой достаточно сложную проблему.

Конституции стран определяют следующие *основные направления деятельности парламентов*:

1) Принятие законов. Только парламент наделен компетенцией принятия законов.
2) Принятие бюджета и иные финансовые полномочия являются старейшей прерогативой парламента.
3) Контроль над деятельностью правительства является одним из наиболее важных полномочий парламента.
4) Судебные полномочия парламентов являются ограниченными, и их реализация не занимает заметного места в обычной парламентской деятельности, например, парламент Англии может играть роль кассационной инстанции, а палата лордов выступает как суд 1-ой инстанции для мэров, совершивших особо тяжкие государственные преступления.
5) Внешнеполитические полномочия парламентов носят ограниченный характер и, как правило, сводятся к контролю над внешней политической деятельностью правительства.

Законодательный процесс в современных странах самым тщательным образом регламентирован и проходит в несколько *стадий*:

1. Выявление потребности в принятии закона и осуществление законодательной инициативы.
2. Обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях палаты.
3. Рассмотрение законопроекта в парламентских комитетах.

4. Принятие законопроекта палатой, в которую он был внесен.
5. Прохождение законопроекта в другой палате является стадией, которая, естественно, свойственна только бикамеральным парламентам.
6. Санкционирование и промульгация законопроектов, одобренных парламентами, представляет собой заключительную стадию законодательного процесса.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Кроме этого парламент обладает и значительными иными полномочиями. Он формирует другие высшие органы государства, в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и многое другое.

Контрольные вопросы

1. В чем проявляется представительный характер парламента? Необходимо ли парламенту это качество? Что оно дает?
2. Какое значение имеют бюджетные и налоговые полномочия парламента?
3. Что такое ратификация и денонсация международных договоров? Для чего необходимо участие в этом парламента?
4. Какие существуют формы парламентского контроля?
5. Какими полномочиями располагает парламент в вопросах войны и мира, национальной безопасности и как он их может осуществлять?
6. Каково значение института роспуска парламента (палаты)?
7. В чем различие свободного и императивного мандата в теории и на практике? Как вы относитесь к лоббизму? Как влияет общественное мнение на деятельность парламентариев?
8. Чем отличается индемнитет от иммунитета? Нужна ли в демократических странах депутатская неприкосновенность и если да, то в каком объеме?
9. Каковы взаимоотношения между парламентариями и политическими партиями, в которых они состоят? Как вы относитесь к практике фракционного принуждения? Как обстоит с этим дело в территориальных объединениях парламентариев?
10. Каково значение нескольких чтений при обсуждении законопроекта?
11. Чем обусловлены особенности законодательного процесса в финансовой области?
12. Чем отличается вотум недоверия от отказа в доверии?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие и классификация парламентов.
2. Внутренняя организация палат парламента.
3. Полномочия парламента.
4. Законодательный процесс.
5. Политическая и конституционно-правовая ответственность парламента.
6. Правовой статус депутатов и членов парламента.

Задание для самостоятельной работы

Используя тексты конституций и учебную литературу, покажите различные способы и особенности формирования верхних палат в 3-4 зарубежных странах.

Список рекомендуемой литературы

1. Александрова З.К. Правовой статус депутатов в странах Центральной и Восточной Европы // Российский юридический журнал. – 1999. – № 3.
2. Депутат парламента в зарубежных государствах. – М., 1995.
3. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М.: Норма, 1998.
4. Коврякова Е.В. Парламентский контроль. Зарубежный опыт и Российская практика. – М.: Городец-издат, 2005.
5. Котелевская И.В. Современный парламент / Государство и право. – 1997. – № 3.
6. Маклаков В.В. Парламенты стран-членов Европейского союза. – М.: ИНИОН РАН, 1994.
7. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. – М., 2003.
8. Регламенты в парламентской практике. – Варшава: Бюро по исследованиям и экспертным заключениям Канцелярии Сейма Республики Польша, 1995.
9. Сивков А.Л. Альтернативные источники парламентских процедур (практика, обычай, прецедент, толкование регламента) // Государство и право. – 2004. – № 11.

ТЕМА 9.

Правительство в зарубежных странах

Известные уже нам авторы Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин и А.А. Мишин при определении понятия правительства близко сходятся во мнении о том, что *правительство* – это коллегиальный исполнительный орган власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением. Правда, такое определение скорее относится к парламентским республикам и не совсем приемлемо для президентских республик и дуалистических монархий, администрация с общей компетенцией возглавляется не коллегиальным органом, а единолично президентом или монархом. Поэтому вряд ли можем говорить о наличии правительства, например, в США, где каждый министр подчинен только президенту. Здесь кабинет, объединяющий министров, не является коллегиальным органом и решений не принимает, а только обсуждает их. И только президент принимает решения от имени центральной исполнительной власти общей компетенции. Поэтому в этом случае о президенте правильнее говорить как о главе государства и главе исполнительной власти (администрации), а не главе правительства. Однако и при такой форме правления конституции предусматривают правительство как коллегиальный орган со своей компетенцией, например, в Колумбии.

В разных странах правительство носит различные конституционные наименования: Совет министров – в Индии, Совет министров (Правительство) – во Франции, на Кубе, Кабинет – в Японии, Правительство – в Чехии, Колумбии, Государственный совет – в Китае, Федеральный совет – в Швейцарии, Федеральное правительство – в Германии, Административный совет – в КНДР и др. Одновременно внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера – Кабинет в Великобритании, Постоянное бюро в Китае, Президиум в Италии и др., а также разного рода межведомственные структуры – комитеты в Великобритании, делегированные комиссии в Испании и т.п.

Во Франции, когда правительство заседает под руководством Президента, оно называется Советом министров, а когда председательствует Премьер-министр – Советом кабинета. В последнем случае основополагающие правительственные документы приниматься не могут, а лишь обсуждаются.

Правительство по своему политическому составу бывает однопартийным, коалиционным и беспартийным.

В демократическом государстве однопартийное правительство бывает при парламентской или смешанной форме правления в том случае, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Так обычно бывает в Великобритании.

В президентских республиках, где имеется правительство, президент формирует его обычно из представителей своей партии, хотя иногда и включает в него, в политических целях, отдельных выходцев и из других партий.

При парламентарной или смешанной форме правления формируется обычно коалиционное правительство в том случае, когда в итоге выборов ни одной из партий не удалось набрать в парламенте такого большинства, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство.

Одним словом, коалиционное правительство – это результат соглашения между партиями об общей правительственной программе. Обычно коалиционные правительства создаются в Италии и Германии.

В случае войны или других кризисных ситуаций возможно объединение всех парламентских партий в рамках правительства, создание правительства национального единства, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Вместе с тем возможно создание и правительства меньшинства, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий. Зачастую такое правительство формируется в Скандинавских странах. Такому правительству трудно принимать радикальные решения, и оно, как правило, ограничивается решениями текущих вопросов.

Наконец, беспартийное правительство образуется в случае, если в парламенте прошедшим партиям не удалось договориться о создании коалиционного, а парламент (нижнюю палату) распускать нежелательно. Такое правительство называют обычно служебным чиновничьим или деловым. Продолжительность действия такого пра-

вительства, как правило, невелика. Оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Служебное правительство создается иногда и для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния.

Образованное в соответствии с конституцией правительство во всех перечисленных формах правления считается постоянным. А вот правительства, образованные при смене режима еще и сопровождающегося изменением режима, считаются обычно временными.

Компетенция правительства в большинстве конституций зарубежных стран очерчивается самым общим образом. Поэтому можно считать, что компетенция правительства, проводящего текущее управление страной, охватывает многие вопросы государственной жизни, если они не отнесены к ведению других государственных органов. Характерным для всех зарубежных стран является значительный разрыв между юридическим и фактическим статусом правительства.

В унитарных государствах по общему правилу предметная компетенция правительства не определяется, поскольку законодатель исходит из предположения о том, что границы между исполнительной, законодательной и судебной властями совершенно очевидны. Одновременно, многие зарубежные конституции все исполнительные полномочия вручают главе государства, хотя на самом деле они практически осуществляются правительством. Отдельные конституции наделяют правительство чисто совещательными функциями, присущими органу при главе государства. Например, Конституция Дании 1953 года провозглашает: «Король облечен верховной властью в отношении всех дел Государства с ограничениями, определенными настоящей Конституцией; эту власть он осуществляет через министров».

Полномочия правительства в государствах с федеративной формой государственного устройства также не определяются, разве что редким исключением (Швейцария). Как правило, конституции этих стран ограничиваются разграничением компетенции между союзом и субъектами федерации.

В сфере осуществления внешних функций правительство федеративного государства обладает такими же полномочиями, как и правительство унитарного государства. Что касается осуществления внутренних функций, то здесь объем полномочий федеративного правительства значительно уже унитарного.

Правительство в системе высших органов власти зарубежного государства является наиболее активным и динамичным элементом, осуществляющим свои важнейшие функции.

Одной из основных функций правительства является управление государственным аппаратом. Правительство играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата и руководит его деятельностью через министерства, департаменты, штабы и другие ведомства.

Важнейшая функция правительства – исполнение законов по букве конституции. Одновременно правительства в зарубежных странах активно занимаются нормоустанавливающей деятельностью и нередко вторгаются в сферу исключительной компетенции парламента. Так, в самостоятельную функцию правительства превратился контроль над законодательной деятельностью парламента. Такой контроль осуществляется по двум главным направлениям.

Во-первых, правительство является главным источником законодательной инициативы. В парламентских странах правительство является практически единственным субъектом законодательной инициативы. Что же касается президентских республик, то там его роль в этом вопросе значительно скромнее.

Во-вторых, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс.

В президентских и парламентских республиках этот контроль осуществляется по-разному. Так, в президентских республиках правительство для этого использует право вето и непосредственные контакты с парламентариями. В парламентских странах активнее в этих целях используются партийные организации, с помощью которых правительство контролирует законодательный процесс.

Одним из основных направлений работы правительства является его нормоустанавливающая деятельность.

Причем нормоустанавливающая деятельность правительства проявляется в трех его основных направлениях:

1. Правительство издает нормативно-правовые акты на основе и во исполнение парламентских законов. Эти правительственные акты носят подзаконный характер.

2. Нормативные акты издаются правительством по указанию парламента. Такое полномочие на издание нормативных актов может быть прямо выражено в парламентском законе или же оно подразумевается, если закон сформулирован неопределенно. Такие законы во Франции называются «рамочными законами», а в англосаксонских странах – «скелетным законодательством». Таким образом, правительство получает полномочие на издание нормативных актов по предметам правового регулирования, относящихся к исключи-

тельной компетенции парламента. В данном случае парламент либо прямо, либо косвенно делегирует правительству свои полномочия.

