

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ
И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

А. Т. Кашенов

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Курс лекций

Томск
2017

УДК 342.4(1-87)(075.8)

ББК 67.400(3)я73

К 311

Рецензенты:

Д. В. Хаминов, канд. ист. наук, доцент,
зав. кафедрой теории права юридического факультета
Института инноватики Томского государственного университета
систем управления и радиоэлектроники;

С. А. Татаринов, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного
и международного права Юридического института
Национального исследовательского
Томского государственного университета

Кашенов А. Т.

К 311 Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : курс лекций / А. Т. Кашенов. – Томск : ФДО, ТУСУР, 2017. – 188 с.

В учебном пособии «Конституционное право зарубежных стран» изложены вопросы, связанные с характеристикой и сравнительно-правовым анализом основных государственно-правовых институтов ряда современных зарубежных стран.

В Общей части рассмотрены теория и развитие данной юридической науки, конституционно-правовой статус личности, формы правления и территориального устройства зарубежных государств, избирательное право, статус государственных органов и органов местного самоуправления.

Для студентов очной и заочной форм обучения, в том числе с применением дистанционных образовательных технологий, обучающихся по направлению «Юриспруденция».

© Кашенов А. Т., 2017

© Оформление.

ФДО, ТУСУР, 2017

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение | 6 |
| 1 Конституционное право как отрасль права в зарубежных странах | 10 |
| 1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права в зарубежных странах | 10 |
| 1.2 Система конституционного права в зарубежных странах: конституционно-правовые нормы и институты..... | 13 |
| 1.3 Источники конституционного права в зарубежных странах | 15 |
| 1.4 Конституционно-правовые отношения и их субъекты..... | 16 |
| 1.5 Конституционное право как наука и учебная дисциплина | 17 |
| 2 Основы теории конституции | 19 |
| 2.1 Понятие конституции | 19 |
| 2.2 Юридические свойства конституции..... | 21 |
| 2.3 Сущность и социальные функции конституции..... | 22 |
| 2.4 Содержание конституции..... | 25 |
| 2.5 Форма и структура конституции | 27 |
| 2.6 Принятие и изменение конституций..... | 29 |
| 3 Конституционный статус личности в зарубежных странах | 31 |
| 3.1 Конституционный статус личности: понятие и структура..... | 31 |
| 3.2 Правовые принципы конституционного статуса личности: понятие и система..... | 33 |
| 3.3 Историческая эволюция конституционных прав и свобод..... | 35 |
| 3.4 Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина..... | 38 |
| 3.5 Гарантии конституционных прав и свобод | 43 |
| 3.6 Гражданство (подданство) | 48 |
| 4 Конституционные основы гражданского общества | 55 |
| 4.1 Понятие гражданского общества. Структура и принципы гражданского общества | 55 |
| 4.2 Конституционные основы социально-экономической системы общества | 58 |
| 4.3 Конституционные основы политической системы общества | 60 |
| 4.4 Конституционные основы духовно-культурных отношений..... | 61 |
| 5 Конституционно-правовое положение негосударственных организаций | 64 |

| | |
|--|------------|
| 5.1 Основы и пределы правового регулирования негосударственных организаций..... | 64 |
| 5.2 Конституционно-правовой статус политических партий..... | 65 |
| 5.3 Правовое положение общественных объединений | 70 |
| 6 Государство как конституционно-правовой институт..... | 73 |
| 6.1 Сущность государства как конституционно-правового института.. | 73 |
| 6.2 Конституционные характеристики государства..... | 74 |
| 6.3 Сущность и юридическая природа государственной власти и государственного суверенитета..... | 77 |
| 7 Форма правления и государственный режим | 83 |
| 7.1 Понятия формы правления и государственного режима..... | 83 |
| 7.2 Монархия | 85 |
| 7.3 Республика | 88 |
| 8 Избирательное право и избирательные системы..... | 92 |
| 8.1 Понятие избирательного права..... | 92 |
| 8.2 Принципы избирательного права..... | 94 |
| 8.3 Избирательный процесс | 95 |
| 8.4 Избирательные системы и их виды..... | 97 |
| 8.5 Референдум..... | 98 |
| 9 Законодательная власть: парламент в зарубежных странах..... | 101 |
| 9.1 Парламент как высший законодательный представительный орган..... | 101 |
| 9.2 Структура парламента | 103 |
| 9.3 Формирование палат парламента..... | 104 |
| 9.4 Прекращение полномочий парламента | 106 |
| 9.5 Внутренняя организация парламента и его палат | 107 |
| 9.6 Статус парламентария | 112 |
| 9.7 Компетенция парламента | 115 |
| 9.8 Порядок работы парламента | 121 |
| 9.9 Законодательный процесс | 123 |
| 10 Исполнительная власть: глава государства и правительство в зарубежных странах | 129 |
| 10.1 Конституционно-правовой статус главы государства | 129 |
| 10.2 Конституционно-правовой статус монарха | 130 |
| 10.3 Конституционно-правовой статус президента | 133 |
| 10.4 Правительство в системе органов государственной власти..... | 137 |

| | |
|--|------------|
| 10.5 Состав и формирование правительства | 138 |
| 10.6 Полномочия правительства..... | 142 |
| 11 Судебная власть в зарубежных странах | 144 |
| 11.1 Понятие и принципы осуществления судебной власти | 144 |
| 11.2 Виды судебных органов | 146 |
| 11.3 Конституционный суд | 148 |
| 12 Формы территориального устройства государства..... | 151 |
| 12.1 Понятие формы территориального устройства | 151 |
| 12.2 Унитарное государство | 152 |
| 12.3 Автономия..... | 153 |
| 12.4 Федеративное государство..... | 156 |
| 12.5 Конфедерации, содружества, иные политико-территориальные образования | 163 |
| 13 Местное самоуправление и управление в зарубежных странах... | 166 |
| 13.1 Понятие местного самоуправления..... | 166 |
| 13.2 Системы органов местного самоуправления и управления | 170 |
| 13.3 Органы общинного самоуправления и управления | 174 |
| 13.4 Органы регионального самоуправления и управления | 175 |
| Литература..... | 178 |
| Глоссарий..... | 184 |

Введение

Конституционное право зарубежных стран – самостоятельная учебная дисциплина. Она тесно связана с другими юридическими дисциплинами, такими как теория государства и права, история государства и права зарубежных стран, история политических и правовых учений, конституционное право России, международное право. Связь с другими юридическими дисциплинами определяется спецификой предмета курса. С одной стороны, в курсе конституционного права зарубежных стран используется понятийный аппарат иных юридических дисциплин. С другой – особо важное значение имеет то, что глубокое усвоение студентом материала данной дисциплины предполагает знание истории возникновения и развития зарубежных конституционно-правовых институтов, политико-правовых идей и иного материала, являющегося предметом названных юридических дисциплин. В этой связи значительное внимание должно быть уделено возникновению и развитию отечественной науки конституционного права зарубежных стран и ее современному состоянию.

Задачей курса является ознакомление студента с основными теоретическими положениями науки зарубежного конституционного права и основами конституционного права отдельных стран. Студент должен знать не только материал учебника, но и конституции соответствующих стран, монографическую литературу, а также статьи периодической печати.

Студенты, завершившие изучение данной дисциплины, должны:
знать:

- предмет, методы регулирования, механизм реализации, систему и источники конституционного права зарубежных стран как отрасли права;
- сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов науки конституционного права зарубежных стран;
- особенности формы, структуры и содержания зарубежных конституций, основных этапов их развития;
- особенности конституционного строя зарубежных стран;
- основы правового положения граждан в зарубежных странах;
- форму правления, государственного устройства и политического режима в зарубежных странах;

- особенности избирательного права и виды избирательных систем в зарубежных странах;
- основные муниципальные системы в зарубежных странах;

уметь:

- оперировать юридическими понятиями и категориями;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения;
- анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы;
- принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов; давать квалифицированные юридические заключения и консультации; правильно оформлять юридические документы;

владеть:

- юридической терминологией;
- навыками работы с правовыми актами;
- навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности.

Учебный курс конституционного права зарубежных стран включает в себя вопросы, связанные с характеристикой и сравнительно-правовым анализом основных государственно-правовых институтов ряда современных зарубежных стран. Изучение конституционного права зарубежных стран связано также с повышением общей культуры студентов. Оно развивает самостоятельное политико-правовое мышление, помогает разобраться в особенностях становления и развития государственно-правовых институтов и в их конституционном закреплении в различных зарубежных странах. Знание конституционного права зарубежных стран способствует правильной оценке происходящих в современном мире событий и явлений. Благодаря этому можно понять перспективы развития государственности в различных странах.

Изучение курса «Конституционное право зарубежных стран» имеет еще и объективную практическую значимость. Исторический опыт развития современных зарубежных стран представляет социальную ценность. Он показывает, что строительство современной демократии в Российской Федерации возможно с учетом достижений мировой цивилизации и на основе собственного истори-

ческого опыта. Знание конституционной теории и практики различных государств способно также помочь совершенствованию конституционно-правового регулирования в России.

Программа учебного курса «Конституционное право зарубежных стран» состоит из двух самостоятельных и взаимосвязанных друг с другом частей. Общая часть включает в себя изучение основных институтов конституционного права зарубежных стран. В ней рассматривается происхождение, развитие и современное состояние таких важных институтов конституционного права, как конституция, правовой статус личности, главы государства и т. д. Этот раздел курса имеет, прежде всего, общетеоретическое значение, в нем углублено изучаются понятие и сущность различных конституционно-правовых категорий. В особенной части курса рассматриваются политико-правовые институты и основы конституционного права ряда зарубежных стран (США, Великобритания, Германия, Япония и др.). В процессе обучения преследуется важная цель – изучение всего богатства и многообразия конституционно-правовых и политических систем современного мира.

Студенты должны прилагать усилия к самостоятельному изучению конституционного права зарубежных стран. Для овладения курсом необходимо обратиться к учебникам и различным учебным пособиям, изданным в последние годы. Каждый из них имеет свою научную ценность, поэтому студенты свободны в выборе того или иного учебника.

Соглашения, принятые в курсе лекций

Для улучшения восприятия материала в данном курсе лекций используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....
Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.



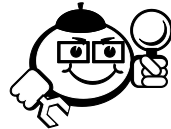
.....
 Эта пиктограмма означает «Внимание!». Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.



.....

Эта пиктограмма означает совет. В данном блоке можно указать более простые или иные способы выполнения определенной задачи. Совет может касаться практического применения только что изученного или содержать указания на то, как немного повысить эффективность и значительно упростить выполнение некоторых задач.

.....



.....

Пример

.....

Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.

.....



.....

Контрольные вопросы по лекции

.....

1 Конституционное право как отрасль права в зарубежных странах

1. *Понятие, предмет и метод конституционного права в зарубежных странах.*
2. *Система конституционного права в зарубежных странах: конституционно-правовые нормы и институты.*
3. *Источники конституционного права в зарубежных странах.*
4. *Конституционно-правовые отношения и их субъекты.*
5. *Конституционное право как наука и учебная дисциплина.*

1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права в зарубежных странах

В российской юридической науке понятие «конституционное право» употребляется в трех значениях: отрасль права, отрасль юридической науки и учебная дисциплина.



.....

Конституционное право как отрасль права представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство общества: основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина (подданного), территориальное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления.

.....



.....

Конституционное право как самостоятельная и автономная отрасль национального права начала формироваться на рубеже XVIII–XIX вв., в эпоху буржуазных революций. Это связано со спецификой и социальным предназначением конституционного права, которое призвано оградить и защитить интересы человека от возможных неправомерных покушений со стороны государства, его органов и должностных лиц.

.....

Как отрасль права конституционное право сложилось вокруг конституции. Поэтому в этом значении конституционное право принято определять как основополагающую отрасль права конкретной страны, представляющую собой систему правовых норм, регулирующих основы устройства общества, государства и положения человека в них, а также отношения, связанные с участием в осуществлении публичной власти.

В то же время А. И. Ким указывал, что не государственное (конституционное) право выполняет функции определения исходных положений, институтов и норм всех отраслей права, а Конституция. Следовательно, нельзя говорить о ведущей роли конституционного права. Оно является «равноправной» отраслью российского права и от иных отраслей отличается характером общественных отношений¹.



Пример

В некоторых странах, например, в Германии, для обозначения данной отрасли права используется термин «государственное право», которым обозначается та же совокупность правовых норм, что и понятием «конституционное право». В российской юридической науке данные понятия в целом отождествляются, хотя высказываются мнения о необходимости их разграничения.

Для отграничения конституционного права от других отраслей в системе права любого государства необходимо использовать два критерия: предмет и метод правового регулирования.

Самостоятельность конституционного права в правовой системе любой страны обусловлена прежде всего его особым предметом регулирования, под которым понимается совокупность общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Понятие предмета регулирования отрасли является доктринальным. В российской юридической науке в рамках предмета конституционного права объединяются две группы общественных отношений: во-первых, основы устройства государства и его взаимоотношений с человеком и обществом; во-вторых, отношения, возникающие в связи с участием населения в осуществлении государственной власти.

¹Ким А. И. Государственное право в системе отраслей советского права / А. И. Ким // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1971 г.). – Томск, 1973. – С. 3–5.

Будучи урегулированными нормами конституционного права, эти общественные отношения становятся конституционно-правовыми. Однако государственная власть осуществляется в самых различных формах и с помощью различных политических, правовых и иных учреждений, и правоотношения, возникающие при этом, далеко не всегда являются конституционно-правовыми.



.....