3. Издание правительством нормативных актов, содержащих в себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без всяких уполномочий со стороны последнего. В этих случаях парламенту предоставляется право молчаливо согласиться с вторжением правительства в его сферу полномочий.

Очевидно, что второй и третий виды нормоустанавливающей деятельности правительства – делегированное законодательство, которое весьма распространено в странах Запада.

По своему числу акты делегированного законодательства в Великобритании намного превосходят парламентские законы. Делегированное законодательство в США осуществляется как президентом, так и главами исполнительных департаментов. Издаваемые в этом порядке указы, приказы, военные приказы, прокламации, директивы, регламенты и т.д. обладают такой же юридической силой, как и акты конгресса. Причем пределы делегированного законодательства вовсе не установлены.

Правительственным полномочием является составление и исполнение бюджета, поскольку роль парламента в этом процессе номинальна.

Первоначально различными административными ведомствами составляется доходная и расходная части бюджета, а окончательный проект представляется на утверждение правительства министерством финансов.

Парламент же чисто формально утверждает бюджет, составленный правительством, и возвращает его последнему для исполнения.

В современных зарубежных странах осуществление внешней политики входит в компетенцию правительства.

В парламентарных странах правительство, как правило, контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, с помощью которых осуществляются внешнеполитические функции государства. Оно комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет международные переговоры и заключает международные договоры и соглашения.

Таким образом, полномочия правительства очень велики и их осуществление в обычных условиях мало подвержено законодательной регламентации. В условиях же чрезвычайного положения, вво-

димого приказом или прокламацией главы государства, эти полномочия становятся более жесткими и определенными. Так, во многих странах, например, в Великобритании, США и ФРГ действует специальное законодательство о чрезвычайном положении.

В современных зарубежных странах в зависимости от формы правления и степени участия парламента в формировании правительства можно выделить две основные модели его образования: парламентарную и внепарламентарную.

Парламентская модель формирования правительства применяется в странах с парламентарными формами правления. В этих странах право на формирование правительства получает та партия или партийная коалиция, которая победила на выборах и получила большинство мест в парламенте (при двухпалатном парламенте – в нижней палате).

В конституциях многих зарубежных стран это положение сформулировано неточно. Так, ст. 92 Конституции Италии содержит положение, согласно которому «Президент Республики назначает председателя совета министров и по его предложению, министров». Буквальное толкование этой нормы может привести к ложному представлению о том, что совет министров здесь формируется помимо воли парламента президентом. На самом же деле итальянская модель хотя и выводит формирование предварительного состава за стены парламента, за последним остается важнейшее право – вынесение вотума доверия.

Глава государства Великобритании имеет право назначения премьер-министра, но это право сугубо номинально, так как фактически премьером становится руководитель, победившей на выборах партии в палату общин.

В Индии процедура назначения премьер-министра представляет собой республиканский вариант английской системы. Согласно ст. 75 Конституции Индии, глава правительства назначается президентом, но в силу действующего конституционного соглашения президент может назначить на эту должность только лидера партии, располагающей большинством мест в народной палате.

Современная структура правительств очень разнообразна, но вырисовываются лишь две сложившиеся системы – континентальная и англосаксонская.

В основе такой систематизации лежит принцип определения состава правительства и способ создания вспомогательных учреждений, обслуживающих это правительство.

Континентальная система характеризуется тем, что в состав правительства входят все руководители центральных ведомств с общенациональной территориальной юрисдикцией. Единый коллегиальный орган составляют министры, главы департаментов, государственные секретари, возглавляемые премьер-министром. Например, в Италии не существует законов, ограничивающих численный состав правительства. И только ст. 95 Конституции предписывает создание президиума совета министров, который является внутриправительственным органом. В его состав входят: председатель совета министров, вице-председатели, министры без портфеля и государственные вице-секретари при председателе совета министров.

В современной Франции правительством – Советом министров или Советом кабинета – является коллегия, состоящая из министров, государственных секретарей и глав департаментов, называемых еще «младшими министрами», возглавляемая президентом. Согласно ст. 21 Конституции Франции, премьер-министр может председательствовать на заседаниях Совета министров вместо президента лишь в исключительных случаях с определенной повесткой дня и только по поручению президента.

Возглавляемая не президентом, а премьер-министром та же коллегия представляет собой Совет кабинета, который в основном готовит для Совета министров решения, т.е. является рабочим его органом.

По внутренней структуре кабинет США относится также к континентальной системе. В состав кабинета входят, как правило, главы следующих департаментов: государственный секретарь, министр обороны, генеральный атторней (министр юстиции), министр финансов, министр труда, министр сельского хозяйства, министр внутренних дел, министр образования, министр торговли, министр здравоохранения и социального обеспечения, министр энергетики, министр жилищного строительства и городского развития, министр транспорта.

Членами кабинета также являются президент и вице-президент.

Все решения в пределах полномочий исполнительной власти принимаются единолично президентом, а кабинет здесь является лишь совещательным органом. Значение кабинета в последнее время резко снизилось в связи с ростом влияния канцелярии Белого дома и исполнительного аппарата при президенте.

Англосаксонская система своим происхождением обязана государственной практике Великобритании, откуда она затем распро-

странилась в такие страны, как Канада, Австрия, Индия и др. Эта система правительственной структуры отличается двумя значительными особенностями.

Во-первых, во всех странах, придерживающихся этой системы, кабинет существует на основе конституционного соглашения. Так, английские юристы Уэйд и Филипс пишут: «Несмотря на то, что существование кабинета признано одним из положений Закона о министрах короны 1937 года, предусматривающим выплату жалования министрам – членам кабинета, кабинет является таким органом правления, в основе существования которого лежит конституционный обычай».

Во-вторых, в состав правительства в собственном смысле слова, т.е. кабинета, входят не все главы центральных исполнительных ведомств, а лишь важнейшие из них. Так, министры в «ранге членов кабинета» занимают привилегированное положение по отношению к тем членам правительства, которые в кабинет не входят. Вот почему при англосаксонской системе понятия «правительство» и «кабинет» не совпадают.

Внепарламентская модель формирования правительства применяется в президентских республиках. Право на формирование правительства в этих странах принадлежит президенту, а не парламенту, роль которого даже в юридическом смысле очень невелика.

Как на внепарламентское формирование правительства можно сослаться на ст. 189 п. 1 Конституции Колумбии, согласно которой Президент республики, как глава государства, глава Правительства и верховная административная власть, свободно назначает и смещает министров Кабинета и директоров административных департаментов.

Внепарламентский способ формирования правительства применяется и в странах, имеющих смешанную форму правления, наиболее характерным примером которых является V Республика Франции. Так, в ст. 8 Конституции Франции сказано: «Президент Республики назначает премьер-министра. Он прекращает исполнение обязанностей премьер-министра после вручения им заявления об отставке правительства. По предложению премьер-министра он назначает других членов правительства и прекращает исполнение ими их служебных обязанностей».

Таким образом, порядок формирования правительства в V Республике происходит по внепарламентской модели.

В США назначение глав исполнительных департаментов осуществляется президентом, но «с согласия и по совету» сената, который

в соответствии с конституцией одобряет назначения президента на высшие государственные должности большинством в 2/3 голосов.

Институт главы правительства может рассматриваться только при парламентарных и смешанных формах правления, так как в президентских республиках функции главы правительства выполняет сам президент.

Различными бывают названия главы правительства, однако в большинстве государств он именуется премьер-министром, то есть первым министром (фр. premier – первый).

Как разновидность подобного именования главы правительства мы встречаем в Китае и Северной Корее, где он называется просто премьером соответственно Государственного или Административного совета.

Вместе с тем встречаются и другие названия главы правительства. Так, в Италии это председатель совета министров, в Испании и Чехии – председатель правительства, в Болгарии – министр-председатель, в германских землях – министр-президент и тут же федеральный канцлер Германии.

Глава правительства изначально считался первым среди равных, а отсюда и название – первый министр. Но шло время и его статус постепенно рос, и вот теперь практически повсеместно, где существует данный институт, он выступает как олицетворение всего правительства. В настоящее время глава правительства подбирает всех его членов, и они остаются в должности, пока это ему угодно. Такое положение сохраняется и в тех случаях, когда правительство опирается на партийную коалицию и когда партии – участницы предлагают главе правительства министров. На эту ситуацию мало влияют конституционные положения, требующие, чтобы правительство принимало решения коллегиально: ведь каждый из членов этой коллегии в той или иной мере зависит от главы правительства.

Формально все члены правительства, как правило, назначаются и смещаются главой государства. Однако последний при этом обязан действовать в соответствии с предложениями главы правительства.

Постепенно особый статус главы правительства стал закрепляться в некоторых конституциях. Так, в Швеции, где глава Правительства избирается Риксдагом, он сам назначает министров и представляет их Риксдагу, сам же и смещает их (ч. 1 § 4, § 6 гл. 6 «Формы правления»).

В случае отставки или смерти главы правительства тальман, согласно § 7 гл. 6 Конституции, должен освободить от должности ос-

тальных министров. В соответствии с § 8 Конституции глава Правительства на период своего временного отсутствия может назначить одного из министров своим заместителем.

Главы правительств нередко образуют своеобразное постоянное совещание приближенных министров, возглавляющих наиболее влиятельные ведомства. Так, в Великобритании оно получило наименование внутреннего кабинета, чем-то напоминающего «кухонный кабинет» при Президенте США. В той же Великобритании растет значение личного секретариата премьер-министра. Во Франции при премьер-министре действует гражданский и военный кабинеты, а входящий в состав гражданского кабинета генеральный секретариат премьер-министра координирует деятельность ведомств, готовит правительственные документы и контролирует их прохождение и исполнение.

Особую роль при главе правительства играют министры без портфеля – лица, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса. Иногда они выполняют отдельные поручения премьер-министра, координируют работу группы министерств.

Таким образом, премьер-министры играют особую роль в подборе кандидатур в состав правительства и координации его деятельности.

Ответственность правительства многоаспектна. Она зависит прежде всего от того, совершены ли членами правительства правонарушения при исполнении служебных обязанностей или в качестве частных лиц. В последнем случае в ряде стран они отвечают наравне с другими гражданами, а в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, и судит его особый суд.

При исполнении служебных обязанностей ответственность возможна за нарушение закона, уголовные преступления, например, такие, как государственная измена и иные, за нарушение служебных обязанностей. В этих случаях ответственность может быть политической, уголовной, гражданской и дисциплинарной.

Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства – при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения – при любых.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении им вотума недоверия правительству или отдельному министру, в отказе

в доверии правительству и как следствие – в увольнении правительства или министра в отставку. Кстати, вопрос о доверии правительству ставится по инициативе самого правительства.