Предметом конституционного права являются наиболее значимые, важнейшие общественные отношения: основы жизни общества, государства, коллектива, личности.

Конституционное право регулирует основы социально-экономической структуры общества, его политической системы, духовной жизни и правового статуса личности. В социально-экономической сфере конституционное право определяет основы отношений собственности, социальную роль государства; в политической сфере – создание и роль политических партий, избирательных объединений, организацию государства; в духовной сфере конституционное право может допускать плюрализм идеологий, а может закреплять одну из них в качестве официальной, господствующей (марксизм-ленинизм и идеи Мао Цзэдуна в Китае).

.....

Необходимо отметить, что предмет конституционного права не является неизменным и постоянно расширяется в связи с включением в сферу правового регулирования новых общественных отношений.

Дополнительным основанием отграничения конституционного права от других отраслей права служит метод правового регулирования, то есть совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения.



.....

Преобладающим методом конституционно-правового регулирования общественных отношений является обязывание. Именно в такой форме провозглашается большинство норм конституционного права, относящихся к организации власти: «Все органы и государственные предприятия обязаны оказывать депутатам необходимое содействие в выполнении ими своих обязанностей» (Конституция Кубы); «Правительство должно получить доверие палат» (Конституция Италии).

.....

Наряду с этим в конституционном праве используется метод запрета: «Дискриминация по мотивам расы, цвета кожи, пола и национального происхождения запрещена и карается законом» (Конституция Кубы); «Всякий императивный мандат является недействительным» (Конституция Франции), «Свобода мысли и совести не должна нарушаться» (Конституция Японии).

Для регулирования правового статуса личности, а также при определении полномочий государственных органов в конституционном праве применяется метод дозволения: «Все немцы имеют право собираться мирно и без оружия без предварительного извещения или разрешения» (Основной закон Германии); «Председатель исполнительного комитета может делегировать какую-либо из функций, которыми он наделен, заместителю председателя» (Конституция Кубы); «Кабинет может принять решение о созыве чрезвычайной сессии Парламента» (Конституция Японии).

В целом конституционно-правовой метод регулирования общественных отношений основывается на властно-императивных началах. Это объясняется природой тех общественных отношений, которые подпадают под воздействие норм конституционного права. Властеотношения определяют содержание значительной части этих норм. В то же время немалая их часть в демократических государствах устанавливает содержание и гарантии прав человека, что означает соответствующие ограничения для государственной власти.

1.2 Система конституционного права в зарубежных странах: конституционно-правовые нормы и институты

Являясь частью единой системы национального права, конституционное право представляет собой сложную систему. Система отрасли выражается в ее внутреннем строении, обусловленном теми связями, которые существуют между нормами и определяют основы дифференциации данных норм и их интеграции в институты, обладающие признаками элемента системы, а также структуры этих институтов. Элементами системы конституционного права являются нормы и институты.



Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, регулирующие общественные отношения и обеспечиваемые государственным принуждением.

Конституционно-правовые нормы имеют как общие черты, свойственные всем правовым нормам, так и свои особенности. Прежде всего, их структура не соответствует классической триаде – гипотеза, диспозиция, санкция. Как правило, в нормах конституционного права отсутствует санкция.

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. Реже используются нормы дозволения (они применяются при регулировании основ правового статуса личности). В целом в конституционном праве доминируют отношения субординации (подчинения), отношения же координации (согласования) применяются реже: «Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить обе палаты или одну из них» (Конституция Италии).

Нормы конституционного права могут быть классифицированы по различным основаниям.

По юридической силе и степени значимости они подразделяются на нормы, содержащиеся в конституции, законах и подзаконных актах; по способу воздействия на общественные отношения нормы конституционного права подразделяются на регулятивные и охранительные; по характеру предписания, содержащегося в диспозиции, – на управомочивающие, обязывающие и запрещающие; по характеру регулируемых отношений – на материальные и процессуальные; по действию во времени – на постоянные и временные; по способу изложения – на прямые, отсылочные и бланкетные.



***Конституционно-правовой институт** – это обособленный комплекс однородных норм, регулирующих смежные, однородные общественные отношения, являющиеся частью предмета конституционного права. Круг конституционно-правовых институтов различается в различных странах. Различаются они также по объему и значимости. Вместе с тем можно выделить и общие институты, характерные для конституционного права всех стран: институт правового статуса личности, институт государственной власти, избирательное право, институт территориальной организации и др. Каждый из них включает в себя ряд частных ин-*

ституты. Например, институт правового статуса личности включает в себя институт гражданства, институт прав и свобод человека и гражданина, институт конституционных обязанностей, институт гарантий прав и свобод личности.

.....

1.3 Источники конституционного права в зарубежных странах

.....



Под источниками конституционного права понимаются способы выражения или закрепления правил поведения, посредством которых они приобретают обязательный характер. Источники конституционного права – это внешние формы выражения конституционно-правовых норм. В теории конституционного права различают статутные и нестатутные источники. К первым относятся те источники, которые содержат нормы, являющиеся результатом непосредственной нормотворческой деятельности государственных органов. Вторые отличаются тем, что содержат нормы, которые складываются без участия государства, но им признаются.

.....

Основным источником конституционного права являются конституции, однако они часто содержат лишь общие положения и обходят ряд важнейших вопросов государственной жизни (Конституция США 1787 г.). Наряду с этим конституции многих стран перегружены рядом мелочей и второстепенных деталей.

Конституционные нормы дополняются целым рядом других нормативных актов. К источникам конституционного права относятся:

- 1) конституционные законы, которые не являются составными частями конституции, но регулируют важнейшие государственно-правовые вопросы (законы об избирательном праве и избирательной системе, о полномочиях правительств и парламентов, о правовом положении личности, о порядке введения чрезвычайного положения, о политических партиях и др.);
- 2) органические законы, которые в отличие от конституционных принимаются на основе бланкетных норм, содержащихся в конституциях (Конституция Франции 1958 г.);

- 3) обычные парламентские законы, которые иногда вступают в противоречие с конституцией (закон о контроле над коммунистической деятельностью в США);
- 4) нормативные акты правительств и глав государств (указы и декреты о введении чрезвычайного положения и др.);
- 5) в некоторых (особенно англосаксонских) странах – обычаи, называемые конституционными правилами или конвенционными нормами, которые не закреплены в нормативных актах и не обеспечиваются судебной защитой, но, тем не менее, регулируют правовое положение многих государственных органов и фактически определяют их роль и значение в механизме государства;
- б) судебные прецеденты, т. е. ранее вынесенные решения судов, принимаемые за обязательный образец при решении аналогичных вопросов в дальнейшем (в Великобритании и ряде других англосаксонских стран);
- 7) акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов, осуществляемого либо главой государства, либо судами.

Источниками конституционного права также являются международные договоры. В некоторых странах источниками конституционного права выступают внутригосударственные публично-правовые договоры (например, национальный пакт 1943 г. в Ливане о распределении высших государственных должностей между представителями различных конфессий, соглашение о разделении Чехословакии с 1 января 1993 г. на Чехию и Словакию и т. д.).

В странах мусульманской правовой семьи источниками конституционного права являются Коран, шариат (Египет, Сирия, Пакистан, Иордания).

1.4 Конституционно-правовые отношения и их субъекты



Одним из видов правоотношений в том или ином государстве являются **конституционно-правовые отношения**, под которыми понимаются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права или возникающие на их основе, общественные связи между субъектами конституционного права. По своей структуре конституционно-правовые отношения идентичны правоотношениям других отраслей права. В них входят субъекты правоотношений, объект правоотношения и содержание.

Субъектами конституционного права являются: государство, его органы, сообщества, союзы, физические лица, политические партии, общественные объединения. Все они участвуют в конституционных отношениях и обладают правами, обязанностями и несут ответственность и имеют равный правовой статус. Вместе с тем некоторые субъекты имеют специальный статус, например избиратель, судья, депутат и т. д.

Для участия в конституционно-правовых отношениях субъекты должны обладать правоспособностью, т. е. способностью иметь субъективные права и юридические обязанности. Правоспособность субъектов в зависимости от статуса подразделяется на общую и специальную. Общая правоспособность распространяется на всех субъектов конституционно-правовых отношений и означает способность субъектов иметь права и нести обязанности. Например, общей правоспособностью обладает каждый человек. Специальная правоспособность – это способность, которая принадлежит лишь отдельным категориям субъектов (например, депутаты парламента).

Объектом конституционно-правовых отношений выступает фактическое поведение его участников, в которых реализуются субъективные права и исполняются юридические обязанности. Вместе с тем в юридической науке существует точка зрения, согласно которой объектами конституционно-правовых отношений являются те блага, ради которых субъекты вступают в эти отношения, достоинство личности, членство в общественном объединении.

Содержание конституционно-правовых отношений включает два аспекта: фактический и юридический. Фактическое содержание конституционно-правовых отношений составляет реальное поведение субъектов, а юридическое – их субъективные права и юридические обязанности. В конституционно-правовых отношениях имеются управомоченная и обязанная стороны. Права и обязанности распределяются, как правило, неравномерно, т. к. в конституционном праве доминирует императивный метод, не предполагающий равенства сторон.

1.5 Конституционное право как наука и учебная дисциплина



.....

Конституционное право зарубежных стран как наука представляет собой систему взглядов, идей, точек зрения о конституционном праве как отрасли права. Объектом данной науки является

комплексное и сравнительное изучение конституционного права различных стран мира.

.....

Конституционное право зарубежных стран как учебная дисциплина – это система знаний о зарубежном опыте развития конституционно-правовых норм и институтов, условий, их породивших, а также практики их реализации. Система данной учебной дисциплины включает общую и особенную части. В рамках общей части осуществляется концептуальное, комплексное и сравнительное изучение основных конституционно-правовых институтов. Особенная часть направлена на изучение основ конституционного права отдельных стран мира.



.....

Контрольные вопросы по лекции 1

.....

1. Как соотносятся конституционное право как отрасль права, как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина?
2. Что такое конституционное право как отрасль национального права и каков его предмет?
3. Дайте понятие конституционно-правовых отношений.
4. Назовите источники конституционного права зарубежных стран.
5. Каковы субъекты и объекты конституционно-правовых отношений?

2 Основы теории конституции

1. *Понятие конституции.*
2. *Юридические свойства конституции.*
3. *Сущность и социальные функции конституции.*
4. *Содержание конституции.*
5. *Форма и структура конституции.*
6. *Принятие и изменение конституций.*

2.1 Понятие конституции

Термин «конституция» происходит от латинского слова *constitutio*, которое переводится как учреждение, установление, устройство. Этот термин в Древнем Риме использовался для обозначения императорских актов. Вместе с тем, ни в античное время, ни в Средние века конституции в современном понимании как основного закона и юридической базы текущего законодательства не было. Форму основного закона конституция приобрела в последней четверти XVIII в. после принятия конституций США в 1787 г., Польши и Франции в 1791 г. Новизна этих правовых актов состояла в том, что они ограничивали государственную власть, в том числе путем разделения на три ветви, а также осуществляли комплексную регламентацию основ ее организации. С учетом значимости конституции для всей государственной организации и правовой системы страны за ней признавалась высшая юридическая сила и закреплялся особый порядок изменения – «Все последующие законы нынешнего сейма должны во всем соответствовать этой конституции» (Правительственный закон (Конституция) Польши 1791 г.); «Ни одна из властей, установленных конституцией, не имеет права вносить изменения в последнюю ни в целом, ни в ее частях, за исключением преобразований, могущих быть внесенными в порядке пересмотра, согласно с постановлениями приведенного выше раздела VII» (Конституция Франции 1791 г.); «Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение ее, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны; и судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву, какими бы ни были положения Конституции или законов любого из штатов» (Конституция США).



.....

В современной юридической науке термин «конституция» означает нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу и регулирующий основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством – с другой, а также основы организации самого государства.

.....



.....

В науке конституционного права различают понятие конституции в материальном и формальном смыслах.

.....

Конституция в материальном смысле – писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а также определяют основы общественного строя, формы правления и территориального устройства, основы организации органов государственной власти и местного самоуправления, государственную символику и столицу. Формальная конституция – закон, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

Соотношение материальной и формальной конституций проявляется в следующем: все государства обладают конституцией в материальном смысле, но не у всех у них есть конституция в смысле формальном (например, формальной конституции нет в Великобритании, Израиле).



.....

Различаются также понятия юридической и фактической конституций. Юридическая конституция – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения между человеком и государством, а также основы организации государства и государственной власти. Фактическая конституция – это реально существующие общественные отношения. Например, до сих пор в Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г. продолжает значиться давно ставшая мертвой буквой норма разд. 8 ст. I о праве Конгресса выдавать каперские свидетельства (Letters of Marque), предоставляющие право торговым кораблям на ведение во время войны боевых действий против кораблей неприятельского государства, а также против кораблей нейтральных государств, если они перевозили грузы для неприятельского государства. В XIX в. каперство было запре-

щено международным правом, однако указанная конституционная норма осталась без изменения, хотя и не применяется.

.....

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

Элемент фиктивности характерен для всех конституций. Причинами фиктивности могут быть, во-первых, ошибка самого законодателя, низкий уровень квалификации; во-вторых, динамика общественных отношений, которая приводит к отставанию законодательства от реальной жизни.

2.2 Юридические свойства конституции

Конституцию, занимающую особое место в системе нормативно-правовых актов каждой страны, отличают особые свойства.

.....



Важнейшая черта конституции состоит в том, что она носит *учредительный характер*. Конституция учреждает основы государственного и общественного строя, механизм осуществления государственной власти.

.....