Политическая ответственность перед главой государства выражается обычно в виде смещения правительства или министра.

Политическая ответственность правительства имеет одну характерную черту: она возможна не только за правонарушения, но и без таковых, что чаще всего и бывает. Вот почему она и называется политической. Правительству и министрам парламент выражает недоверие за недостатки и упущения в работе, считая политическую линию правительства или министра неверной. Такое происходит иногда в связи с грубым нарушением этических норм. Эти же основания лежат в основе применения политической ответственности президентом или премьер-министром.

Что же касается ответственности за правонарушения, то в тех странах, где за членами правительства признается иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность.

Торжество демократии и законности во многих странах мира нередко приводит министров и даже премьер-министров на скамью подсудимых. Так, несколько членов правительства в Италии, Японии (включая премьер-министров), вице-президент США, президент Бразилии, бывшие президенты Южной Кореи и Чили, отдельные министры других государств были осуждены за взяточничество или за неуплату налогов.

Гражданская ответственность в настоящее время часто выражается в исках по отношению к правительству и отдельным министрам за причиненный ущерб юридическим и физическим лицам в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей.

Дисциплинарная ответственность всегда индивидуальна и выражается во взысканиях, налагаемых на министров премьер-министром или президентом за служебные нарушения.

Такое обилие форм ответственности правительства и его отдельных министров, включая и премьер-министров, стало возможным в условиях торжества законности и демократии в большинстве стран мира.

Контрольные вопросы

1. Что такое правительство? Что имеется в виду под данным термином применительно к США и другим президентским республикам?
2. Что такое кабинет? Какие значения этого термина и его разновидности вам известны?
3. Что делает и за что отвечает правительство?
4. Чем обусловлен различный порядок формирования правительства в разных странах?
5. Каковы взаимоотношения правительства с законодательной и судебной властями?
6. Как соотносится ответственность правительства с ответственностью главы государства, какие здесь различия и какое сходство?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие и классификация правительств.
2. Порядок формирования правительства.
3. Полномочия правительства.

Задание для самостоятельной работы

На основе текстов конституций 2-3 зарубежных стран сформулируйте основные направления деятельности правительства и покажите его взаимоотношения с парламентом и главой государства.

Список рекомендуемой литературы

1. Василенко И.А. Административное государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2000.
2. Государственное управление зарубежных стран / Под ред. С.В. Пронкина, О.Е. Петрухина. – М., 2004.
3. Оболонский А.В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы. – М.: Аспект Пресс, 2004.
4. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законодательство // Государство и право. – 1997. – № 4.

ТЕМА 10.

Судебная власть в зарубежных странах

В зарубежных государствах действуют различные юридические учреждения: органы дознания и расследования, прокуратура, суд, нотариат, адвокатура и т.д. Суд среди них занимает особое место, поскольку является носителем особой ветви власти – судебной.

Если законодательная и исполнительная власти возлагаются конституциями на один-два высших государственных органа, либо на главу государства или парламент, либо на главу государства или правительство, то значительно сложнее обстоит дело с судебной властью. Как правило, она возлагается на всю совокупность судебных органов от низовых до верховых.

Каждый судебный орган, независимо от места в судебной системе, разрешает конкретные дела совершенно самостоятельно, руководствуясь исключительно законом и правосознанием и является носителем судебной власти. Вся совокупность судов 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).

Именно юрисдикционная деятельность судов представляет собой правосудие, то есть вынесение подлинно правовых решений по разбираемым конфликтам. Оно достигается только при применении специальных процессуальных норм, призванных гарантировать в судебном процессе права человека и облегчить по каждому рассматриваемому делу установление истинных его обстоятельств.

> *Судебная власть* – это инструмент, посредством которого право воздействует на общественные отношения. Инструмент не единственный, но главнейший в конфликтных случаях.

Из всех властей судебная власть – слабейшая: она не опирается на волеизъявление избирателей, как законодательная власть, и не распо-

лагает силовыми структурами для принуждения, как власть исполнительная. Одна сила судебной власти в уважении цивилизованного общества к праву и к суду. Недаром в западных 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.

Судебная власть в отличие от законодательной власти не издает общих правил поведения за исключением судебного прецедента. Она не занимается и исполнительно-распорядительной деятельностью. Государственная власть суда имеет четко выраженный конкретный характер. Суды рассматривают и решают конкретные дела и споры, возникающие в результате различных в обществе конфликтов (имущественные иски, уголовные дела, трудовые споры, жалобы граждан на действия чиновников).

Как известно, судебная власть принадлежит не судебному учреждению, а судебной коллегии, которая рассматривает дело в соответствии с требованиями установленной судебной процедуры в некоторых странах по УПК или ГПК (гражданско-процессуальному кодексу). Как правило, коллегия состоит из профессиональных судей. Так, три-пять профессиональных судей рассматривают некоторые гражданские иски, а один, два или три судьи и 6-9-12-14 присяжных заседателей рассматривают уголовные дела. Причем присяжные решают лишь вопрос о виновности или невиновности подсудимого, а меру наказания определяет судья.

Вся деятельность суда призвана обеспечивать господство права, в том числе и по отношению к государству. В этой связи суд обладает такими полномочиями, которых не имеет ни законодательная, ни тем более исполнительная власть. Суд на основе закона, принимая решение, может лишить человека свободы и даже жизни за совершение преступления, распустить политическую партию, отобрать у юридических или физических лиц собственность, лишить недостойного родителя родительских прав и др.

Судебная власть как независимая ветвь предполагает судейское самоуправление. Только высшие советы магистратуры, общегосударственные советы судей, высшие квалификационные судейские коллегии могут решать вопросы об отстранении судей от работы, повышении их в должности и перевода на другое место работы, о наложении на них взысканий.

Формирование судов происходит различными способами. Так, в большинстве штатов США судьи избираются гражданами, а Вер-

ховный суд назначается президентом с согласия сената. В Италии и Франции судьи назначаются по конкурсу органами судейского самоуправления – верховными советами магистратуры, в Великобритании – лордом-канцлером (по существу, министром юстиции) без конкурса, но по совету состоящей при нем комиссии, состав которой не оглашается.

Назначаются судьи либо пожизненно, но практически занимают должность до достижения определенного возраста. Например, в Великобритании до 72 лет, в Японии до 65 лет, а после чего обязаны подать в отставку, либо на определенный срок, на 5–10 лет. В то же время судьи могут быть досрочно смещены с должности за недостойное, порочащее поведение или даже за совершение преступлений, однако делается это в особом порядке – органами судейского самоуправления, либо при их участии.

В связи с предоставленными судьям полномочиями, в том числе по решению судеб людей, к ним предъявляются высокие требования. Очевидно, что судья должен отвечать профессиональным требованиям, т.е. иметь высшее юридическое образование и иметь определенный стаж работы на других юридических должностях, обладать высокими моральными качествами (незапятнанная репутация и отсутствие судимости), иметь определенный жизненный опыт для чего, например, во Франции судьями назначаются лица не моложе 40 лет.

Статус судей определяется важнейшим принципом их несменяемости. Это означает, что судья не может быть досрочно смещен с должности, за исключением случаев, когда он недостойно вел себя или совершил преступление. Одновременно он может уйти в отставку по собственному желанию.

Известен также и принцип: судьи независимы и подчинены только закону. В то же время признаются принципы их деполитизации.

Существует несколько *видов* судебных органов, которые осуществляют определенные задачи правосудия.

1) *Общие суды* – суды общей юрисдикции, рассматривающие гражданские и уголовные дела, трудовые споры и др.

Схема судов общей юрисдикции:

- первоначальное звено: мировой судья, полицейский судья, участковый судья и т.д.;
- 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.

Эта примерная схема в каждой стране конкретизируется по-своему, и какого-то из отмеченных звеньев может и не быть.

Суды общей юрисдикции составляют основу судов четырех систем: англосаксонской (англо-американской), европейско-континентальной (романо-германской), социалистической и мусульманской.

> *Англосаксонская судебная система* – эта система судов общей юрисдикции во главе с верховным судом, в работе которых широко используется судебный прецедент, несколько снижающий роль законодательства.

Здесь в судебном процессе судья пассивен, он только ведет заседание, а в уголовных делах, поскольку полномочия судьи и присяжных разделены, не решает вопроса виновности. Решение присяжных о виновности подсудимого принимается большинством или единогласно. В зависимости от вердикта присяжных судья назначает подсудимому наказание или оправдывает его. Одновременно судья может и оспорить вердикт в вышестоящем суде.

В континентальной Европе наблюдается тенденция к полисистемности. Это значит, что в стране создается несколько независимых друг от друга систем судов со своими высшими органами. Поэтому лишь взятые в целом, они представляют собой «общие суды». Яркий пример полисистемности дает Конституция Федеративной Республики Германии 1949 года, предусмотревшая 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). При этой системе судебный прецедент применяется очень редко. Здесь работа судов определяется кодифицированным законодательством; судья активен в процессе, он не только оценивает, но и сам собирает доказательства; «судьи из народа» или как их еще называют «непрофессиональные судьи» участвуют вместе с судьей в определении наказания; наряду с апелляцией используется кассационный и ревизионный порядок обжалования, чего нет в англосаксонской системе.

> *Социалистическая судебная система* определяется выборностью всех судей и народных заседателей; равенством прав судей и народных заседателей; совпадением границ судебных округов и административно-территориальных единиц.

> *Мусульманская судебная система* строго персонифицирована: в мусульманском суде рассматриваются дела только единоверцев или лиц, согласившихся на такой суд; процесс осуществляется по канонам шариата; здесь нет присяжных и народных заседателей; в большинстве мусульманских стран процедуры обжалования судебных решений не существует.

Вместе с тем в некоторых странах, например, в Нигерии, существуют вышестоящие мусульманские суды, куда можно подать апелляционное обжалование.

2) *Специальные суды*: трудовые, по земельным и водным спорам, военные (для военнослужащих), коммерческие (по торговым делам), претензионные, суды по делам малолетних. В таких судах дела рассматриваются в коллегии профессиональных судей, без заседателей. Они, как правило, не имеют вышестоящих подобных себе судов. В то же время, например, в Германии система специальных судов имеет иерархическую структуру, при которой можно подать апелляционное обжалование в вышестоящий специальный суд.

3) *Административные суды*, рассматривающие споры граждан с органами государства в лице чиновников по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан. Суды такого рода иногда образуются при министерствах и других органах управления, но, как правило, составляют единую систему административных судов. Так, во Франции, Швеции и других странах имеются верховные административные суды.