Следующее свойство конституции – *легитимность*. Легитимность – это признание правомерности существования какого-либо института и подчинение нормам данного института без применения насилия. Легитимность конституции означает, что она была принята законным путем, т. е. в порядке, установленном действовавшей до этого конституцией.

Реальность конституции проявляется в возможности гарантировать и исполнять установленные предписания в условиях режима законности и правопо-

рядка. Фиктивность конституций обычно характерна для стран с авторитарным или тоталитарным политическим режимом. Юридические конституции в таких странах нередко содержат демократические положения, которые не получают реализации на практике. Характерный пример – практика «социалистических» стран, где конституционно провозглашается власть народа, осуществляемая через представительные органы, а на практике власть принадлежит аппарату компартий. В этих странах, как правило, не существует ни конституционной, ни административной юстиции, а общая юстиция конституцию непосредственно не применяет. В результате текущее законодательство, акты исполнительной и судебной власти не сопрягаются с основным законом, который таким образом остается актом политическим и идеологическим.

Стабильность конституции проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти. Для обеспечения стабильности конституции устанавливают усложненный порядок изменения ее положений.

Верховенство конституции проявляется в том, что конституция представляет собой закон, обладающий особой юридической силой. Нормы конституции являются основополагающими для всех отраслей права: нормы, содержащиеся в текущем законодательстве не должны противоречить ее нормам. Верховенство конституции устанавливается не каким-либо другим актом, а ее собственными нормами.

Конституции, как правило, *обладают прямым действием*. Это означает, что нормы конституции могут применяться непосредственно, даже если отсутствуют нормативно-правовые акты, конкретизирующие конституционные положения.

2.3 Сущность и социальные функции конституции

В современной науке различают сущность конституции как особого юридического акта и ее социальную значимость. Конституцию рассматривают не только как юридический, но и как политический и идеологический документ. Ее сущность как юридического документа состоит в таких качествах, как: особое содержание (предмет регулирования), высшая юридическая сила, роль юридической основы текущего законодательства, повышенная стабильность, обеспеченная особым порядком принятия и изменения, отличающимся от обычного законодательного процесса.

Некоторые из этих качеств, характеризующих различные стороны сущности, называют свойствами конституции. Иногда добавляют и другие свойства: более высокая степень обобщенности по сравнению с иными правовыми актами, комплексный характер конституции как правового документа и др. В ряде стран, однако, существуют отступления от этих признаков. Иногда конституции регулируют не только основы общественного и государственного строя, но и несущественные детали (например, ст. 86 Конституции Швейцарии 1999 г. устанавливает, что на карбюраторные двигатели должны быть установлены особые налоги).

Высшая юридическая сила конституции тоже не всегда безусловна. В некоторых странах мусульманского фундаментализма конституцией объявлен Коран, имеющий более высокую юридическую силу.



Пример

В ряде стран допускается принятие законов, противоречащих положениям конституции. Например, ст. 84 Конституции Шри-Ланки:

84. Законопроекты, противоречащие Конституции.

1. Законопроект, не изменяющий каких-либо положений Конституции или не отменяющий и не заменяющий Конституцию, но противоречащий любому ее положению, может быть включен в повестку дня Парламента без соблюдения требований п. 1 или 2 ст. 82.

2. В случаях, когда Кабинет министров удостоверил, что законопроект должен быть принят квалифицированным большинством голосов, требуемым на основании настоящей статьи, или когда Верховный суд вынес определение о том, что законопроект необходимо принять таким квалифицированным большинством, такой законопроект становится законом, только если количество голосов, отданных в пользу принятия такого законопроекта, составляет не менее чем две трети голосов от общего количества членов Парламента (включая членов, отсутствующих на заседании) и на него нанесена удостоверительная надпись Президента или Спикера в соответствии с положениями ст. 80 или 79.

3. Такой законопроект, когда он становится законом, не является и не признается изменяющим, отменяющим или заменяющим Конституцию или любое из ее положений, не интерпретируется и не толкуется таким образом, а также может быть в дальнейшем отменен большинством голосов присутствующих и голосующих на заседании членов Парламента.

В некоторых развитых странах конституции также предусматривают возможность принятия парламентом специальных законов в период чрезвычайного положения (ст. 115-с, 115-d Основного закона ФРГ).

Сказанное относится и к стабильности. Наряду с исключительной стабильностью некоторых конституций (Конституция США действует более 200 лет всего лишь с 27 поправками) основные законы ряда стран Азии, Африки, Латинской Америки подвергаются частым изменениям: после многочисленных военных переворотов обычно принимаются новые конституции (в Таиланде сменилось 18 конституций с 1930-х гг., в Венесуэле – около 30 и т. д.).



Социальная сущность конституции заключается в том, что основной закон в концентрированной форме выражает идеи и интересы определенной социальной общности, которая экономически, политически и духовно доминирует в обществе. Современная демократическая конституция закрепляет соотношение социальных сил и политических группировок в обществе, которые путем борьбы и сотрудничества приходят к соглашению по принципиальным вопросам общественного и государственного строя на базе признания общечеловеческих ценностей.

В этом смысле конституция выступает своего рода общественным договором в форме основного закона. В тоталитарных государствах конституция закрепляет господство определенных слоев населения и политических группировок, отрицающих на деле многие общечеловеческие ценности (свободное развитие личности, равноправие, политическое и идеологическое многообразие и др.).



К числу основных функций конституции относятся юридическая, политическая и идеологическая.

Юридическая функция заключается в том, что конституция выступает в качестве основного источника права, обладает высшей юридической силой и является базой для текущего законодательства: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституцион-

ного Совета и Верховного суда Республики» (Конституция Республики Казахстан).

Политическая функция означает, что конституция определяет устройство государства, его отношения с отдельными людьми и их группами, служит основой политической системы. Политический процесс осуществляется на основе правил, установленных конституцией: «1. В Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность. 2. Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. 3. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша, Президента и органов местного самоуправления» (Конституция Кыргызской Республики).

Идеологическая функция конституции заключается в том, что она выступает средством идеологического воздействия.

Конституция отражает определенное мировоззрение. Она играет большую воспитательную роль, устанавливая основы взаимоотношений государства и человека, государства и общества, основанные на их взаимной ответственности. Конституция декларирует важнейшие ценности, которые составляют основы конституционного строя: «Все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и социального положения. Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны» (Конституция Итальянской республики).

2.4 Содержание конституции



Содержание конституции определяется предметом правового регулирования данного документа. Первые конституции ограничивались в основном следующими объектами регулирования: права и свободы человека и гражданина. По существу данный блок пред-

ставлял собой главный смысл создания конституций как основных законов. Конституции учреждались прежде всего для того, чтобы защитить человека от произвола государства; установить основные принципы формирования властей государства, их компетенцию и взаимоотношения между ними; определить политико-территориальное устройство государств: виды территориальных структур, их отношения с центральной властью и между собой.

.....

Права и свободы получали закрепление не во всех конституциях первого поколения, хотя и признавались смыслом принятия конституции. Например, Конституция США в своем первоначальном тексте прав человека почти не содержала, хотя в Преамбуле говорится, что конституция принимается «дабы... содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим...». И лишь в 1791 г. после принятия первых 10 поправок (Билль о правах) на конституционном уровне были закреплены личные и политические права и свободы. Из социально-экономических прав признавались лишь право собственности, а также некоторые гарантии, связанные с налогообложением.

Конституции нового поколения значительно расширили перечень традиционных объектов своего регулирования. Это расширение во многом связано с изменением социально-политической сущности конституции, которая стала все более активно регулировать институты гражданского общества. В XX в. в конституциях стали закрепляться не только личные и политические, но и социально-экономические и культурные права и свободы человека и гражданина. Появились и новые гарантии, защищающие свободу человека и само его физическое существование: право на тайну переписки, телефонных и телеграфных сообщений, запрет на проведение научных опытов, в том числе медицинских, без добровольно выраженного согласия лица, запрет любой формы клонирования (Конституция Швейцарии 1999 г.). В то же время некоторые права и свободы, известные на заре конституционализма (например, право на восстание), почти исчезли из конституционных текстов.

Расширение круга объектов конституционного регулирования проявилось и в установлении принципов внешнеполитической деятельности государства, регулировании вопросов, связанных с объявлением войны и заключением мира, соотношением международных и внутригосударственных законоположений, определением полномочий органов государства по заключению, ратификации и

денонсации международных договоров. Так, глава 2 Конституции Японии 1947 г., состоящая только из одной статьи, устанавливает: «Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров». Конституция Испании 1978 г. определяет, что «законно заключенные и официально опубликованные в Испании международные договоры составляют часть ее внутреннего законодательства».

2.5 Форма и структура конституции



Форма конституции – это способ организации и выражения конституционных норм. Форма конституции определяется тем, что она может состоять из одного или нескольких нормативных актов. Если конституция представляет собой единый писанный акт, то ее можно определить как кодифицированную. Таково подавляющее большинство конституций стран мира (Казахстан, США, Украина, Бразилия и др.). Некодифицированная писаная конституция состоит из нескольких нормативных актов, обладающих высшей юридической силой в равной мере (например, Конституция Швеции, состоящая из 4 актов: Акта о форме правления 1974 г., Акта о престолонаследии 1810 г., Акта о свободе печати 1874 г. и Основного закона о свободе высказываний 1991 г.).



Пример

В некоторых странах конституция включает не только собственно конституцию, но и некоторые другие основополагающие документы. Например, во Франции это Конституция 1958 г., преамбула отмененной конституции 1946 г. и Декларация прав человека и гражданина 1789 г.

В отдельных странах (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия) существует так называемая неписаная конституция, состоящая из большого числа источников, среди которых имеются как писанные (акты парламента, судебные прецеденты), так и устные (конституционные обычаи).



Структура конституции – это принятый порядок ее организационного строения, внутренней согласованности составных частей, последовательности их расположения. В настоящее время в большинстве стран мира она унифицирована и стандартна и состоит из преамбулы, основной части, а также заключительных, переходных и дополнительных положений.

В преамбуле обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее издания, иногда провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Например, преамбула Конституции Швейцарии 1999 г.: «Во имя Всемогущего Бога! Швейцарский народ и кантоны, чувствуя ответственность перед Творением, стремясь обновить Союз, чтобы упрочить свободу и демократию, независимость и мир в духе солидарности и открытости миру, проявляя волю жить, взаимно учитывая и уважая их многообразие в единстве, в осознании совместных достижений и ответственности перед будущими поколениями, будучи уверены, что свободен лишь тот, кто использует свою свободу, и что сила народа измеряется благом слабых, дают себе следующую Конституцию».

Эта часть конституции наиболее важна в политическом и идеологическом плане. Положения преамбул правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений конституций. Но есть и исключения. Так, преамбула Конституции Франции 1946 г., продолжающая действовать и после вступления в силу Конституции 1958 г., имеет нормативное значение, так как она провозглашает права человека.



Пример

В некоторых странах конституции преамбулы не имеют (Австрия, Дания, Исландия, Италия и др.).

Основная часть конституций содержит нормы о правах и свободах человека и гражданина, об основах конституционного строя, о системе и статусе государственных органов, о системе и статусе органов местного самоуправления, о территориальном устройстве, о государственной символике, о порядке

изменения конституции. Основная часть состоит из глав (разделов, частей), статей, которые в свою очередь могут делиться на пункты, обозначенные цифровой или буквенной нумерацией. Например, текст итальянской Конституции состоит из раздела «Основные принципы» и двух частей – «Права и обязанности граждан» и «Государственный строй Республики».

Заключительные и переходные положения обычно содержат нормы, устанавливающие порядок вступления конституции в силу, а также вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних институтов новыми: «1. Конституционные законы, принятые начиная с 25 апреля 1974 г., если иное не оговорено в данной главе, считаются обычными законами, без ущерба для положений следующего пункта. 2. Обычные законы, принятые до вступления в силу Конституции, сохраняют свое действие, если они не вступают в противоречие с Конституцией или с принципами, закрепленными в ней» (ст. 290 Конституции Португалии).

2.6 Принятие и изменение конституций

Существует несколько способов принятия конституции.

Наименее демократичный способ принятия конституции – *октроирование*, т. е. дарование конституции односторонним актом монарха. Таким образом приняты конституции Иордании, Непала, Саудовской Аравии. Историческим примером октроированной конституции можно назвать Конституцию Японии 1889 г. Однако в конституционной практике есть случаи, когда октроирование быть осуществлено и президентом – главой государства при республиканской форме правления (Конституция Пакистана 1962 г.).

Договорные конституции принимаются путем соглашения между монархом и парламентом. Договорная практика имела значительное место в конституционной практике государств Балканского полуострова, освободившихся от османского ига в конце XIX – начале XX в.

Народные конституции – это конституции, источником принятия которых является население страны в лице избирательного корпуса. Путем всенародного референдума были приняты конституции Португалии (1976 г.), Испании (1978 г.), Румынии (1991 г.) и др. В некоторых случаях от имени избирательного корпуса конституцию принимает учредительное собрание, специально созываемое для разработки и принятия конституции (Конституция Болгарии 1991 г.).

По порядку изменения конституции подразделяются на гибкие и жесткие. *Гибкие конституции* изменяются в том же порядке, что и простые законы (Израиль, Индия, Саудовская Аравия).

Для *жестких конституций* характерен особый, усложненный порядок их изменения. Элементами жесткого порядка могут быть: созыв специального органа, наделенного правом принимать поправки, требование квалифицированного большинства голосов в данном органе, ратификация поправок субъектами федерации, утверждение поправок на референдуме. Некоторые положения конституций вообще не могут быть пересмотрены: например, форма правления в конституциях Италии, Франции, Казахстана. Конституция Мексики 1917 г. в целом объявлена не подлежащей пересмотру. Конституция Греции 1975 г. разрешает пересмотр только по истечении пяти лет после окончания процедуры предыдущего пересмотра. Бразильская конституция 1988 г. запрещает пересмотр Конституции в условиях чрезвычайного и военного положения.



Контрольные вопросы по лекции 2

1. Дайте определение конституции.
2. Что такое высшая юридическая сила конституции? В чем состоит сущность конституции?
3. Дайте понятие конституции юридической и фактической.
4. По каким основаниям можно классифицировать конституции?
5. Какой порядок принятия конституции Вы считаете наиболее демократическим?

3 Конституционный статус личности в зарубежных странах

1. Конституционный статус личности: понятие и структура.
2. Правовые принципы конституционного статуса личности: понятие и система.
3. Историческая эволюция конституционных прав и свобод.
4. Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.
5. Гарантии конституционных прав и свобод.
6. Гражданство (подданство).

3.1 Конституционный статус личности: понятие и структура

Исследование правового положения личности является одним из основных направлений российской правовой науки. Это вполне закономерно в условиях формирования правового государства.

Положение человека в обществе определяется не только правовыми нормами, но и всеми другими видами социальных норм и называется общественным статусом. Правовое положение личности составляет лишь часть общественного статуса и относится исключительно к качеству человека и гражданина, к связям личности с государством, а не с обществом в целом.



.....

*В самом общем виде **правовой статус личности** определяется как юридически закрепленное положение личности в государстве и обществе.*

.....

Принято выделять несколько видов правового статуса:

- 1) общий или конституционный статус человека и гражданина;
- 2) специальный или родовой статус определенной категории граждан;
- 3) индивидуальный статус, характеризующий пол, возраст, семейное положение и т. д.;
- 4) статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным или множественным гражданством;
- 5) отраслевые правовые статусы (например, уголовно-процессуальный).



Конституционный статус – это особое понятие, которое, составляя ядро всего правового статуса, в то же время является относительно самостоятельным. В конституционном статусе определены не все, а наиболее важные, исходные элементы правового статуса личности, которые действуют не только непосредственно, но и в значительной мере реализуются путем издания дополнительных правовых установлений, относящихся к сфере текущего законодательства. Кроме того, общий конституционный статус является единым и одинаковым для всех граждан, независящим от конкретных обстоятельств, т. е. базовым, исходным, делающим все иные статусы производными от него либо дополняющими его.

Если же имеют место какие-то ограничения общего правового статуса личности, то они должны быть предусмотрены в принципах и нормах конституции.

В понимании структуры конституционного статуса сложились две полярные позиции.

Первая позиция, узконормативная, исходит из того, что структуру конституционного статуса составляет совокупность прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Сущность второй позиции выражается в довольно широком наборе различных правовых явлений наряду с правами, свободами и обязанностями.

В структуру конституционного статуса личности как интегративного понятия входят следующие элементы:

- 1) гражданство;
- 2) правоспособность; в данном случае понимается общая правоспособность – равная для всех возможность быть носителем прав, свобод и обязанностей;
- 3) основные права, свободы, законные интересы и юридические обязанности;
- 4) правовые принципы;
- 5) гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Сердцевину, или основу, конституционного статуса личности составляют ее права, свободы, интересы и обязанности в их единстве.

3.2 Правовые принципы конституционного статуса личности: понятие и система



Принципы конституционного статуса – это находящиеся в его основе исходные, руководящие начала, ведущие идеи и установки, которые отражают отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе. Это идеологические категории, и как таковые они складываются в сознании людей, воплощаются в их воле.

В праве принцип выступает не только в качестве руководящей идеи, отражающей существенные свойства соответствующих явлений, но также и в виде общего правила, определяющего главное направление деятельности людей, основную линию их поведения.

К разряду правовых принципов конституционного статуса относятся те, которые зафиксированы в конституции и других нормативных актах и в общем плане определяют место человека в обществе и государстве.

Одним из важнейших принципов конституционного статуса является признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и закрепление обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Например, в ст. 13 Конституции Японии устанавливается, что «все люди должны уважаться как личности. Их право на жизнь, свободу и стремление к счастью, поскольку это не нарушает общественного благосостояния, является высшим предметом заботы в области законодательства и других государственных дел».

Большое значение при определении конституционного статуса личности играет *принцип равноправия*. Данный принцип предполагает равный объем основных прав и свобод у людей, одинаковые возможности для всех по их реализации и защите и обладание равными обязанностями. Принцип равноправия часто формулируется в конституциях как равенство всех перед законом и судом, равенство всех независимо от пола, расы, отношения к религии и т. д. Например, Конституция Испании устанавливает, что «все испанцы равны перед законом; они не могут подвергаться дискриминации по мотивам рождения, расы, пола, вероисповедания, изъяснения своего мнения или по каким-либо условиям или обстоятельствам личного или социального характера» (ст. 14). Венгерская

конституция особо подчеркивает, что «в Венгерской Республике все равны перед судом» (ст. 57).

Но следует иметь в виду, что принцип равноправия нельзя абсолютизировать, т. к. полное равенство в правах невозможно. Так, граждане обладают в своем государстве большим количеством прав и свобод, чем те, кто находится на его территории, но не является его гражданином. Кроме того, во многих государствах в конституциях и текущем законодательстве устанавливаются определенные льготы и привилегии для наименее социально защищенных слоев населения (позитивная дискриминация).

Следующим принципом, признанным обществом и государством и отнесенным к разряду важнейших установок конституционного статуса личности является *принцип неотъемлемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина*. Наиболее ярко данный принцип выражен в ст. 2 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Целью всякого политического объединения является сохранение естественных и неотчуждаемых прав человека». Конституция Италии в ст. 2 устанавливает, что «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека». Принцип неотчуждаемости основных прав и свобод означает, что они не могут быть произвольно, т. е. без законных оснований, ограничены. Принято считать, что абсолютно неотъемлемыми и неотчуждаемыми являются права и свободы, признаваемые личными.

Следующий принцип – *признание приоритета общепризнанных принципов и норм международного права как основополагающих для всей системы прав и свобод*. К ним относятся принципы и нормы Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейской социальной хартии (1961 г.). Так, ст. 10 Конституции Италии устанавливает, что «правопорядок Италии согласуется с общепризнанными нормами международного права».

Принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина. Конституции зарубежных стран закрепляют государственную защиту прав и свобод, т. е. именно государство выступает главным их гарантом. Наряду с общими гарантиями, относящимися ко всем правам и свободам, конституции устанавливают гарантии применительно к ряду конкретных прав и свобод. В широком плане гарантии прав и свобод можно определять через развитость института ответственности государства перед своими гражданами за нарушение их прав и свобод.

3.3 Историческая эволюция конституционных прав и свобод

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



.....

На первом этапе, который продолжался от зарождения конституционализма до начала XX в., конституции закрепляли в основном личные и политические права, а также право собственности. Это объяснялось тем, что именно эти права были напрямую связаны с проблемами ограничения государственной власти. Действительно, личные права определяли пределы власти государства над человеком, ограждая последнего от вмешательства государства в его жизнь, а политические права имели целью поставить государственный механизм под контроль населения. Следует отметить, что в некоторых конституциях «первой волны» права и свободы не получили отражения вообще. Вследствие признания их естественного характера они либо нигде не регулировались, либо провозглашались в иных документах, т. к. считалось, что задача конституции состоит не в том, чтобы составить перечень признаваемых в данном обществе прав и свобод, а в том, чтобы гарантировать эти права от нарушений – прежде всего со стороны государства.

Например, ни конституции американских штатов, принятые в период войны за независимость, ни первоначальный текст Конституции США 1787 г., ни первая французская Конституция 1791 г. прав и свобод почти не закрепляли. Но если в американских штатах и во Франции права и свободы все-таки были провозглашены в декларациях или биллях о правах, то на федеральном уровне в США права и свободы вообще сначала не подвергались регламентации. Но вскоре были разработаны, приняты и вступили в силу первые десять поправок к американской Конституции, провозглашавшие права и свободы народа и возлагавшие для их обеспечения на государство целый ряд запретов. Так была заложена традиция отражать в конституциях наиболее значимые права и свободы человека и гражданина.

.....

Обязанности в первых документах конституционного характера также почти не закреплялись. В них упоминалось лишь об обязанностях платить

налоги, а также соблюдать конституцию и законы (преамбула и ст. 13 Декларации прав человека и гражданина Франции).



Второй этап развития конституционных прав и свобод, охвативший приблизительно первую половину XX в., характеризуется появлением в конституциях экономических, социальных и культурных прав и свобод, а также расширением круга конституционных обязанностей, что происходит под действием тенденции социализации.

На третьем этапе эволюции прав, свобод и обязанностей, который начался с середины XX в. и продолжается до настоящего времени, их перечень, содержащийся в конституциях, еще более расширился. В связи с резким ухудшением состояния окружающей среды он пополнился экологическими правами и свободами. Развитие научно-технического прогресса обусловило появление в конституциях информационных прав и свобод, углубление содержания традиционных прав и свобод, а также возникновение нового поколения гарантий прав человека. Кроме того, в связи с продолжающейся тенденцией социализации конституций и обострением национальных противоречий конституции стали закреплять наряду с правами отдельного человека права народов, прежде всего малочисленных (так, Конституция Болгарии 1991 г. в ст. 36 провозглашает право граждан, для которых болгарский язык не является родным, изучать и использовать родной язык наряду с болгарским). Тенденция социализации обусловила также изменение содержания традиционных конституционных прав и свобод. Прежде всего, это коснулось права собственности. Если в первых конституциях закреплялись лишь его неприкосновенность и условия отчуждения в исключительных случаях (поправка V к Конституции США), то послевоенные конституции все чаще и чаще фиксируют социальную функцию собственности, заключающуюся в том, что ее использование собственником должно служить не только его интересам, но и всеобщему благу (ч. 2 ст. 14 Основного закона ФРГ).

Существуют два способа формулирования прав и свобод: позитивный и негативный. Позитивный способ предполагает констатацию наличия у субъекта

права (вправе, может) совершать то или иное деяние. Негативный означает лишь запрет каких-либо деяний, нарушающих то или иное право или свободу, а иногда и ограничений, пределов их реализации (то есть само право при использовании негативного способа не называется, а подразумевается). Примером позитивного формулирования права является норма ст. 17 Конституции Италии: «Граждане имеют право собираться мирно и без оружия». Негативный способ получил наиболее яркое выражение в статьях американского Билля о правах. Так, ст. 1 гласит: «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное исповедание...». Ясно, что таким образом устанавливается свобода совести.

Следует отметить, что негативный способ формулирования прав и свобод в наибольшей степени характерен для стран англосаксонской правовой системы, а позитивный – для континентальной. При этом оба способа имеют как преимущества, так и недостатки. Негативный способ в наибольшей степени соответствует концепции естественного права, то есть допускает возможность использования и защиты любого общепризнанного права. Позитивный же способ повышает уровень информированности населения о своих правах и свободах, способствует осознанию людьми своих прав и свобод, создает у человека уверенность в наличии того или иного права, делает взаимоотношения государства и человека более конкретными. Поэтому большинство современных конституций в той или иной степени сочетают оба подхода к формулированию прав и свобод. Примером такого сочетания могут служить формулы: «свобода личности ненарушима» (ст. 13 Конституции Италии) или «человеческое достоинство неприкосновенно» (ст. 1 Основного закона ФРГ).

Законодательство зарубежных стран предусматривает возможности ограничения прав и свобод человека в определенных случаях, следствием которых является введение особых правовых режимов. При этом необходимо сознавать, что особые правовые режимы следует рассматривать не в качестве специального инструмента ограничения прав и свобод граждан, а как составную часть правового арсенала, призванного обеспечить интересы личности, общества и государства. Ведь результатом отдельных ограничений, границы которых определены законом, выступает гарантирование наиболее важных прав и свобод граждан, определяющих смысл и основные цели деятельности демократического правового государства.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения В. Г. Вишнякова, согласно которой особые правовые режимы предусматривают ограничения прав и

свобод граждан, когда такая мера служит единственным способом предупреждения и нейтрализации негативных последствий реальных и возможных угроз¹. Отсюда следует, что ограничения прав и свобод следует рассматривать как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства, применяющееся на основании закона и в соответствии с нормами международного права только в качестве исключительной меры, причем обязательно временного характера (на период действия особых правовых режимов). Еще в середине XIX в. австрийский ученый Л. Штейн указывал на «право государственной необходимости» вводить те или иные ограничения прав и свобод «вследствие какого-нибудь внезапного и переходящего основания» (войны, наводнения, пожары и т. д.). Возможность предоставления государству права на ограничения (дискриминацию) в том случае, когда внешние и неожиданные обстоятельства требуют временной чрезвычайной власти, допускал и Ф. Хайек.

3.4 Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина



Права человека – это его социальные возможности, детерминированные экономическими и культурными условиями жизни общества и законодательно закрепленные государством. В них выражена та мера свободы, которая объективно возможна для личности на конкретно-историческом этапе развития. В пределах этой формально закрепленной свободы осуществляется самоопределение личности, формируются условия реального пользования социальными благами в различных сферах политической, экономической, социально-культурной жизни. Права человека – это не потенциальные, а реальные социальные возможности индивида, вытекающие непосредственно из закона.