4) *Суды обычного права* – это племенные суды, в работе которых принимают участие вожди, старейшины, военачальники. Они рассматривают споры взрослых членов племени по вопросам использования пастбищ, земли, лесов и даже некоторые вопросы семейных отношений на основе обычаев племени. Решения этих судов можно обжаловать в судах общей юрисдикции.

5) *Конституционные суды* в странах континентальной Европы занимают особое место в судебной системе, которые в некоторых конституциях рассматриваются в разделах, посвященных не судебной власти, а конституционным гарантиям (Италия, Франция).

В странах, воспринявших англосаксонскую правовую систему (США, Япония, Индия и др.), функции конституционного контроля (надзора) возложены на верховные суды общей юрисдикции.

Численный состав конституционных судов обычно невелик: во Франции, Румынии, Македонии, Словении, Монголии – 9 человек, в

Бразилии, Венгрии, Хорватии – 11, в Болгарии, Бельгии, Испании, Польше – 12, в Греции, Португалии – 13, в Австрии – 14, в Италии – 15, в Германии – 16 членов. Как видим, никакой корреляции с численностью населения соответствующей страны здесь нет.

Во многих странах для судей конституционных судов (советов) установлены единые сроки полномочий, как правило, длительные и сопровождаемые запрещением повторного избрания (назначения) в конституционный суд, чтобы избираемые не попали в зависимость от избирающих или назначающих. Например, в Монголии и Португалии срок полномочий установлен в 6 лет, в Словакии – 7, в Хорватии, Колумбии, Польше – 8, в Македонии – 9, в Германии – 12 лет. В целом ряде стран, в таких как Австрия, Бразилия, Бельгия, этот срок не установлен.

Главной из категорий дел, подведомственных конституционным судам можно считать процедуру проверки конституционности законов.

В конституционных судах целого ряда зарубежных стран нередки процедуры по рассмотрению индивидуальной жалобы на нарушение конституционных прав. Так, согласно германскому Закону «О Федеральном конституционном суде», любое лицо может подать конституционную жалобу в ФКС, ссылаясь на то, что публичная власть нарушила какое-либо из его конституционных прав.

Вместе с тем конституционные суды решают и многие другие, подведомственные только им задачи.

Таким образом, описанная выше схема в целом ряде стран имеет некоторые особенности. Так, верховные суды могут рассматривать отдельные дела, определяемые законом, в первой инстанции, иногда даже с участием присяжных или народных заседателей (в уголовных делах). Суды первой инстанции рассматривают большинство гражданских и уголовных дел, но не все: некоторые из них подсудны вышестоящим судам. Мировые же судьи единолично рассматривают менее значительные уголовные дела, а также гражданские дела с небольшой суммой иска.

Судебная власть осуществляется судьей единолично или же судебной коллегией, действующей в особом судебном процессе. Осуществляя правосудие, судебная власть вводит государственное насилие в цивилизованные рамки, гарантируя законопослушных граждан от опасности попасть под колеса государственной машины. В то же время судебной власти необходимо избегать политического влияния на ее деятельность. По логике, такое влияние должно быть

исключено. Судебная власть должна быть полностью деполитизирована, в противном случае она не сможет быть беспристрастной (пристрастный судья – не судья), а при разрешении дел будет руководствоваться не правом, а политической целесообразностью. То, что должно быть именно так, не вызывает сомнения. А латинское изречение «Fiat justitia, pereat mundus!» («Да свершится правосудие, хотя бы погиб мир!») означает, что право должно применяться судом, несмотря ни на какие политические и иные последствия.

Однако в жизни все значительно сложнее и конечно же полная деполитизация судебной власти практически невозможна.

Объем конституционного регулирования судебной власти бывает в различных странах не одинаков. В качестве тенденции можно отметить увеличение места, отводимого этой ветви власти в конституциях демократических стран, где наряду с законодательной и исполнительной властями, как правило, в качестве самостоятельной выделяется судебная.

Конституции обычно устанавливают виды судебных систем или судов и обязательно указывают на принципы их деятельности, к числу которых можно отнести следующие принципы:

1) Отправление правосудия только законно установленными судами с запрещением чрезвычайных судов. Другие должностные лица и органы государства не вправе присваивать себе функции правосудия.

2) Независимость судей и подчинение их только закону. Ни одно должностное лицо или государственный орган не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное уголовное или гражданское дело; судьи выносят свои решения по конкретным делам на основе закона и правосознания.

3) Несменяемость судей – 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 .

4) Коллективное отправление правосудия с участием народа, прежде всего в качестве присяжных. Мировой судья может рассматривать единолично лишь мелкие правонарушения.

5) Свобода доступа к суду. Например, нельзя отказать в приеме иска по причине неясности закона или его отсутствия. Суд может отклонить рассмотрение иска только по причинам неподведомственности или неподсудности, в других же случаях он обязан принять и рассмотреть его.

6) Гласность, публичность, открытость судебных заседаний. Вопреки этому принципу, т.е. проводить закрытые заседания, суды могут лишь в двух случаях, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны или интимные отношения сторон.

7) Ведение судопроизводства на языке, понятном сторонам, или с обеспечением им переводчика за счет государства.

8) Возможность обжалования и пересмотра судебного решения (приговора) путем апелляции, когда вышестоящий суд пересматривает дело по существу с новой проверкой ранее рассмотренных и вновь представленных доказательств и выносит 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 в кассационном порядке решение нижестоящего суда отменено вышестоящим, то дело заново рассматривается обычно тем же нижестоящим судом, но в новом составе судей. При ревизии, которая сочетает черты апелляции и кассации (при ревизии можно не только проверять законность и обоснованность решения нижестоящего суда, но и вернуть дело на новое рассмотрение, как при кассации) вышестоящий суд может проверить решение нижестоящего даже не будучи связанным жалобой, в порядке надзора.

Ответственность государства за судебную ошибку. Государство обязано возместить юридическому или физическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным судебным решением. В этом случае государство имеет право на регрессный иск – на возмещение виновником тех сумм, которые оно выплатило пострадавшему, но только тогда, когда вина судьи будет бесспорно доказана.

Конституции многих демократических государств закрепляют и некоторые особые принципы в сфере уголовного процесса – гарантии правосудия, поскольку при расследовании в уголовном процессе судебное принуждение проявляется особенно жестко. К этим принципам можно отнести: право пользоваться помощью адвоката с момента задержания или ареста, например, в США об этом говорит правило Миранды; право на бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях; право обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, которые решают вопрос о его виновности или невиновности; презумпция невиновности: каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда; при осуществлении

правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона; никто не может быть осужден повторно за одно и то же преступление; закон, отягчающий или устанавливающий ответственность, обратной силы не имеет.

В некоторых актах конституционного права упоминаются различные должностные лица и органы, одной из задач которых является содействие судебной власти. Это следующие должностные лица и органы: прокуроры, следователи, адвокаты, судебная полиция, судебные исполнители.

Более подробное их полномочие регулируется специальными законами (законом о прокуратуре, законом о нотариате и др.).

> *Прокуратура* – это орган, функции которого обычно заключаются в уголовном преследовании лиц, совершивших преступные деяния, в поддержании публичного обвинения в суде, зачастую в надзоре за законностью предварительного расследования преступлений и за законностью содержания лиц в местах лишения свободы.

По занимаемому месту прокуратурой в системе государственных органов можно выделить четыре группы государств:

- государства, где прокуратура находится в составе министерства юстиции, например, в США, Франции, Польше, Японии;
- государства, где прокуратура включена в состав судейского корпуса (магистратуры) и находится при судах, например, в Испании, Италии;
- государства, где прокуратура выделена в отдельную систему и подотчетна парламенту, например, в социалистических и постсоциалистических странах, соответственно, КНДР и Словакия;
- государства, где прокуратура вообще отсутствует, например, Великобритания. Здесь генеральный атторней возглавляет адвокатский корпус, представители которого в необходимых случаях выступают на судебных процессах в качестве обвинителей.

Адвокатура – это объединение высококвалифицированных юристов, профессионально оказывающих юридическую помощь юридическим и физическим лицам. Она существует как независимая и самоуправляющаяся организация, например, в США. Одновременно коллегии адвокатуры состоят при окружных и высших судах, например, во Франции и Германии.

Судебная полиция действует при судах. Так, ст. 129 Конституции Румынии предусматривает судебную полицию, находящуюся на

службе судебных инстанций. Эти полицейские, как правило, обеспечивают порядок в зале заседания, охраняют обвиняемых, выполняют различные распоряжения судей.

Судебные исполнители выполняют решения судов, например, в части, касающейся гражданско-правовых отношений (они производят опись имущества и др.).

Следственные органы находятся в системе судебной власти и осуществляют предварительное производство по уголовным делам, как об этом говорится в ст. 128 болгарской Конституции.

Нотариусы удостоверяют и свидетельствуют совершаемые сделки, юридические факты, события, выполняют некоторые досудебные функции. В то же время часть вторая ст. 137 Конституции Словении упоминает о нотариате как независимой службе, регулируемой законом.

Список рекомендуемой литературы

1. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование. – М.: ИНФРА-М, 2001.
2. Конституционный судебный процесс: Учеб. для вузов / А.П. Воробьев, М.С. Саликов, Н.А. Жилин. – М.: Норма, 2004.
3. Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. – Ростов-н/Д, 1992.
4. Судебные системы европейских стран: Справочник. – М.: Международные отношения, 2002.

ТЕМА 11.

Муниципальные системы зарубежных стран

Слово «муниципалитет» происходит от латинского слова «municipium». Так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления в республиканский период римской истории. В настоящее время муниципалитет – это избираемое городское или сельское самоуправление, хотя в США муниципальным называется только городское управление.

Во многих странах мира основные положения об управлении на местах содержатся в конституциях и традиционно рассматриваются в науке конституционного права. Одновременно другие страны лишь символически обозначили этот институт в одной, двух или трех статьях конституции, закрепив в них только самые общие положения и начала муниципального управления и самоуправления, разрабатывая и выделяя специально посвященное этому вопросу законодательство, которое затем выделяется в особую отрасль и науку муниципального права.

Научная концепция местного самоуправления впервые получила свою разработку в трудах идеологов европейских революции, связывающих его природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин. В то время принцип выборности местных властей отвечал идее представительного правления, выдвинутой в противовес феодальному абсолютизму.

Теория самостоятельности выборных муниципальных органов, их независимости от центра в руководстве делами городских и сельских общин отражала функции местного управления и, соответственно, их признание предметом самоуправления мест.

Весь XIX век и начало XX века, т.е. при классическом капитализме, развитие местного управления протекало под знаком отступления от провозглашенных ранее демократических лозунгов равенства и свободы. На практике это подтверждалось тем, что муниципальные органы ставились под правительственный надзор в целях подчинения общегосударственным интересам местных и групповых интересов. По мере того как расширялись функции органов местно-

го самоуправления в сфере коммунального хозяйства, просвещения, здравоохранения и в других отраслях, вмешательство центра в местные дела постепенно усиливалось. К середине XX века местное управление частично уже утратило черты действительного местного самоуправления, некогда свободного от вмешательства бюрократического аппарата центральной власти.

Некоторыми современными авторами справедливо отмечается, как все большее число кардинальных решений принимается центром, который на долю местных представительных органов оставляет лишь обязанность безоговорочно выполнять их. Объективно это означает, что местные представительные органы превращаются в придаток общегосударственной администрации, в некий механизм выполнения директив центральной власти.

Для большинства государств мира административно-территориальное устройство является важным элементом их государственной организации. Это устройство складывалось исторически под влиянием естественно-географических, социально-экономических и демографических факторов, потребностей государственного управления и самоуправления на местах.

Как правило, территория государства, а в федерации – территория субъекта федерации, делится на административно-территориальные единицы. И только в очень маленьких государствах, таких как Бахрейн, Мальта, нет такого деления (моногосударства).

В то же время бывает двухзвенное деление:

1) области, губернии, округа, провинции;
2) общины, муниципии, коммуны.

Такое двухзвенное деление существует, например, в Болгарии.

А вот трехзвенное деление предполагает:

1) области;
2) районы;
3) общины.

Такое трехзвенное деление характерно для Китая.

И, наконец, четырехзвенное деление, существующее в настоящее время, например, во Франции:

1) регионы (их во Франции 26);
2) департаменты (их 96 во Франции и 3 заморских);
3) округа (делятся на кантоны, похожие на наши избирательные округа, в которых отсутствует выборная власть);
4) коммуны (их во Франции как городских, так и сельских около 37 тыс.).

Характер органов, осуществляющих управление на местах в административно-территориальных единицах, определяется конституционным законодательством каждой конкретной страны.

В перечисленных выше административно-территориальных единицах есть либо назначенное должностное лицо, управляющее ею (управитель области в Болгарии, воевода в Польше, губернатор в Финляндии), либо назначенное должностное лицо и избранный гражданами совет (префект и генеральный совет в департаменте Франции), либо только избранный гражданами совет, выбираемые его председатель и мэр (в графствах Великобритании, в коммунах Франции).

Многие государства мира руководствуются традиционной концепцией, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы: парламент, глава государства, судебная система, правительство и назначаемые ими их представители на местах – комиссары, префекты, губернаторы и т.п. Одновременно выборные органы на местах и сформированная ими администрация рассматриваются как местные органы управления и самоуправления территориальных коллективов.

Местные органы управления и самоуправления являются публичной властью, но не государственной, а властью населения административно-территориальных единиц, которые обозначены как территориальные коллективы.

Из изложенного выше ясно, что в местных административно-территориальных единицах может осуществляться как местное управление, так и местное самоуправление. А теперь настало время уточнить эти понятия.

> *Местное управление* – это управленческая деятельность в местной административно-территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Как правило, местное управление осуществляется через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Например, во Франции органом управления в регионе является префект Республики (с 1982 по 1988 гг. именовался комиссаром Республики), назначаемый правительственным декретом и представляющий Правительство и его членов в отношениях с населением. В его компетенцию входят вопросы безопасности, финансов, культуры, образо-

вания, социальной помощи, туризма, экономического развития и пространственного планирования.

Аналогичным статусом наделен префект департамента, т.е. в нижестоящей территориальной единице. Еще ниже, т.е. на территории округа – промежуточной территориальной единице между департаментом и коммуной в качестве администратора (органом управления) является супрефект (подпрефект).

Местное самоуправление во многих государствах очень кратко регулируется конституциями, например, Конституция Франции по этому случаю содержит всего лишь одну ст. 72, в которой сказано: «Территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Любые другие территориальные коллективы учреждаются законом.

Эти коллективы свободно управляются выборными советами при соблюдении условий, предусмотренных законом.

В департаментах и на территориях представители Правительства отвечают за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов».

Основным источником правового регулирования отношений власти в политико-административных единицах являются принимаемые ими самими уставы (статуты), хартии самоуправления и даже органические законы, как в Бразилии.

Местное самоуправление – это осуществление представительной демократии от населения (сообщества) местной территориальной единицы по управлению делами на подведомственной территории.

Во время осуществления местным самоуправлением своих функций государственные органы не вправе давать им обязательные указания по реализации этих функций, за исключением случаев добровольного участия в осуществлении финансируемых государством программ. Например, в социальной сфере осуществление программ под образование, здравоохранение и др.

В настоящее время нашими литературными источниками называются две системы демократической власти на местах – европейская и англо-американская.

Европейская система характерна своим сочетанием местного управления с местным самоуправлением. При этом сочетание может иметь самые разнообразные формы. В каждом таком случае на местные органы управления возлагаются определенные функции в отношении местного самоуправления.

Административная опека явилась исторически первой такой функцией. Смысл ее в том, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, до получения одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (бургомистра, губернатора или префекта). Однако в одобрении могло быть и отказано, как по мотивам незаконности, так и нецелесообразности решения.

В настоящее время, представляя собой пережиток бюрократической централизации, система административной опеки встречается очень редко. В то же время функция административного надзора стала достаточно распространенной, которая заключается только в проверке законности решений органов местного самоуправления. Как правило, администратору для проверки законности решения отводится небольшой срок, по истечении которого решение вступает в силу, если с его стороны не поступило возражений. Вместе с тем возникла новая тенденция, проявляющаяся в том, что администратор может оспорить решение органов местного самоуправления в судебном порядке. Одновременно органы местного самоуправления могут защищать свою автономию в судебном порядке не только от ретивых местных администраторов, но и от парламентов, правительств и президентов.

В демократических государствах большое значение в деятельности местного самоуправления имеют различные гражданские инициативы: коллективные выступления жителей в целях решения местных проблем, а также самодеятельное их решение.

В настоящее время компетенция городов значительно шире, чем сельских единиц того же уровня. Зачастую крупные города имеют ступенчатую систему самоуправления, что позволяет правильно распределить их компетенцию по соответствующим внутренним уровням.

Англо-американская система получила свое распространение на соответствующих континентах земного шара и характеризуется наличием местного самоуправления на всех уровнях ниже государства, субъекта федерации и государственно-автономного региона. Характерным для этой системы является то, что сами жители в административно-территориальных единицах, (например, в графствах Англии и Уэльса, в графствах, округах, тауншипах США, Австралии и Канады) избирают совет (правление), обычно на два-четыре года. Как правило, он состоит из трех-семи членов, в крупнейших городах – из 30–50 человек. Одновременно с советом (правлением) население

административно-территориальных единиц избирает и таких должностных лиц, как шериф (в США это начальник полиции), атторнея, являющегося, например, в США поверенным представителем графства в суде и казначея.

Местное самоуправление в США осуществляется постоянно действующими членами совета и избранными населением должностными лицами. В Великобритании его осуществляют отраслевые постоянные комиссии (комитеты), создаваемые из членов совета, это комитеты по строительству, по местным дорогам, по вопросам образования и здравоохранения. Далее сами комитеты подбирают служащих, которые утверждаются советом в соответствующей должности, и под руководством постоянного комитета занимаются исполнительной деятельностью исключительно в рамках компетенции местного самоуправления. Как правило, в городах в соответствии с хартиями самоуправления действуют одновременно избранные населением советы и мэры. При этом мэры могут избираться либо непосредственно населением, либо советами. Отдельные хартии самоуправления в городах предусматривают и вариант найма советом специалиста-менеджера для управления на срок до 12 лет, который тоже называется мэром, бургомистром. Эта система самоуправления более самостоятельна и не предусматривает назначения из центра чиновников на места для контроля за действиями выборных советов. В пределах закона, обычая и сложившейся практики местные советы самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных, государственных органов. За их деятельностью контроль из центра осуществляется лишь путем финансовых ревизий за расходованием дотационных средств, выделенных из государственного бюджета.

Отдельными авторами в настоящее время называются и такие системы самоуправления, как иберийская, существующая ныне в Бразилии и некоторых испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании ее теперь нет (эта система в чем-то близка к охарактеризованной выше европейской) и система советов принципиально отличающаяся от рассмотренных выше систем самоуправления. Эта система распространена в существующих странах социализма, где совет рассматривается как орган государственной власти, который в свою очередь избирает другой государственный постоянно-действующий орган – исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления на подведомственной территории. Члены исполкома являются руководителями

отделов и управлений, с помощью которых управляют отдельными сферами местной жизни: здравоохранением, образованием, поддержанием общественного порядка и правопорядка, местной промышленностью, торговлей и др.

Таким образом, местное самоуправление – это, прежде всего, проведение в жизнь всех форм демократии как современного народовластия, осуществляемого в развитых государствах на основе конституционного законодательства во благо собственного народа, не нарушая при этом прав и свобод остальной части населения земного шара.

Вопросы административно-территориального устройства в унитарных государствах относятся к ведению центральной власти, а в федеративных – Австралии, Канаде, США, ФРГ и других государствах – к компетенции их субъектов.

По характеру взаимоотношений между органами местного самоуправления различаются системы, построенные на принципе соподчинения вышестоящих и нижестоящих муниципальных органов (например, во Франции, Италии, Японии, ФРГ), и системы, в которых такое соподчинение юридически отсутствует (Великобритания, США).

Непосредственными административно-территориальными подразделениями в США во всех штатах, кроме Коннектикута и Род-Айленда, являются графства, которых насчитывается в стране чуть более трех тысяч. Все они не одинаковы по размерам и численности населения. В 20 штатах графства подразделяются на низовые административно-территориальные единицы – тауншипы и приравненные к ним тауны. В основном тауншипы получили свое распространение на севере и северо-востоке страны.

Тауншипы и графства, как правило, охватывают сельское население и лишь незначительная их часть расположена в городах.

Городские поселения составляют особый вид административно-территориальных единиц и имеют статус муниципальных корпораций (сити, бороу, виллижис), в которых проживает 2/3 населения страны. Так, в 164 крупнейших городах проживает более 56 млн. жителей. Одновременно более половины муниципальных корпораций имеют менее 1 тыс. жителей.

В административно-территориальной организации США большую роль играют особые подразделения штатов – специальные округа. Они создаются для управления отраслями местной жизни, выделенными из компетенции муниципальных советов. Рабочие орга-

ны специальных округов – управления, комиссии – либо полностью или частично назначаются графствами, штатами, либо избираются населением.

В США специфической чертой муниципального управления является административная раздробленность огромных урбанизированных территорий – крупных городов с пригородными зонами или сросшихся городских поселений.