Государство закрепляет права личности не произвольно: оно юридически оформляет общественные права человека, которые обусловлены уровнем экономического и политического развития общества. Законодатель может закреплять только те права, для осуществления которых сформировались социально-

¹Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В. Г. Вишнякова. – М., 2005. – С. 30–31.

экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений.

Права личности – не «дар» государства, а социальные возможности, обеспечивающие человеку определенный стандарт жизни. Законодатель не может искусственно «занижать» или «завышать» объем прав и свобод, он связан условиями социального взаимодействия людей.

Правовой статус личности включает в себя всю совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей человека и гражданина, предусмотренную в принципах и нормах всего текущего законодательства. В то же время конституционное законодательство содержит основные права, свободы и обязанности, являющиеся составным элементом конституционного статуса личности.

Существует набор причин, по которым одни права и свободы закрепляются конституционно, а другие – в текущем законодательстве. К причинам их закрепления в конституциях принято относить:

- 1) значимость этих прав и свобод для человека и общества;
- 2) изначальный, прирожденный и неотчуждаемый характер принадлежащих человеку прав и свобод;
- 3) верховенство конституционных (основных) прав и свобод, делающее все иные права и свободы в той или иной сфере жизни производными;
- 4) принадлежность основных прав и свобод каждому человеку и гражданину либо каждому гражданину;
- 5) всеобщность основных прав, свобод и обязанностей, т. е. они равны и едины для всех без исключения;
- 6) основные права, свободы и обязанности неотчуждаемы по воле гражданина;
- 7) основные права, свободы и обязанности действуют на всей территории государства.

Конституционные права, свободы и обязанности всегда представляют собой систему. Все они выступают как некое единое целое, что обусловлено единством исходных принципов, прежде всего таких, как равноправие, социальная справедливость, которые вытекают из теории естественного права. В данном случае имеется в виду формальное юридическое равенство, содержание которого составляют: равенство нрав, равенство обязанностей, равенство перед законом и судом. Оно формально потому, что не совпадает с фактическим равенством в сфере материальных, социальных и духовных благ.

Отмеченное единство означает, что непредоставление или нарушение каких-либо прав и свобод влечет за собой нарушение других прав и свобод. Права и обязанности также тесно взаимосвязаны и должны корреспондировать между собой.

Права человека чрезвычайно многообразны по содержанию, объему, способам реализации.

По общему правилу, классификация прав и свобод человека и гражданина возможна на основе определенных признаков (критериев).



.....

В зависимости от субъекта права и свободы делятся на права и свободы человека и права и свободы гражданина. Объем и набор последних уже первого.

В зависимости от вида субъекта права и свободы подразделяются на *индивидуальные* и *коллективные*.

По генезису – на *естественные (прирожденные)* и *производные от них*, сформулированные в международных пактах и в текущем законодательстве.

Наиболее распространенным классификационным признаком в науке конституционного права является содержание прав и свобод человека и гражданина. По этому признаку они делятся на *личные, политические и социально-экономические* и *культурные*.

.....

Гражданские (личные) права определяют свободу человека в личной жизни, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства. Личные права и свободы определяют положение личности как таковой. Они в большей мере связаны с концепцией естественных прав человека. К личным правам относятся: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, охрана частной жизни, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, защита частной жизни лица, право определения национальности, право на пользование родным языком, свобода передвижения и места жительства, свобода совести.

Особенностями данной группы прав и свобод является то, что

- 1) они являются по своей сущности неотчуждаемыми, естественными правами человека, т. е. не связаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства;

- 2) они включают право на охрану достоинства личности, что возлагает соответствующие обязанности на государство и других граждан и предполагает определенную этику и законность поведения государственных служащих, а равно требование к членам общества не нарушать права и свободы других;
- 3) особо значимы и наиболее уязвимы.

Цель данной группы прав и свобод состоит в охране и защите той сферы, где проявляется индивидуальность и личностное своеобразие человека. Иными словами, речь идет об ограждении автономии личности, пространства действия индивидуальных, частных интересов.

Политические права связаны с участием в общественно-политической жизни, с формированием органов государства, с организованным давлением на государственную власть (например, путем политических демонстраций). Эти права принадлежат, как правило, лишь гражданам данного государства. К политическим правам относятся такие, как право собраний, митингов, демонстраций; право участвовать в управлении делами государства; избирать и быть избранным; право равного доступа к государственной службе; право на участие в отправлении правосудия; право на обращение.

Политические права являются неременным условием реализации всех других прав граждан, поскольку они образуют основу системы демократии и выступают как средство контроля за властью, не позволяющее ей приобрести всеобъемлющий диктаторский характер. Именно этим объясняется стремление тоталитарных режимов ограничить политические права и тем самым освободить себя от контроля со стороны граждан.

Права и свободы, входящие в группу социально-экономических, образуют особую группу основных прав и свобод человека и гражданина. В их число входят культурные права, которые в силу относительной самостоятельности можно выделить и в самостоятельную группу. Они относятся к таким важным сферам жизни, как собственность, трудовые отношения, здоровье, отдых, образование, и служат обеспечению материальных, духовных, физических и других социально значимых потребностей и интересов личности. Их реальность делает государство социальным, обеспечивающим достойный и достаточный уровень жизни человека, его свободное развитие.

Отношение к социально-экономическим правам в различных странах неодинаково. В государствах тоталитарного социализма им придается особое значение, и они находятся на первом месте в главе конституций о правах и обязан-

ностях граждан. В постсоциалистических конституциях они оттеснены назад естественными правами человека. В конституциях капиталистических стран, а также многих развивающихся стран они обычно перечисляются попеременно с другими правами.

В конституциях, принятых до Первой мировой войны, не говорилось о социально-экономических правах личности и граждан. Включение таких положений в широком масштабе (отдельные упоминания встречались в конституции Мексики 1917 г., Веймарской конституции Германии 1919 г.) связано с опытом России, затем СССР и других стран тоталитарного социализма. После Второй мировой войны положения о социально-экономических правах граждан стали включаться в конституции капиталистических стран (в японскую 1946 г., итальянскую 1947 г.). Однако и сейчас не только в действующих старых конституциях (например, США), но и во многих новых основных законах нет норм о социально-экономических правах граждан, а во многих случаях (в том числе и в некоторых постсоциалистических государствах) соответствующие положения сформулированы как пожелания, как определенные намерения государства. К тому же нормы о социально-экономических правах допускают иные варианты (право на труд не исключает безработицы). В ряде стран положения о социально-экономических правах включены в разделы о директивных принципах политики государства и рассматриваются не как субъективные права, защищаемые судом, а лишь как ориентир для деятельности правительства (Индия, Нигерия, Филиппины и др.).



.....

Конституционно-правовой институт обязанностей граждан начал оформляться и приобретать юридическое выражение лишь после Второй мировой войны. В целом обязанности имеют различную природу. Кроме вытекающих из принадлежности лица к гражданству государства, связанных с его статусом члена общества, все отрасли права закрепляют круг обязанностей, соответствующих другим видам правового статуса личности. Это обязанности лица как депутата, как избирателя, как служащего различных органов государственного механизма и органов местного самоуправления, как обладателя других видов правового статуса (предпринимателя, банкира, рабочего, служащего, учащегося, обвиняемого, свидетеля и т. п.).

.....

Традиционными обязанностями, которые государство молчаливо или открыто возлагало на своих граждан, являлись: подчинение законам и иным нормативным актам, уплата налогов и воинская повинность. В новейших конституциях появляется не только сам термин «обязанности граждан», но даже соответствующие главы и разделы (в итальянской Конституции часть I «Права и обязанности граждан», в Конституции Венесуэлы часть III «Личные и общественные права и обязанности», в Конституции Панамы раздел III «Личные и социальные права и обязанности», в Конституции Испании секция 2 главы I «О правах и обязанностях граждан»).

Наряду с провозглашением свободы труда и даже права на труд в некоторых конституциях декларируется обязанность трудиться. Так, Конституция Гватемалы устанавливает: «Труд является правом. Всякое лицо обязано своим трудом способствовать социальному прогрессу и благосостоянию. Бродяжничество наказуемо» (ст. 112); Конституция Коста-Рики гласит: «Труд является правом человека и его обязанностью в отношении общества. Государство должно стремиться к тому, чтобы все люди были заняты честным и полезным трудом...» (ст. 56); в Конституции Испании говорится: «Все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться...» (ст. 35).

Аналогичные положения содержатся в конституциях Панамы, Уругвая, Японии, Габонской Республики и некоторых других. Несмотря на всю свою декларативность, эта обязанность демократична по своему характеру, ибо она укрепляет легальные позиции трудящихся в борьбе против безработицы.

Довольно широкое распространение получило провозглашение такой обязанности, как забота о детях. Так, в ст. 30 Конституции Итальянской Республики провозглашается: «Родители вправе и обязаны содержать, обучать и воспитывать детей, даже если они рождены вне брака».

3.5 Гарантии конституционных прав и свобод

Государство не может и не должно принуждать граждан к использованию права. Вместе с тем нормальное функционирование общества без использования гражданином прав и свобод невозможно. Поэтому государство не ограничивается юридической фиксацией прав граждан. Закрепляя права и свободы личности, государство берет на себя обязанность гарантировать их осуществление всеми доступными ему средствами: правовыми, экономическими, политическими, культурными. Чем выше степень реализации прав и свобод личности,

тем в большей мере ограничивается возможность произвола со стороны государства и его органов.

Гарантированность прав и свобод – это своеобразный внешний механизм ограничения власти, которая всегда стремится к саморасширению и усилению своего присутствия во всех сферах человеческой жизни.

В странах с авторитарным и тоталитарным режимами степень защищенности основных прав и свобод сравнительно невелика. В этих государствах конституционно закрепленные права и свободы воспринимаются как лозунги, декларации, которые соблюдать не обязательно.



.....

Гарантии прав и свобод – это условия, средства, меры направленные на обеспечение практического их применения, охрану и защиту.

.....

Все гарантий условно можно разделить на две группы:

- условия реализации конституционных прав и свобод;
- средства реализации.

Первая группа направлена на создание благоприятной обстановки для пользования основными правами и свободами и исполнения обязанностей.

Вторая группа обеспечивает органы государства, органы местного самоуправления, общественные организации, самих граждан эффективным инструментом в борьбе за надлежащее осуществление основных прав и свобод.

Юридические гарантии конституционных прав и свобод многочисленны и разнообразны. Но их объединяет одно присущее всем им общее свойство. Все они выражены, закреплены в законодательстве.

Юридические гарантии непосредственно связаны с применением правовых норм и выражаются в правовой деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, самих граждан.

Гарантии можно классифицировать по характеру предписаний. Одни служат условиями и средствами охраны, обеспечения и защиты всех или значительной части прав и свобод, другие же – строго определенных, т. е. первые носят общий, вторые – специальный характер.

Все гарантии основываются на принципах, которыми должны руководствоваться в своей правоохранительной структуре общества и государства.

Первый принцип – *комплексность и полнота гарантий*. Данный принцип означает, что при анализе процесса реализации основных прав и свобод нужно с максимально возможной полнотой учитывать роль каждого из отмеченных видов гарантий и помнить, что в реальной жизни они действуют системно, подкрепляя и взаимно усиливая друг друга. Кроме того, юридические гарантии прав и свобод нельзя рассматривать в отрыве от социально-экономических, политико-правовых и культурно-нравственных.

Второй принцип – *действенность, эффективность гарантий прав и свобод*. Его суть состоит в том, что гарантии должны обеспечить человеку и гражданину реальное пользование предоставленными конституцией и законами благами.

Эффективность гарантий конституционных прав и свобод в конечном счете определяется существующими в стране экономической обстановкой, социальными условиями жизни и политическим режимом.



..... Пример

Конституционные гарантии обеспечены авторитетом самого Основного закона. Подобного рода гарантии закреплены, например, в п. 3 ст. 40 Конституции Ирландии:

«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 этой статье практически не содержится ничего, кроме общих пожеланий, которые сами по себе большого юридического значения не имеют. Конституционная гарантия может стать реальной лишь в том случае, если содержащиеся в ней положения будут конкретизированы и детализированы в соответствующем законе, устанавливающем механизм применения данной гарантии.

В Конституции США нет прямого указания на то, что государство гарантирует соблюдение прав и свобод. Но это вытекает из п. 18 разд. 8 ст. I, который устанавливает право Конгресса издавать законы, необходимые для осу-

ществления полномочий, предоставленных Конституцией правительству США. Кроме того, в п. 8 разд. 1 ст. II предусмотрено принятие присяги вновь избранным президентом, которая содержит следующую формулировку: «Клянусь... поддерживать, охранять или защищать Конституцию США». Таким образом, государство делегирует обязанности гаранта Конгрессу и президенту.

Кроме государственной защиты прав и свобод в конституциях могут содержаться нормы, устанавливающие право каждого человека защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами.

Гарантии конституционных прав и свобод могут содержаться не только в соответствующих статьях конституций, но и в нормах отраслевого законодательства.

Наиболее эффективной гарантией прав и свобод человека и гражданина является правосудие. Судебные гарантии прав и свобод, первоначально возникшие в англосаксонских странах, в настоящее время получили весьма широкое распространение. В принципе содержание судебных гарантий сводится к двум основным положениям. Во-первых, гражданину предоставляется право прибегать к судебной защите всякий раз, когда его права и свободы подвергаются посягательству со стороны как государственных органов, так и отдельных лиц. Во-вторых, гражданин наделяется правом обращения к суду с требованием принудительного обеспечения установленных законом прав и свобод, т. е. в данном случае речь идет об осуществлении субъективного права.