К ведению органов местного самоуправления законодательство относит дела, связанные со сферой обслуживания и охраной порядка. Объем деятельности этих органов в основном вырос за счет расширения их функций в области просвещения, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и дорожного строительства.

Полномочия органов местного управления и самоуправления обычно устанавливаются специальными законами о местном управлении и самоуправлении, законами, регулирующими отдельные отрасли государственного управления, такие как здравоохранение, просвещение и др. В федеративных государствах определение прав и обязанностей муниципалитетов относится к ведению законодательных органов субъектов федерации.

Нередко законодательство делит полномочия муниципальных органов на обязательные и необязательные. Так, к первым относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение. В этой связи муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, содержать школы, обеспечивать противопожарную службу и санитарное состояние населенных пунктов. Одновременно круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями. Такое делегирование полномочий предусматривается законодательством таких государств, как США, ФРГ, Великобритании и Японии.

Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному выбору муниципальных властей. В их число, как правило, входит осуществление различных видов обслуживания населения: организация муниципального транспорта, газификации и электроснабжения, библиотек, театров, муниципальных больниц, создание коммунально-бытовых предприятий и жилищное строительство.

Наиболее распространенными методами муниципальной деятельности являются: регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом (предприятиями и учреждениями). Современная контрольная и регулирующая деятельность муниципальных властей в области обслуживания населения и

местного хозяйства проявляется в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных предприятий, занятия различными промыслами, торговлю спиртными напитками; в установлении правил благоустройства, застройки, торговли. В целом ряде стран муниципалитеты ведают учреждениями здравоохранения, выплатой пенсий и пособий по безработице. Нередко муниципалитеты владеют промышленными предприятиями, в том числе и на паях с частными компаниями, как это имеет место в Австрии и в ФРГ.

К компетенции муниципальных органов в области охраны порядка относится установление правил поведения в общественных местах, санитарный и противопожарный надзор. Например, в Канаде, США и Франции муниципалитеты имеют собственную полицию.

Большинство из полномочий, отнесенных к сфере местного самоуправления, принадлежат только крупным муниципалитетам (регионов, провинций, больших городов). Одновременно незначительна компетенция низовых звеньев муниципальных органов: сельских общин, небольших городов.

Несколько своеобразна компетенция областных советов Италии, которые обладают правом законодательствовать в вопросах, определяемых конституцией: общественные работы областного значения, сельское хозяйство, использование природных ресурсов, градостроительство, дороги и транспорт, ярмарки и рынки, работа социально-культурных учреждений, здравоохранение, городская и сельская полиция (муниципальная полиция).

В настоящее время финансовая база органов самоуправления складывается, как правило, из их собственных доходов и дотаций из государственного бюджета.

Сборы с населения и налоги составляют главный источник собственных доходов муниципальных органов. Налог на недвижимое имущество (земельные участки, домовладения и хозяйственные сооружения) дает основную долю платежей. Одновременно незначительную долю составляют в бюджетах органов местного самоуправления доходы от муниципального хозяйства. Несмотря на рост местных налогов, доходы органов местного самоуправления все еще недостаточны для покрытия муниципальных расходов на строительные работы и различные сооружения. По этой причине широкое распространение получила практика выделения муниципальным органам правительственных субсидий, которая в свою очередь

порождает зависимость муниципального самоуправления от центрального правительства, причем не только в финансовых, но и в политических вопросах.

Современные органы местного самоуправления формируются из выборных муниципальных советов и исполнительного аппарата. В странах с давними демократическими традициями при выборах в муниципальные советы установлен принцип всеобщего избирательного права. Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами. Их издание в федеративных государствах относится к компетенции органов субъектов федерации. Правила формирования избирательных округов, выдвижения кандидатов и определения результатов голосования в различных странах неодинаковы. Так, распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. Одновременно в США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (праймериз).

Зачастую законодательство не устанавливает принципа сохранения заработной платы за членами муниципальных советов на время исполнения ими своих функций, и поэтому они ведут работу бесплатно. Оплачивается лишь работа освобожденных работников: председателя совета, секретаря. В ряде стран, например, в Великобритании, США и Японии, члены совета получают вознаграждение за каждое участие в заседании.

Муниципальные советы в большинстве современных государств юридически возглавляют муниципальный аппарат самоуправления. К их компетенции относится принятие местного бюджета, издание нормативных решений по вопросам, отнесенным к их ведению 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 решение других вопросов.

Главной формой работы муниципальных советов являются их заседания, проводимые в сессионном порядке.

Так, в США заседания советов созываются еженедельно, раз в две недели или ежемесячно. Во Франции и Японии муниципалитеты на очередные сессии собираются 4 раза в год, а генеральные советы французских департаментов – дважды в год. Во Франции сессия му-

ниципального совета коммуны, посвященная принятию бюджета, длится 6 недель, прочие – до 15 дней, в Японии продолжительность сессий – не более недели.

В муниципальном самоуправлении видную роль играет исполнительный аппарат. Его составляющими являются:

1) административные органы общей компетенции – коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие;
2) органы отраслевой и специальной компетенции – департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и др.

Естественно, что административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата.

Особое положение в администрации муниципалитетов занимают мэры. Они нередко единолично решают вопросы увольнения и найма муниципальных служащих. Они имеют право налагать вето на решения муниципальных советов, что фактически ставит их над муниципальными советами. А в таких государствах, как Франция, ФРГ и Япония, мэры официально рассматриваются и как высшие должностные лица органов местного управления, и как представители центрального правительства будучи ответственными за исполнение порученных им государственных дел.

Контрольные вопросы

1. Какая разница между политико-административным и административно-территориальным делением?
2. Какая модель организации публичной власти на местах представляется вам предпочтительной и почему? Какая модель действует в вашем городе, районе?
3. Есть ли зависимость между степенью демократичности политического режима и влиянием органов местного самоуправления на общественную жизнь. Обоснуйте ответ.
4. Перечислите наиболее существенные признаки системы местного самоуправления в зарубежных странах.

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие местного управления и самоуправления в зарубежных странах.
2. Модели местного самоуправления.
3. Полномочия местного самоуправления.
4. Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Задание для самостоятельной работы

Используя тексты конституций, покажите особенности и объем конституционного регулирования местного управления в Италии и Японии.

Список рекомендуемой литературы

1. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. – М., 2003.
2. Евдокимов В.Б. Местные органы власти в зарубежных странах. – Екатеринбург, 1997.
3. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: Российская практика и зарубежный опыт: Учебное пособие. – 2005.

4. Харлоф Э.М. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.
5. Ходаковский Д.В. Историко-правовые и теоретические проблемы инкорпорации положений Европейской хартии местного самоуправления в российскую правовую систему // Государство и право. – 2005. – № 4.
6. Штатина М.А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М., 1994.

Тесты

1. ***Совокупность теорий, взглядов по вопросам конституционного права:***
   а) отрасль права;
   б) наука;
   в) учебная дисциплина.

2. ***Совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения:***
   а) предмет;
   б) система;
   в) метод;
   г) принцип.

3. ***Основоположник психологической школы науки конституционного права:***
   а) Кокошкин;
   б) Маркс;
   в) Иванковский;
   г) Петражицкий.

4. ***Школа, которая интерпретирует конституционное право с религиозной точки зрения:***
   а) теологическая;
   б) социологическая;
   в) психологическая;
   г) натуралистическая.

5. ***В регулировании конституционно-правовых отношений в зарубежных странах преобладают методы:***
   а) императивные;
   б) диспозитивные;
   в) субординации;
   г) координации.

6. ***В каком году была принята Конституция США?***
   а) 1575;
   б) 1698;
   в) 1787;

г) 1812;
д) 1867.

7. Применяемое в течение длительного времени правило как источник конституционного права:
а) закон;
б) конституция;
в) доктрина;
г) обычай.

8. Решение суда по конкретному делу, которое признается обязательным при рассмотрении в последующем аналогичных дел:
а) обычай;
б) договор;
в) прецендент;
г) закон.

9. Какой из нижеперечисленных субъектов не является субъектом конституционно-правовых отношений?
а) индивид;
б) органы местного самоуправления;
в) международные организации;
г) общественные объединения.

10. Где была принята первая писаная конституция?
а) Россия;
б) США;
в) Франция;
г) Нидерланды.

11. Органические законы – это:
а) законы, принятые по инициативе Президента страны;
б) все законы, принятые Парламентом государства;
в) законы, принятые по предписанию Конституции государства;
г) законы, принятые референдумом.

12. Октроирование конституции – это:
а) принятие конституции парламентом;
б) дарование конституции монархом;
в) принятие конституции на референдуме;
г) принятие конституции учредительным собранием.

13. Какой из нижеперечисленных конституционных источников позволяет говорить о том, что конституция является неписанной?

а) закон;
б) акты органов конституционного контроля;
в) акты главы государства;
г) обычаи.

14. Реально существующие основы общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране – это:

а) юридическая конституция;
б) фактическая конституция;
в) фиктивная конституция;
г) гибкая конституция.

15. Конституция, представляющая собой совокупность законов, принятых в разное время:

а) кодифицированная конституция;
б) реальная конституция;
в) неконсолидированная конституция;
г) федеративная конституция.

16. Конституционное право – это отрасль, регулирующая правовые отношения:

а) между человеком и обществом;
б) обеспечивающие целостную систему общества;
в) между собственниками по поводу распоряжения имуществом;
г) между органами исполнительной власти.

17. Конституционно-правовым нормам не свойственны черты:

а) общего характера;
б) учредительного характера;
в) общерегулятивного характера;
г) персонифицированного характера.

18. Какие государства (2) из нижеперечисленных имеют октроированную конституцию?

а) США, Саудовская Аравия;
б) Канада, Румыния;
в) Бельгия, Монако;
г) ЮАР, Франция.

19. Какое событие повлияло на принятие Конституции Болгарии:

а) первая мировая война;
б) вторая мировая война;
в) освобождение от колониальной зависимости;
г) распад СССР.

20. Высшая юридическая сила конституции означает:

а) обязательное ее исполнение всеми гражданами, должностными лицами, общественными объединениями, юридическими лицами;
б) регулирование отношений высших органов государства;
в) принятие ее путем референдума;
г) обязательное соответствие ей других правовых актов государства.

21. Конституция, которая изменяется в том же порядке, что и другие законы:

а) жесткая;
б) фиктивная;
в) реальная;
г) гибкая.

22. Какой вид конституционного контроля предполагает, что спор о конституционности того или иного акта рассматривается лишь после того, как этот акт вступил в силу:

а) предварительный;
б) консультативный;
в) последующий;
г) абстрактный.

23. Правовое государство – это:

а) государство, допускающее непосредственную демократию при защите интересов общества;
б) социальное государство, стоящее над обществом и не признающее классовые интересы;
в) конституционное государство, защищающее интересы большинства;
г) государство, принимающее правовые законы и находящееся под правом, охраняющее и гарантирующее свои правовые нормы.

24. Какая основная задача решается социальным государством?

а) обеспечить каждому своему гражданину достойный человека прожиточный минимум;
б) уравнять всех людей в их доходах;
в) сделать всех людей богатыми;
г) дать каждому человеку землю.

25. Конституционное государство – это государство:

а) принявшее Конституцию квалифицированным большинством населения;
б) имеющее писаную Конституцию;
в) подчиняющееся конституционным правовым нормам, гарантирующее и охраняющее их;
г) в котором Конституция принята всенародным голосованием.

26. Какие характерные признаки имеет экономическая основа государства?

а) многообразие форм собственности, многоукладность хозяйствования;
б) недопущение в страну иностранных предпринимателей;
в) увеличенное налогообложение иностранных товаров;
г) запрет некоторых видов производства.

27. Деятельность каких общественных объединений направлена на борьбу за государственную власть?

а) профсоюзы;
б) массовые движения;
в) политические партии;
г) общественные учреждения.

28. Какие из нижеперечисленных общественных отношений в наименьшей мере регулируются конституционным правом?

а) политические;
б) экономические;
в) социальные;
г) духовно-культурные.

29. Принцип разделения властей в государстве означает:

а) свобода действий каждой ветви государственной власти;
б) невозможность влиять друг на друга в решении государственных вопросов;

в) осуществление функций государства различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга;
г) разделение труда, примененное к государственному механизму.

30. Перевод частной собственности в общественную:
а) приватизация;
б) национализация;
в) авторитаризм;
г) коррупция.

31. Правовому государству не свойственны:
а) утверждение суверенитета народа как источника власти;
б) демократизм в государственной жизни;
в) подчинение государства обществу;
г) классовость в управлении государством.

32. К принципу создания и действия общественных объединений не относится:
а) демократический централизм;
б) законность, гласность;
в) равноправие;
г) добровольность.

33. Как называются партии, формирование и деятельность которых связана с религией?
а) консервативные;
б) либеральные;
в) конфессиональные;
г) радикальные.

34. Какая партийная система должна действовать в демократическом государстве?
а) однопартийная;
б) беспартийная;
в) многопартийная;
г) деятельность политических партий должна быть запрещена.

35. Исторически обусловленная целостная система общественных отношений, сложившаяся в той или иной стране:
а) парламент;
б) общественный строй;

в) конституция;
г) федерация.

36. Перевод публичной собственности в частную:
а) приватизация;
б) национализация;
в) авторитаризм;
г) коррупция.

37. Добровольный выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому:
а) трансферт;
б) по рождению;
в) оптация;
г) восстановление гражданства.

38. Какое социально-экономическое право из нижеперечисленных может быть только коллективным?
а) право на труд;
б) право на забастовку;
в) право на отдых;
г) право на участие в управлении предприятием.

39. Индивидуальные и коллективные обращения граждан к высшим органам государства – это:
а) референдум;
б) выборы;
в) трансферты;
г) петиции.

40. В каких государствах применяется термин «подданство»?
а) монархия;
б) президентская республика;
в) парламентская республика;
г) федеративное государство.

41. Упоминающееся в Конституциях слово «каждый» равнозначно слову (словам):
а) «человек»;
б) «лица без гражданства»;
в) «граждане других стран»;
г) «гражданин».

42. Конституционный принцип неотчуждаемости прав и свобод человека означает, что:

а) ни одно лицо не может быть освобождено от конституционных обязанностей;
б) ни одно лицо не может быть ограничено в свободе;
в) ни одно лицо не может быть лишено конституционных прав и свобод;
г) государство и общество обязаны предоставлять права и свободы гражданам.

43. Допускается ли ограничение права на тайну телефонных переговоров?

а) допускается с санкции прокурора;
б) допускается по решению следователя;
в) допускается на основании судебного решения;
г) не допускается ни в коем случае.

44. Конституционный принцип гарантированности прав и свобод гражданам означает, что:

а) государство следит, чтобы обязанности выполнялись всеми гражданами;
б) государство определяет обязанности граждан;
в) государство дает возможность обществу следить за выполнением прав граждан;
г) государство не только предоставляет права, свободы, но и обеспечивает всем пользование ими.

45. Гражданство – это устойчивая:

а) правовая связь человека с государством;
б) связь человека с обществом;
в) связь человека с народом государства;
г) политическая связь человека с государством.

46. Человек может защищать свои права и свободы:

а) любым способом, кроме применения оружия;
б) всеми способами, не запрещенными законом;
в) любым способом, кроме применения насилия;
г) всеми способами, кроме применения физического воздействия.

47. Гражданин РФ, имеющий двойное гражданство:

а) освобождается от выполнения обязанностей перед РФ, не соответствующих законам другого государства;
б) не освобождается от выполнения обязанностей гражданина РФ;
в) освобождается от выполнения обязанностей гражданина РФ;
г) может выполнять обязанности перед государствами по своему выбору.

48. К какому виду прав и свобод человека относится право на труд?

а) личные;
б) политические;
в) культурные;
г) социально-экономические.

49. Апатриды – это:

а) лица без гражданства;
б) граждане данного государства;
в) лица с двойным гражданством;
г) иностранные граждане.

50. Институт, специально созданный для защиты прав и свобод человека:

а) правительство;
б) парламент;
в) арбитражный суд;
г) омбудсман.

51. В каком государстве четко придерживаются принципа «крови» по материнской линии при приобретении гражданства:

а) США;
б) Италия;
в) Израиль;
г) ЮАР.

52. Какой принцип применяется в демократических государствах при предоставлении гражданства супругам, гражданам разных стран:

а) единого гражданства семьи;
б) жена получает гражданство мужа;
в) добровольного выбора гражданства супругами;
г) муж получает гражданство жены.

53. Какое из нижеперечисленных государств на территории бывшего СССР является федеративным?

а) Украина;
б) Россия;
в) Армения;
г) Казахстан.

54. Предоставление какой-либо части государства внутреннего самоуправления, самостоятельности в решении местных вопросов – это:

а) конфедерация;
б) сецессия;
в) автономия;
г) оптация.

55. Одна из основных черт авторитарного режима:

а) политический плюрализм;
б) политические права и свободы граждан признаются в ограниченном объеме;
в) признание политических прав и свобод в полном объеме;
г) свобода пропаганды любой политической идеологии.

56. Право выхода субъектов из состава федерации:

а) унитаризм;
б) трансферт;
в) сецессия;
г) октроирование.

57. Политический режим, при котором государство вторгается во все сферы жизни граждан:

а) демократический;
б) тоталитарный;
в) авторитарный;
г) либеральный.

58. Какой вопрос в финансовой системе присущ только федеративным государствам?

а) статус центрального банка;
б) установление денежной единицы;
в) разграничение полномочий между государственными органами;
г) бюджетный процесс.

59. Единое гражданство характерно для:
а) конфедераций;
б) унитарного государства;
в) федераций;
г) уний.

60. Какой орган создается для обеспечения представительства субъектов в органах центральной власти?
а) правительство;
б) нижняя палата парламента;
в) верхняя палата парламента;
г) президент.

61. Монархия, которая характеризуется юридически и фактически неограниченной властью монарха:
а) парламентская;
б) дуалистическая;
в) абсолютная.

62. Как называют форму межгосударственного союза, представляющую собой объединение государств только с монархической формой правления?
а) конфедерация;
б) уния;
в) содружество;
г) союз.

63. Форма правления, при которой главой государства является президент, избираемый на определенный срок:
а) монархия;
б) унитарное государство;
в) федерация;
г) республика.

64. Квалифицированное большинство голосов может учитываться при:
а) двухпартийной системе выборов;
б) пропорциональной системе выборов;
в) мажоритарной системе выборов;
г) однопартийной системе выборов.

65. Активное избирательное право гражданина – это право:
а) избирать государственные органы;
б) быть избранным в государственный орган;
в) быть наблюдателем в избирательной кампании;
г) быть руководителем избирательной кампании.

66. Как переводится на русский язык слово «плебисцит»?
а) решение Парламента;
б) решение общественной организации;
в) решение простого народа;
г) решение толпы.

67. Как избирается президент США?
а) с помощью мажоритарной системы относительного большинства;
б) с помощью мажоритарной системы абсолютного большинства;
в) избирается выборщиками;
г) с помощью пропорциональной избирательной системы.

68. Квота определенного процента, который нужно преодолеть избирательному блоку, устанавливается при:
а) однопартийных выборах;
б) открытых выборах;
в) мажоритарной системе выборов;
г) пропорциональной системе выборов.

69. К принципам деятельности избирательных органов не относится:
а) независимость;
б) открытость;
в) конфиденциальность;
г) коллегиальность.

70. Референдум отличается от прямых выборов тем, что:
а) на референдуме участие добровольное, на выборах – обязательное;
б) на выборах участвуют лица, достигшие совершеннолетия, а в референдумах – лица, достигшие 16 лет;
в) при выборах голосование производится за кандидата, а при референдуме – за какую-либо проблему;
г) выборы назначаются Президентом, а референдум – Парламентом.

71. Какие избирательные комиссии образуются на пунктах голосования?

а) общегосударственные;
б) территориальные;
в) окружные;
г) участковые.

72. Неучастие граждан в выборах – это:

а) трансферт;
б) абсентеизм;
в) оптация;
г) кумулятивный вотум.

73. При мажоритарной системе (...) необходимо получить не менее 50% всех поданных голосов плюс один голос:

а) относительного большинства;
б) абсолютного большинства;
в) квалифицированного большинства;
г) относительного меньшинства.

74. Обязательная регистрация избирателей (например, в Великобритании) означает:

а) обязанность избирателей зарегистрироваться;
б) обязательное голосование (иначе – санкции);
в) обязанность чиновников по выборам или муниципалитета, избирательных комиссий зарегистрировать (включить в списки) всех избирателей;
г) обязанность всех кандидатов в депутаты зарегистрироваться до начала проведения предвыборной агитации.

75. Как иначе называют референдум, проводимый по инициативе группы избирателей?

а) петиционный;
б) консультативный;
в) плебисцит;
г) праймериз.

76. Избирательный залог – это:

а) получение денежных средств кандидатом от избирательной комиссии в соответствии с законом о выборах;
б) залог какого-то имущества для получения средств на проведение предвыборной кампании;

в) взнос кандидатом средств на счет государства с возвращением этих средств при определенных условиях;
г) взнос кандидатом средств на счет государства для покрытия избирательных расходов.