Конституции могут содержать и процессуальные нормы, обеспечивающие соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Так, в США по инициативе судебной власти введено так называемое правило Миранды, в соответствии с которым полицейский в момент задержания (а не позже) обязан сообщить задержанному лицу 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».

В случае если полицейский не сообщит хотя бы одно из этих прав, это будет считаться грубейшим процессуальным нарушением, которое само по себе может привести к оправданию в суде¹.

В конституциях закрепляется принцип презумпции невиновности.

Презумпция – признание факта юридически достоверным, пока не будет доказано обратное. Презумпция невиновности означает:

- обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;
- обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Гарантиями прав и свобод человека и гражданина являются и другие принципы, установленные Конституцией и текущим законодательством: запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона; отмена обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность; никто не может нести ответственность за деяния, которые в момент совершения не признавались правонарушениями; принцип единственной уголовной ответственности за одно и то же преступление; право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном законом; право просить о помиловании или смягчении наказания. Нормативный акт, затрагивающий права, свобода и обязанности человека и гражданина вступает в силу только после его опубликования; никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом.

К числу институтов, гарантирующих права и свободы, относится институт парламентского уполномоченного по правам человека. Основная цель деятельности уполномоченного – обеспечение гарантий государственной защиты

¹Это правило получило свое название по фамилии подозреваемого, который был задержан в 1966 г. Эрнесто Миранда был обвинен в похищении и изнасиловании. После задержания Миранда признался в совершении этих преступлений, однако он не был предупрежден о праве согласно 5-й поправке Конституции США не свидетельствовать против самого себя и о праве согласно 6-й поправке иметь защитника. Через некоторое время Миранда заявил, что он был обманут полицией, что давал показания, находясь в испуганном положении, не осознавая, что он говорит. Он заявил, что поскольку он свидетельствовал против самого себя и не имел юридической помощи, он отказывается от своего признания. Это дело рассматривалось Верховным Судом, аргументы Миранды были признаны достаточно весомыми, и он был освобожден, несмотря на вполне очевидную и ранее им признанную виновность.

прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Его основными задачами являются способствование восстановлению нарушенных прав, совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права, развитие международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Гарантии правового статуса в очень большой степени зависят от действия экономических, политических, идеологических, управленческих, культурно-этических, психологических факторов. Соответственно должна стабильно функционировать социально ориентированная рыночная система, быть реализованы общедоступность и бесплатность основного общего образования, должна осуществляться государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пенсионеров, развитие системы социальных служб. Необходима эффективная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина со стороны органов государства и прежде всего правоохранительных органов как от самой власти, так и от других граждан.

Государство своей политикой призвано создавать условия, способствующие экономическому и духовно-нравственному развитию страны, поддерживая прогрессивные культурно-национальные особенности населения регионов, в том числе этнических меньшинств. В сфере идеологии должен внедряться принцип, согласно которому коллективные права не могут быть выше индивидуальных, а должны находиться с ними в гармонии, в состоянии сбалансированности.

3.6 Гражданство (подданство)



Гражданство – это устойчивая правовая связь лица с государством, порождающая комплекс их взаимных прав и обязанностей. В конституциях круг прав и свобод, принадлежащих только гражданам, как правило, расширен. Например, ст. 26 Конституции Болгарии устанавливает, что:

1. Граждане Республики Болгария, где бы они ни находились, обладают всеми правами и обязанностями, предусмотренными настоящей Конституцией.

2. Иностранцы, пребывающие в Республике Болгария, обладают всеми правами и обязанностями, предусмотренными настоящей Конституцией, за исключением прав и обязанностей, которые Конституция и законы связывают с наличием болгарского гражданства.

.....

Таким образом, юридическое значение гражданства заключается в том, что оно является правовой предпосылкой возникновения у человека целого комплекса прав, свобод и обязанностей, а также встречных обязанностей и притязаний по отношению к нему со стороны государства.

Правовое положение граждан может различаться. Прежде всего, различаются урожденные граждане и натурализованные, т. е. принятые в гражданство в соответствии с установленной законом процедурой. В ряде стран натурализованные граждане не обладают всей полнотой прав и свобод. Например, Параграф 3 ч. 2 ст. 12 Конституции Бразилии устанавливает, что «следующие должности замещаются только бразильцами по рождению:

- I. Президент и Вице-президент Республики;
- II. Председатель Палаты депутатов;
- III. Председатель Федерального Сената;
- IV. Судья Федерального верховного суда;
- V. Карьерные дипломаты;
- VI. Офицеры вооруженных сил».

В мусульманских странах существуют различия в правовом положении граждан-мужчин и граждан-женщин. Например, ст. 31 Конституции Йемена: «Женщины являются сестрами для мужчин. Они обладают правами и несут обязанности, которые гарантированы и предусмотрены шариатом и действующим законодательством».

В некоторых конституциях понятие «граждане» заменяются обозначением этнической группы, вокруг которой сформировалось государство. Таковы термины «немцы» и «испанцы», используемые в соответствующих конституциях. Например, Конституция Российской Федерации различает указанные понятия. Термины «национальность» и «гражданство», используемые в Конституции России, имеют различный юридический смысл.

Гражданство определяется как объем прав и свобод, которыми человек может пользоваться в конкретном государстве, а также объем возлагаемых на него этим государством обязанностей, которые находятся в прямой зависимо-

сти от наличия или отсутствия у него гражданства данного государства. Гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством, обуславливающая взаимные права и обязанности граждан и государства в случаях, указанных в законе.

Под национальностью понимается принадлежность человека к этнической общности, отличающейся особенностями языка, культуры, психологии, традиций, обычаев, образа жизни.

В ряде романских государств термин «национальность» применяется для обозначения гражданства или подданства, поэтому говоря об испанском понятии *nacionalidad*, подразумевают не что иное, как гражданство (ст. 11 Конституции Испании). Аналогичное положение содержит Основной закон Германии: «Немцем, по смыслу настоящего Основного закона, является, если иное не установлено законом, тот, кто обладает германским гражданством или кто был принят на территории Германской империи, по ее состоянию на 31 декабря 1937 г., в качестве беженца или перемещенного лица немецкой национальности, или в качестве супруга или потомка одного из этих лиц» (ч. 1 ст. 116 Основного закона Германии).

В монархиях вместо термина «гражданство» употребляется термин «подданство», который отражает личную связь человека с монархом: «Закон определяет порядок получения подданства; отказ от подданства или лишение подданства осуществляется только в рамках закона» (ст. 15 Конституция Омана). В развитых странах это различие имеет лишь словесный характер: правовой статус подданного королевы Великобритании практически не отличается от правового статуса гражданина Франции. Кроме того, в последние десятилетия в европейских монархиях, например в Японии, оба термина употребляются как равнозначные, а вместо термина «подданство» используется термин «гражданство»¹.

Правовое регулирование гражданства осуществляется, как правило, конституциями и специальными законами о гражданстве: «Необходимые условия японского гражданства определяются законом» (ст. 10 Конституции Японии).

¹Например, в соответствии с Конституцией Дании 1953 г., «любой подданный Дании, имеющий постоянное место жительства в Королевстве и достигший возрастного ценза, установленного пунктом 2 настоящего раздела, имеет право участвовать в выборах Фолькетинга, если только он не объявлен недееспособным» (ст. 29) и «Граждане имеют право учреждать религиозные объединения для отправления культа в соответствии со своими убеждениями, при условии, что их вероучение и поступки не будут нарушать нормы морали и общественного порядка» (ст. 67).



.....

Существуют два основных способа приобретения гражданства: филиация – по рождению – и натурализация – прием в гражданство в соответствии с установленной законом процедурой.

.....

Приобретение гражданства по рождению возможно на основании «права крови» или «права почвы». «Право крови» означает приобретение ребенком гражданства родителей, независимо от места рождения. В случае разного гражданства родителей вопрос решается письменным соглашением, либо ребенок приобретает гражданство по месту рождения. «Право почвы» предполагает, что ребенок, родившийся на территории данного государства, является его гражданином». В некоторых странах «право крови» и «право почвы» используются как равнозначные основания приобретения гражданства.



.....

Пример

.....

Статья 29 Конституции Кубы.

Кубинскими гражданами по рождению являются:

- а) лица, родившиеся на национальной территории, за исключением детей иностранцев, находящихся на службе своего правительства или международных организаций;
 - б) лица, родившиеся за границей от отца или матери – кубинцев, находящихся там с официальной миссией;
 - в) лица, родившиеся за границей от отца или матери – кубинцев, по совершении формальностей, указанных законом;
 - г) лица, родившиеся вне национальной территории от отца или матери – уроженцев Республики Куба, утративших ее гражданство, если они ходатайствуют о его восстановлении способом, который указывается законом;
 - д) иностранцы, которые за исключительные заслуги в борьбе за освобождение Кубы стали считаться кубинскими гражданами по рождению.
-

В других странах правила филиации являются очень строгими: для приобретения гражданства Великобритании необходимо наличие и «права крови», и «права почвы» одновременно¹.

¹Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. А. Алебастрова. – М. : Юрайт-М, 2001. – С. 83.

Натурализация, или приобретение гражданства по заявлению, осуществляется при наличии определенных условий: совершеннолетие, дееспособность, знание государственного языка, наличие средств к существованию, установленный срок проживания на территории страны.

Существуют и иные, менее распространенные способы приобретения гражданства:

- восстановление в гражданстве;
- оптация, т. е. выбор гражданства определенной страны в связи с изменением территории страны (например, Алжир после провозглашения независимости в течение 3 лет после 1962 г.)¹;
- регистрация – упрощенный порядок приобретения гражданства для лиц, имеющих родственников, являющихся гражданами данной страны²;
- почетное гражданство.

Наиболее типичными основаниями прекращения отношений гражданства являются отказ от гражданства и лишение гражданства.

Отказ от гражданства – это добровольное прекращение отношений гражданства по заявлению лица. В выходе из гражданства может быть отказано по основаниями, указанным в законе.

Лишение гражданства – принудительное прекращение отношений гражданства по инициативе государства, применяемое как санкция за определенное правонарушение. Как правило, лишение гражданства применяется только к натурализованным гражданам, но в пределах определенного срока после натурализации (например, в течение 6 лет после натурализации в Австрии)³.

¹Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – С. 57.

Другой пример – после референдума 1957 г. область Саар, принадлежавшая Франции, перешла к Германии, и жителям было предложено право оптации: либо приобрести немецкое гражданство, либо сохранить французское (Чудаков М. Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран / М. Ф. Чудаков. – Минск : Харвест, 1998. – С. 257). Примером оптации в конституционном праве России является выбор гражданства жителями Республики Крым и г. Севастополя после принятия в состав Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Ст. 4 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 12. – Ст. 1201).

²Например, в соответствии со ст. 40 Конституции Боливии 1947 г. женщина – гражданка Боливии, вступившая в брак с иностранцем, не теряет своего гражданства; женщина-иностранка, вступая в брак с гражданином Боливии, приобретает гражданство своего мужа при условии проживания ее в стране, и она не теряет его даже в случае вдовства или развода.

³Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА: ИНФРА-М, 2012. – С. 73.

Помимо граждан государства на его территории могут проживать иностранные граждане, граждане, имеющие двойное гражданство, а также лица без гражданства.



.....

Иностранцы граждане – лица, имеющие юридически значимые доказательства наличия гражданства какого-либо государства.

.....

В целом на иностранных граждан распространяется национальный правовой режим. Это означает, что иностранные граждане в основном приравниваются по правовому статусу к гражданам, т. е. обладают теми же правами и обязанностями.

Исключение составляют политические права и свободы (право избирать и быть избранными в органы государственной власти, право на объединение в политические партии, свобода демонстраций и митингов). Также иностранные граждане могут быть ограничены в некоторых социально-экономических правах: право частной собственности на землю, не могут работать на некоторых должностях (капитанами кораблей морского судоходства, командирами экипажей воздушных судов). Передвижение по стране иностранцев может быть ограничено. Вместе с тем, они не несут некоторых обязанностей, например, военной службы.



.....

Лица с двойным гражданством (бинатриды) – лица, имеющие правовую принадлежность к двум государствам.

.....

Двойное гражданство может возникнуть в результате коллизии законодательства о гражданстве двух государств, каждое из которых предоставляет ребенку гражданство по рождению (как по «праву крови», так и по «праву почвы»). Законодательство большинства государств, допуская двойное гражданство, не поощряет этого, устанавливая ограничения на занятия некоторых должностей в государстве соответствующими лицами. Совпадение обязанностей разрешается по дипломатическим каналам¹.

¹Алебастрова И. А. Указ. соч. – С. 85.



.....

Апатридами признаются лица, не имеющие юридически значимых доказательств наличия у них гражданства какого бы то ни было государства.

.....

В отличие от иностранных граждан апатриды не пользуются дипломатической защитой какого-либо государства¹. Как правило, в законодательстве о гражданстве содержатся нормы, направленные на уменьшение случаев отсутствия гражданства.



Контрольные вопросы по лекции 3

.....

1. Дайте понятие конституционного статуса личности. Каково соотношение понятий «человек», «личность» и «гражданство»?
2. В чем разница между правами и свободами?
3. Проклассифицируйте права и свободы человека и гражданина по содержанию. В чем особенности личных, политических, социальных и экономических и прав и свобод? Назовите конституционные обязанности гражданина.
4. Дайте понятие гарантий прав и свобод человека и гражданина. Назовите виды гарантий.
5. Что такое гражданство, чем оно отличается от подданства?

¹В Эстонии, например, 6,1% жителей являются апатридами. Об этом см. материалы: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Неграждане_\(Эстония\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Неграждане_(Эстония)) (дата обращения: 02.02.2017).