77. Панаширование – это:
а) право избирателей голосовать за кандидатов из разных списков или вписывать в списки новых кандидатов;
б) наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата;
в) право избирателей высказывать предпочтение определенным кандидатам внутри представленного списка;
г) система, при которой у каждого избирателя столько голосов, сколько нужно избрать кандидатов, и он распределяет свои голоса между кандидатами как угодно.

78. Неответственность парламентария за свои выступления и депутатское вознаграждение:
а) иммунитет;
б) свободный мандат;
в) индемнитет;
г) трансферт.

79. Промежуток времени, в течение которого периодически созываются пленарные заседания палат парламента, работают постоянные комиссии:
а) интерпелляция;
б) сессия;
в) период;
г) предвыборная агитация.

80. Промульгация закона – это:
а) официальное провозглашение закона, принятого парламентом;
б) подписание главой государства закона, принятого парламентом;
в) преодоление разногласий между палатами парламента;
г) одобрение закона Правительством.

81. Каким термином обозначают волеизъявление государства, направленное на расторжение международного договора?
а) ратификация;
б) денонсация;

в) отказ в подписании договора;
г) конституционный нормоконтроль.

82. Система престолонаследия, когда престол наследуют только мужчины:
а) кастильская;
б) салическая;
в) шведская;
г) племенная.

83. Коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией и осуществляющий руководство государственным управлением:
а) парламент;
б) губернатор;
в) правительство;
г) президент.

84. Правительство, сформированное на основе предварительного соглашения между лидерами нескольких партий, если в парламенте нет большинства от какой-либо партии:
а) однопартийное правительство;
б) коалиционное правительство;
в) временное правительство.

85. Романо-германская (континентальная) судебная система характеризуется:
а) единой централизованной системой судов во главе с Верховным судом;
б) существованием множества специальных судов со своими высшими судами;
в) разделением полномочий судей и народных заседателей (присяжных ассизов и др.);
г) пассивностью судьи, который ведет процесс, но не собирает доказательств, их представляют стороны.

86. При какой модели существует единая система судов во главе с Верховным судом?
а) англосаксонская;
б) романо-германская;

в) социалистическая;
г) мусульманская.

87. Практически все конституции запрещают создание таких судов:
а) Конституционный суд;
б) Арбитражный суд;
в) Чрезвычайный суд;
г) Верховный суд.

Примерная тематика курсовых работ

1. Конституции России и Франции (или США, Германии – по выбору студента): сравнительно-правовой анализ.
2. Судебный и квази-судебный конституционный контроль (надзор).
3. Конституция Великобритании.
4. Конституционное соглашение: политико-правовая сущность.
5. Конституционный Совет Франции.
6. Конституционно-правовой институт гражданства в зарубежных странах.
7. Гарантии и защита основных прав и свобод граждан в зарубежных странах.
8. Конституционные основы экономической системы в зарубежных странах.
9. Партийная система Франции.
10. Партийная система Германии.
11. Партийная система Италии.
12. Партийная система Великобритании.
13. Партийная система США.
14. Многопартийные системы и выборы.
15. Основы конституционного строя Дании.
16. Основы конституционного строя Бельгии.
17. Основы конституционного строя Нидерландов.
18. Основы конституционного строя Канады.
19. Основы конституционного строя Швеции.
20. Основы конституционного строя Норвегии.
21. Основы конституционного строя Финляндии.
22. Основы конституционного строя Польши.
23. Основы конституционного строя Монголии.
24. Основы конституционного строя Китая.
25. Организация и порядок проведения президентских выборов во Франции.
26. Организация и порядок проведения президентских выборов в США.
27. Организация и порядок проведения парламентских выборов (в стране по выбору студента).
28. Особенности законодательного процесса в однопалатных и двухпалатных парламентах.

29. Делегированное законодательство.
30. Формирование и структура однопалатных и двухпалатных парламентов.
31. Однопалатный и двухпалатный парламент: объективная необходимость или политическая целесообразность?
32. Порядок формирования и работы комиссий (комитетов) парламентов.
33. Правовое положение депутата парламента.
34. Правовое положение главы правительства в парламентарных странах.
35. Исполнительная власть в США.
36. Исполнительная власть во Франции.
37. Исполнительная власть в Германии.
38. Институт ответственности президента.
39. Чрезвычайные полномочия главы государства.
40. Законодательные полномочия главы государства.
41. Институт вице-президентства.
42. «Вотум доверия» и «вотум недоверия» правительству.
43. Общие черты и особенности формы правления Франции и России.
44. Территориально-политическая организация государства.
45. Общие черты и особенности монархии в Великобритании и Японии.
46. Местное управление в США.
47. Местное управление в Великобритании.
48. Местное управление в Германии.
49. Местное управление в Дании.
50. Местное управление во Франции.
51. Финансовые полномочия местных органов в зарубежных странах.
52. Роль местных органов в экономическом развитии территорий.
53. Основные направления реформирования местного управления в зарубежных странах.
54. Правовое положение муниципального советника.
55. Кадровая политика в системе местного управления.
56. Аппарат чиновников местных органов управления.
57. Особенности индийской федерации.

Примерная тематика выпускных квалификационных (дипломных) работ

1. Двухпалатные и однопалатные парламенты: преимущества и недостатки (сравнительно-правовой анализ).
2. Реализация принципа «разделения властей» по вертикали и горизонтали (практика федеративных государств).
3. Правовое положение субъектов федерации (сравнительно-правовой анализ).
4. Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в странах с различными формами правления (сравнительно-правовой анализ).
5. Институт ответственности главы государства (сравнительно-правовой анализ).
6. Институт ответственности правительства: сущность и особенности в странах с различными формами правления.
7. Парламент и парламентаризм: теория и практика зарубежных стран.
8. Конституционные основы экономической системы в зарубежных странах.
9. Правовой статус российского гражданина в свете зарубежной конституционной практики (сравнительно-правовой анализ).
10. Многопартийность и ее влияние на формирование и функционирование представительных органов власти зарубежных государств.
11. Практика парламентских выборов в Великобритании.
12. Практика парламентских выборов в Германии.
13. Конституционная монархия в странах Бенилюкса.
14. Экономико-финансовая основа развития местного управления в зарубежных странах.
15. Основные направления реформирования местного управления в зарубежных странах.
16. Проблемы централизации и децентрализации в местном управлении Франции.
17. Сущность и современные проблемы развития местной власти в США.
18. Сущность и современные проблемы развития местной власти в Великобритании.
19. Сущность и современные проблемы развития местной власти в Дании.
20. Сущность и современные проблемы развития местной власти в Германии.

Примерные экзаменационные вопросы

1. Понятие конституционного права как отрасли права, науки, учебной дисциплины.
2. Источники конституционного права в зарубежных странах.
3. Конституция: понятие, сущность, виды.
4. Порядок принятия и изменения конституций.
5. Правовая охрана конституции, сущность и значение института конституционного контроля.
6. Основные этапы развития конституционализма в зарубежных странах.
7. Классификация прав и свобод человека и гражданина.
8. Личные права и свободы человека и гражданина.
9. Политические права и свободы человека и гражданина.
10. Социально-экономические права и свободы.
11. Гражданство и режимы иностранцев за рубежом.
12. Способы приобретения и утраты гражданства.
13. Конституционные основы экономической системы зарубежных стран.
14. Государство в политической организации общества зарубежных стран.
15. Политические партии в политической системе общества зарубежных стран, виды, правовое оформление политических партий.
16. Социальные отношения в зарубежных странах.
17. Формы правления в зарубежных странах.
18. Абсолютная и дуалистическая монархии.
19. Парламентарная монархия: черты и особенности в ряде стран.
20. Парламентарная республика: черты и особенности в ряде стран.
21. Президентская республика: черты и особенности в ряде стран.
22. Политические режимы в зарубежных странах: сущность, виды.
23. Унитарное государство: черты и проблема централизации. Формы контроля центральных органов за местными.
24. Автономия: понятие, признаки и виды.
25. Федеративное государство: черты, способы и принципы образования.

26. Правовой статус субъектов федерации. Разграничение компетенции между федеральными органами и органами субъектов федераций.
27. Избирательное право: понятие и принципы.
28. Избирательные цензы в зарубежных странах.
29. Избирательный процесс в зарубежных странах: понятие, стадии.
30. Мажоритарная избирательная система: сущность, практика применения различных видов; достоинства и недостатки.
31. Пропорциональная избирательная система: понятие, способы исчисления избирательной квоты, достоинства и недостатки.
32. Сущность и виды референдумов в зарубежных странах. Всенародное обсуждение. Опрос общественного мнения. Плебисцит.
33. Понятие, структура, функции парламента в зарубежных странах.
34. Порядок работы парламента.
35. Правовой статус членов зарубежных парламентов.
36. Стадии законодательного процесса в парламентах зарубежных стран.
37. Полномочия главы государства в различных сферах государственной и общественной жизни страны.
38. Монарх: особенности статуса. Системы престолонаследия.
39. Президент: порядок избрания, привилегии, ответственность.
40. Порядок формирования и структура правительства в зарубежных странах с различными формами правления. Правительство и кабинет.
41. Компетенция правительств.
42. Институт парламентской ответственности правительства.
43. Судебная власть в зарубежных странах.
44. Местные органы зарубежных государств: порядок образования и компетенция. Понятие и модели местного управления и местного самоуправления.
45. Основные черты конституционного строя США.
46. Основные черты конституционного строя Великобритании.
47. Основные черты конституционного строя Франции.
48. Основные черты конституционного строя Германии.
49. Основные черты конституционного строя Испании.

50. Основные черты конституционного строя Италии.
51. Основные черты конституционного строя Швейцарии.
52. Основные черты конституционного строя Польши.
53. Основные черты конституционного строя Болгарии.
54. Основные черты конституционного строя КНР.
55. Основные черты конституционного строя Японии.
56. Основные черты конституционного строя Индии.
57. Основные черты конституционного строя Бразилии.
58. Основные черты конституционного строя Израиля.

Список рекомендуемой литературы (основной)

1. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Проспект, 2006.
2. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Юрайт, 2006.
3. Все страны мира: Новейший справочник. – Екатеринбург: У-Фактория, 2005.
4. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: Учебник. – М.: Зерцало, 2000.
5. Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2003.
6. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
7. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001.
8. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005.
9. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / М.В. Баглай, Л.М. Энтин, Ю.И. Лейбо. – М.: Норма, 2005.
10. Кудинов О.А. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. – М.: Ось-89, 2005.
11. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2006.
12. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Аспект Пресс, 2004.
13. Скоков А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. – Ростов-н/Д: Изд-во ДЮИ, 2005.
14. Страшун А.Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М., 2003.
15. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Юристъ, 2005.