4 Конституционные основы гражданского общества

1. *Понятие гражданского общества. Структура и принципы гражданского общества.*
2. *Конституционные основы социально-экономической системы общества.*
3. *Конституционные основы политической системы общества.*
4. *Конституционные основы духовно-культурных отношений.*

4.1 Понятие гражданского общества. Структура и принципы гражданского общества



Гражданское общество – это система внесударственных общественных отношений и институтов, дающая возможность человеку реализовать его гражданские права и выражающая разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества. В таком обществе существует широкая сфера публичных отношений, в которой активно действуют массовые движения, партии, объединяющие граждан, группировки по интересам, убеждениям, а также по иным признакам.

Государство и гражданское общество неразрывно связаны друг с другом, составляют две части единого общественного организма. В идеале развитое гражданское общество создает условия для свободных, демократических межличностных отношений, для удовлетворения разнообразных интересов и потребностей общественных индивидов. Степень независимости институтов гражданского общества (различных объединений, ассоциаций, партий, движений, средств массовой информации, семьи, церкви и др.) от государства, демократичности общественно-политической системы оказывает решающее влияние на характер и распределение власти в обществе. В таком обществе власть не может быть сконцентрирована в одних руках, а разграничивается на полицентричной основе. Разделение властей (законодательной, исполнительной и судебной), разграничение между различными общественными субъектами экономических, социальных и политических функций, сфер деятельности стано-

вятся в демократической общественно-политической системе важнейшим жизненным принципом.

Развитое гражданское общество обладает такой степенью независимости и автономии от государства, которая гарантирует безопасность личности от злоупотреблений, связанных с недобросовестным использованием государственной власти. Каждый член гражданского общества является прежде всего субъектом права, а только уж потом – гражданином государства, именно поэтому гражданское общество защищает права человека, в то время как с государством связаны права гражданина.

Гражданскому обществу, которое сложилось в развитых демократических странах, присущи дополнительные характеристики, одной из которых является открытость. Открытость гражданского общества предполагает высокую социальную мобильность ее членов. Такое общество само регулирует деятельность важнейших своих институтов и делегирует государству столько полномочий, сколько считает необходимым.

Гражданское общество находится в диалектической взаимосвязи с государством. Она проявляется в том, что чем сильнее гражданское общество, тем менее заметна роль государства. И наоборот – неразвитое гражданское общество приводит к чрезмерному усилению государства, которое поглощает первое.

Гражданское общество обладает рядом существенных признаков:

- наличие социального рыночного хозяйства, в котором обеспечены свобода экономической деятельности, предпринимательства, труда, разнообразие и равноправие всех форм собственности и равная их защита, добросовестная конкуренция;
- обеспечение социальной защищенности граждан, достойной жизни и развития человека;
- признание приоритета прав человека, подлинных свобод и демократии;
- свобода инициативы граждан и их коллективов на основе принципов самоуправления и саморегулирования.

Важнейшие структурные элементы гражданского общества:

- добровольно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (различные ассоциации, хозяйственные корпорации и другие общественные объединения);

- совокупность негосударственных (неполитических) общественных отношений;
- производственная и частная жизнь людей, их обычаи, нравы и традиции;
- сфера жизни свободных индивидов и их организаций, защищенная от вмешательства государственной власти.

Названные элементы закрепляются в законодательстве зарубежных стран в качестве конституционных основ экономических и социальных отношений, функционирования политической системы общества, организации духовной жизни населения страны.



.....
Гражданское общество функционирует, основываясь на ряде принципов.

В их числе:

- 1) равенство прав и свобод всех людей в политической сфере;
- 2) гарантированная юридическая защита прав и свобод граждан на основе законов, имеющих юридическую силу во всем мировом сообществе;
- 3) экономическая независимость индивидов, основанная на праве каждого иметь собственность или получать справедливое вознаграждение за честный труд;
- 4) гарантированная законом возможность граждан объединяться в независимые от государства и партий общественные объединения по интересам и профессиональным признакам;
- 5) свобода граждан в образовании партий и гражданских движений;
- 6) создание необходимых материальных и прочих условий для развития науки, культуры, образования и воспитания граждан, формирующих их как свободных, культурных, нравственно чистых и социально активных, ответственных перед законом членов общества;
- 7) свобода создания и деятельности средств массовой информации вне рамок государственной цензуры, ограниченная только законом;
- 8) существование механизма, стабилизирующего отношения между государством и гражданским обществом (механизм консен-

суса). Этот механизм, формальный или неформальный, включает законодательные акты, демократические выборы народных представителей в различные органы власти, институты самоуправления и т. д.

.....

Указанные принципы закрепляются в конституциях и являются показателями степени зрелости гражданского общества. Поэтому закрепление в конституционных нормах основ гражданского общества позволяет юридически обеспечить независимость общества от государства, предусмотреть гарантии от незаконного вмешательства в дела общества, установить границы и пределы государственного воздействия на общественные отношения.

4.2 Конституционные основы социально-экономической системы общества

Фундамент гражданского общества составляют отношения, связанные с обеспечением жизнедеятельности общества.

.....



Прежде всего, это экономические отношения, основанные на экономическом плюрализме, многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Именно экономический плюрализм дает возможность преодолеть существующее отчуждение человека от средств производства. Гражданское общество только тогда будет жизнеспособно, когда каждый его член станет обладать вполне конкретной собственностью или иметь право на использование и распоряжение собственностью, произведенным им общественным продуктом по своему усмотрению. Современные конституции содержат специальные разделы (главы), закрепляющие нормы, регулирующие указанные отношения (гл. 3 Конституции Испании – «Об основных принципах экономической и социальной политики», разд. 3 ч. 1 Конституции Италии – «Экономические отношения»).

.....

Конституции демократических государств устанавливают равноправие всех форм собственности – частной, государственной, муниципальной и др. Вместе с тем, правовой режим различных форм собственности может отличаться

ся¹. Например, ст. 42 Конституции Италии устанавливает, что «собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат государству, обществам или частным лицам. Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех. В предусмотренных законом случаях частная собственность может быть отчуждена в общих интересах при условии выплаты компенсации».

В условиях современной рыночной экономики провозглашается свобода экономической деятельности: «Экономическая система Республики Сербия должна основываться на рыночной экономике, открытом и свободном рынке, свободе предпринимательства, независимости субъектов предпринимательства и равенстве частной и других форм собственности» (ст. 84 Конституции Сербии). Вмешательство государства в экономическую сферу ограничивается как на конституционном уровне, так и на уровне текущего законодательства. Конституции демократических стран закрепляют свободу конкуренции и антимонопольную политику: «Акты, которые противоречат Закону и ограничивают свободную конкуренцию путем создания или злоупотреблением монопольным или доминирующим положением, должны быть строго запрещены» (ст. 84 Конституции Сербии).

Большое значение в новых конституциях придается роли труда. В отдельных конституциях труд провозглашается основой общества, устанавливается обязанность трудиться в его интересах: «Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд и на свободный выбор профессии или занятия, продвижение по службе и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи, при условиях, что не может иметь места дискриминация по признакам пола» (ст. 35 Конституции Испании).

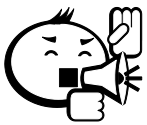
Признается право на создание и деятельность профессиональных, предпринимательских и профсоюзных организаций. Работники и руководители предприятий имеют право защищать свои экономические и социальные интересы. Закон определяет условия осуществления этого права, гарантируя сотрудничество в оказании основополагающих услуг обществу.

¹Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА: ИНФРА-М, 2012. – С. 111.

4.3 Конституционные основы политической системы общества

В большинстве конституций стран мира в первых статьях содержатся нормы, характеризующие политическую систему, прежде всего через определение сущности, целей и основных форм государства: «1. Испания конституируется как правовое демократическое социальное государство, которое провозглашает высшими ценностями своего правопорядка справедливость, равенство и политический плюрализм. 2. Носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти. 3. Политической формой испанского государства является парламентская монархия» (ст. 1 Конституции Испании).

Учитывая то, что государство, составляющее основу политической системы, тем не менее, не исчерпывает ее, конституции чаще всего включают характеристику конституционных основ организации и деятельности и других элементов политической системы. Так, Конституция Португалии содержит главу «Права, свободы и гарантии политического участия» и раздел, посвященный общим принципам организации политической власти.



В рамках общей характеристики политической системы следует особо выделить проблему участия граждан в политике. В современных конституциях отмечается, что «прямое и активное участие граждан в политической жизни является условием и важным инструментом упрочения демократической жизни» (ст. 109 Конституции Португалии).

Конституции также закрепляют такие формы политического участия, как право на участие в выборах, на занятие государственных должностей, на подачу петиций и народные акции и др.

Особое значение в обеспечении политического участия имеет свобода создания и членства в политических партиях и организациях, являющихся важной составной частью политической системы. Для современных конституций демократических стран наиболее характерной чертой является признание принципа политического плюрализма (принцип, содействующий существованию многообразия политических сил с конкуренцией между ними за представительство в органах государственной власти).

Другая общая важная черта конституционных основ современной демократической политической системы – свобода создания и функционирования

различных общественных объединений и организаций, прежде всего профсоюзов, исключающая необходимость получения для этого предварительных разрешений, но не исключающая запрета на создание таких организаций и ассоциаций, которые носят антиобщественный, антидемократический, незаконный характер. Такая свобода предусмотрена конституциями многих стран (ФРГ, Бельгия, Греция, Дания, Нидерланды, Ирландия и др.).

4.4 Конституционные основы духовно-культурных отношений

Существенную роль в формировании новых социальных контуров гражданского общества играет культурный плюрализм, который вбирает в себя все элементы духовной жизни и обеспечивает равноправное участие в ней всех индивидов. Гражданское общество жизнеспособно, если его члены имеют высокий уровень социального, интеллектуального, психологического развития, внутренней свободы и способны к самостоятельным действиям при включении в тот или иной институт общественной жизни.



.....

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

.....

Базовым принципом, устанавливаемым в этой области, является идеологическое многообразие. Он, прежде всего, исключает возможность существования государственной или обязательной идеологии. Идеологическое многообразие означает свободное существование в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей. Идеологическое многообразие является закономерным следствием таких конституционных прав и свобод человека и гражданина, как свободы мысли и слова, свобода совести. Наиболее важные гарантии действительности рассматриваемого принципа – отмена цензуры, свобода информации, издательской деятельности, преподавания; реализация принципа политического многообразия. Многообразие в сфере идеологии позволяет каждому человеку свободно развивать свои научные теории и воззрения, распространять и защищать их с помощью всех допускаемых конституцией средств, активно способствовать их осуществлению путем выработки программных документов, законопроектов.

Одним из важнейших элементов этой сферы является образование, которое во многих конституциях провозглашается приоритетной сферой. Образование является основой для развития науки и культуры. С помощью образования происходит передача социальных ценностей от одного поколения к другому. В ст. 27 испанской Конституции указывается, что образование имеет целью полное развитие человеческой личности в уважении к демократическим принципам общежития и основным правам и свободам. Публичные власти должны гарантировать родителям возможность давать детям религиозное и моральное воспитание в соответствии с собственными убеждениями.

В сфере науки и культуры государство может обеспечить исключительно материальную сторону дела. Это достаточно сильный инструмент, позволяющий целенаправленно воздействовать на развитие данной сферы в определенных направлениях. Демократическое государство в принципе воздерживается от такого воздействия, так как оно сковывает развитие науки и культуры, подчас уродует его и, в конце концов, ведет к отставанию общества во всех отношениях, за исключением, может быть, каких-то немногочисленных особо поощряемых участков. Но и на данных участках наука и культура в случае такого одностороннего государственного воздействия неизбежно отстают, поскольку нарушена их целостность.

Важнейшим институтом духовно-культурной сферы является религия. Как система мировоззренческих представлений и верований религия служит объединяющим людей фактором и, как отмечалось, даже фактором государствообразующим. Стоит заметить, что она накладывает отпечаток на многие институты не только духовно-культурной, но и политической жизни общества. Естественно поэтому конституционное право не может игнорировать религию. Взаимодействие религии и конституционного права чаще всего осуществляется в виде конституционно-правового гарантирования свободы совести и регулирования отношений между государством и церковью. При этом обычно в той или иной форме провозглашается отделение церкви от государства. Согласно, например, ч. 3 ст. 16 испанской Конституции, «никакое вероисповедание не будет иметь государственного характера. Публичные власти будут принимать во внимание религиозные верования испанского общества и поддерживать соответствующие отношения с Католической церковью и другими вероисповеданиями».

Конституции демократических государств гарантируют и особо защищают религиозные меньшинства. Вместе с тем в отдельных странах встречаются

случаи определенного предпочтения наиболее распространенных в стране верований, например в Греции. Чаще, однако, это имеет место в исламских государствах с авторитарными и тоталитарными политическими режимами.



.....
Контрольные вопросы по лекции 4
.....

1. Дайте определение понятия «гражданское общество».
2. Охарактеризуйте принципы гражданского общества.
3. Дайте характеристику политическим, экономическим, социально-культурным основам гражданского общества.

5 Конституционно-правовое положение негосударственных организаций

- 1. Основы и пределы правового регулирования негосударственных организаций.*
- 2. Конституционно-правовой статус политических партий.*
- 3. Правовое положение общественных объединений.*

5.1 Основы и пределы правового регулирования негосударственных организаций

Систему негосударственных организаций образуют политические партии, социально-экономические и социально-культурные общественные объединения, массовые общественные движения.

В конституционном праве изучаются лишь те объединения, которые имеют публичный характер, т. е. главной целью их создания является не извлечение прибыли, а участие в общественной жизни. Так, ч. 1 ст. 12 Конституции Греции гласит: «Греки имеют право образовывать союзы и объединения, не ставящие целью извлечение прибыли, соблюдая при этом законы государства, которые ни в коем случае не могут предусматривать, что осуществлению этого права должно предшествовать предварительное разрешение». О некоммерческом характере общественных объединений прямо говорит и часть первая §48 Конституции Эстонской Республики 1992 г.: «Каждый имеет право вступать в некоммерческие общества и союзы».

Не будучи непосредственными носителями государственной власти, негосударственные организации являются важными элементами гражданского общества, выполняют функции «посредников» между государством и обществом, опосредуют интересы граждан в сфере государственной власти. В постсоциалистических странах сравнительно часто в разных вариантах встречается формула с указанием на цели такого объединения: «Каждый имеет право свободно объединяться с другими лицами для защиты своих экономических и социальных интересов» (ч. 1 ст. 37 Конституции Словакии); «Гражданам гарантируется право на свободное объединение для защиты своих интересов или выражения социальных, экономических, политических, национальных, культурных и иных убеждений и целей. Для этого граждане могут свободно со-

здавать политические партии, профсоюзы и иные объединения, присоединяться к ним или выходить из них» (ст. 43 Конституции Хорватии).

Внутренняя организация и деятельность политических партий и общественных объединений регулируется их уставами – документами, принимаемыми самими этими объединениями на их съездах. Государство не вмешивается во внутренние дела общественных объединений, но в силу того, что они имеют публичный характер, на законодательном уровне регулирует принципиальные аспекты их структуры и деятельности, имеющие значение для общества в целом.

Конституции и текущее законодательство обычно предусматривают:

- 1) порядок создания и регистрации общественных объединений;
- 2) роль в жизни общества;
- 3) общие принципы организации и деятельности;
- 4) порядок финансирования;
- 5) порядок прекращения деятельности.

5.2 Конституционно-правовой статус политических партий

Наиболее значимой для конституционно-правовых отношений формой негосударственной организации является политическая партия.



.....

Политическая партия – это добровольная устойчивая самоуправляющаяся организация граждан, созданная на основе общности убеждений и целей ее членов, действующая на основе принципов демократии и гласности, имеющая своей главной задачей не извлечение прибыли или удовлетворение профессиональных, культурных и иных запросов своих членов, а участие в формировании и выражении политической воли народа и в борьбе за государственную власть мирными, конституционными средствами.

.....

К числу существенных признаков политической партии относят следующие: 1) свободно создаваемая автономная организация, действующая на началах самоуправления; 2) устойчивая организация, объединяющая граждан на постоянной основе (разумеется, с правом выхода); 3) объединение в партию осуществляется прежде всего на основе идеологических факторов – общности убеждений и целей ее членов, что выражается в ее программных положениях; 4) партия не преследует целей извлечения прибыли, хотя ее отдельные подраз-

деления могут заниматься производственной деятельностью для обеспечения потребностей партии; 5) партии содействуют формированию и выражению политической воли народа, используя мирные и конституционные средства, в частности участие в выборах; 6) партия – это организация, построенная и действующая на демократических принципах и на основе гласности, публичности, открытости; 7) партия ставит своей целью завоевание государственной власти, участие в ней, давление на нее, используя конституционные способы.

В соответствии с демократическими конституциями партии организуются и действуют свободно. Они создаются, как правило, на основе явочного (явочно-регистрационного) порядка, т. е. никаких предварительных уведомлений или разрешения государственных органов не требуется. Партии сами определяют свою структуру, внутреннюю организацию, порядок деятельности, что регламентируется принимаемыми ими уставами.

Вместе с тем, в соответствии с общепринятыми нормами международного права, свобода объединения, как и некоторые другие политические права, могут подлежать ограничениям. Такие ограничения возможны лишь в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц и могут быть установлены только законами. В соответствии с этим в демократических странах конституциями или специальными законами запрещены создание и деятельность партий, проповедующих насилие, разжигание социальной и национальной розни, преследующих антиконституционные цели, пропагандирующих человеконенавистническую идеологию.

Партии могут быть созданы только гражданами данного государства, обладающими политическими правами и достигшими возраста политического совершеннолетия (как правило, 18 лет). Иностранцы граждане и лица без гражданства создавать политические партии и иные политические объединения не вправе.

В подавляющем большинстве государств партии строятся на основе индивидуального членства. Для создания партии созывается учредительное собрание. Оно правомочно, если на нем присутствует установленное законом число граждан, имеющих право быть членами партии. На учредительном собрании избирают председателя и секретаря, составляется учредительный протокол о создании партии. На этом же или на другом собрании принимаются устав партии, ее программный документ (возможен краткий документ о целях партии). Во многих странах в результате этих действий партия считается со-

зданной, ее члены могут проводить собрания, обсуждать различные вопросы, в том числе политического характера, принимать партийные решения; партия является легальной. Но такая партия еще не имеет прав юридического лица: не может выдвигать от имени партии кандидатов на выборах, приобретать на имя партии имущество и т. д. В некоторых странах партию можно не регистрировать, в других она подлежит обязательной государственной регистрации, но почти всегда для того, чтобы стать юридическим лицом, партия должна быть зарегистрирована уполномоченными на то законом органами государства.

Конституции демократических государств устанавливают, что внутренняя организация и деятельность партий должны соответствовать принципам демократии и национального суверенитета. Законы о политических партиях детализируют эти положения. Принцип демократии означает, что прием в партию не должен носить дискриминационного характера (не может быть ограничен, в частности, по признакам языка, национальности, пола, религии и т. д.); устав и программа партии должны быть приняты на собрании ее членов или их представителями; периодически должны созываться собрания, съезды, конференции, на которых определяется политика партии, а также собрания местных партийных организаций; периодически должны проводиться выборы центральных органов партии и руководства ее местных отделений.

Гласность в деятельности партий означает, что устав и программа партии должны быть опубликованы, а граждане страны (а не только члены данной партии) должны быть информированы о лицах, входящих в руководство партии, об источниках и использовании партиями финансовых средств.

Государственная власть, согласно законодательству, должна одинаково относиться ко всем партиям в том, что касается требований о соблюдении законов, предоставлении равных возможностей пользоваться общественными зданиями, радио и телевидением, финансируемыми за счет государства, государственной финансовой поддержкой (если она предусматривается). На деле правящая партия всегда пользуется фактическими преимуществами, а в условиях авторитарных режимов она сращивается с государственным аппаратом.

Партии обладают самостоятельностью, автономией, но государство, в лице уполномоченных органов, обязано следить за соответствием деятельности партии конституции, законодательству, уставу и программным документам партии. При нарушении этих документов партией уполномоченный орган вправе и обязан сделать ей предупреждение. Если и после этого нарушения продол-

жаются, то следует обращение в суд с иском о приостановлении деятельности данной партии или о ее запрещении.

В подавляющем большинстве стран роспуск политической партии может быть осуществлен только судом (общим или конституционным). В авторитарных и тоталитарных государствах партии запрещаются специально принятыми законами, после военных и государственных переворотов – военным советом, хунтой.

Ликвидация партии может быть осуществлена также путем ее самороспуска.



.....

Политические партии выполняют несколько функций. Первая функция политических партий состоит в том, что они выступают средством борьбы за обладание правительственной властью в центре и на местах между отдельными соперничающими группами. Это соперничество выливается в форму избирательной борьбы, где силы противников оцениваются по количеству полученных голосов.

Вторая функция политических партий состоит в том, что они принимают важнейшее участие в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата. Выборные органы власти и управления как в центре, так и на местах (президенты, парламенты, представительные органы субъектов федерации, муниципальные советы и др.) создаются при непосредственном участии политических партий.

Третья функция политических партий состоит в том, что они принимают прямое или опосредствованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри- и внешнеполитического курса государства. Правящие партии через свои руководящие органы, правительства и парламентские фракции непосредственно участвуют в принятии политических решений и их реализации.

.....

В отношении государственного аппарата правящие партии играют особую роль. Руководящие органы таких партий не только формируют правительства, но и определяют персональный состав руководства всех центральных исполнительных ведомств. Наиболее эффективно эта задача решается партиями в

странах с парламентскими формами правления (Великобритания, Италия, ФРГ, Швеция, Дания, Нидерланды и др.).



.....

Классификация политических партий возможна по самым различным основаниям. В политологии выделяют буржуазные, крестьянские, рабочие и другие партии, правые, левые, центристские партии, демократические и авторитарные, радикальные и реформистские и т. д. С точки зрения организационной структуры принято различать партии кадровые, массовые и партии-движения.

.....

Кадровые партии основаны на признании довольно жесткой дисциплины, обязательных членских взносов; руководство ими в значительной степени централизовано.

В *массовых партиях*, как правило, нет фиксированного членства, или оно недостаточно строго учитывается. Партийные взносы обычно не имеют фиксированного характера и уплачиваются по желанию или имеют вид пожертвований в партийную кассу. На местах нередко нет партийных организаций, собрания не проводятся, местное руководство не избирается, а составляется из известных бизнесменов и политиков.

Партии-движения существовали в развивающихся странах различной ориентации (Гвинея, Заир и др.). Это была обычно единственная разрешенная партия, ее членами считалось большинство жителей страны. Законодательные, исполнительные, судебные органы квалифицировались как органы партии (Заир). С крушением тоталитарных систем такие партии распадаются.

Партийные системы зарубежных стран отличаются значительным разнообразием, что объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и иных особенностей, свойственных каждому государству.

Партийные системы можно подразделить на основные группы.

Многопартийные системы без монополюс господствующей партии. При этой форме многопартийности ни одна партия не располагает абсолютным большинством в парламенте и поэтому вынуждена идти на различного рода политические союзы с целью создания коалиционного правительства (Бельгия, Дания).

Многопартийные системы с монополюс господствующей партией. При этой форме абсолютное парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийные правительства (Мексика).

Двухпартийные системы. Они представляют собой своеобразную разновидность многопартийности, которая возникла в ряде зарубежных стран при различных обстоятельствах. Для двухпартийных систем наиболее типичной отличительной особенностью является монопольное господство на политической арене двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти. Одна из этих партий выступает в роли правящей, другая – оппозиционной. Время от времени они меняются местами (США, Великобритания).

Однопартийные системы. Они существуют в странах с авторитарными политическими режимами, где многопартийность ликвидирована и установлена монополия одной партии (Габон, Заир, Камерун и др.).

Возможна и *беспартийная система*, при которой деятельность политических партий запрещена, например в мусульманских странах (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.).

5.3 Правовое положение общественных объединений

Кроме политических партий важным элементом конституционных общественных отношений являются социально-экономические, социально-культурные и иные объединения граждан (организации, ассоциации). Это профсоюзы рабочих и служащих, крестьянские кооперативы, объединения предпринимателей, культурные общества, союзы потребителей, женские и молодежные организации, экологические, благотворительные, спортивные общества и т. д. В ряде государств в форме общественных организаций создаются торгово-промышленные, ремесленные, крестьянские палаты. В странах Африки существуют племенные объединения, в Индии – кастовые общества (во многих государствах они запрещены законом).



.....

Общественные объединения – добровольные, самоуправляемые некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей.

.....

Социально-экономические и культурные объединения не ставят своей целью извлечение прибыли, однако они могут заниматься предпринимательской, торговой деятельностью для обеспечения своих нужд. В отличие от политических партий они не имеют своей главной задачей овладение государственным руководством обществом (исключение составила, например, деятельность

польских свободных профсоюзов «Солидарность»). Основная цель таких организаций – удовлетворение и защита социальных, профессиональных, экономических, культурных и иных интересов их членов. Осуществляя эти задачи, некоторые массовые объединения оказывают давление на государственную власть, в том числе путем организации демонстраций, забастовок.

Социально-экономические и культурные объединения выполняют в обществе важные функции, но играют неодинаковую роль. Одни из них непосредственно входят в политическую систему общества, дополняя ее, другие, не входя в нее, развивают в обществе институты общественного самоуправления. По ряду вопросов они дополняют деятельность государственных структур в социальной и культурной областях, участвуют в подготовке и воспитании общественных лидеров, в ряде случаев становятся инструментами для проведения государственной политики (особенно это относится к тоталитарным режимам).

Создание всех общественных ассоциаций осуществляется на основе конституционного права на объединение. Кроме того, в большинстве стран действуют специальные законы об ассоциациях вообще, об ассоциациях, не занимающихся извлечением прибыли, а нередко и об отдельных видах объединений, чаще всего о профсоюзах. Созданные ассоциации, как правило, подлежат регистрации, но иногда (преимущественно в странах англосаксонского права) она не предусмотрена.



.....

Классификация общественных объединений довольно сложна из-за их многообразия. В наиболее общем виде принято различать организации, движения и учреждения общественной самодеятельности. Организации обычно имеют точно фиксированное членство, избираемые руководящие органы, свой устав. Общественные движения либо не имеют фиксированного членства, либо их членами являются другие объединения или организации, наряду с которыми индивидуальными членами движения могут быть известные в стране лица. Движение может иметь или не иметь свой устав, может обладать особыми руководящими органами. Форму менее организованных временных движений имеют некоторые избирательные объединения, блоки различных организаций. Учреждения общественной самодеятельности носят лишь локальный характер. В них нет членства, уставов. К их числу относятся создаваемые гражданами родительские комитеты в школах, уличные и квартал-

ные комитеты, комитеты микрорайонов и т. д. Профсоюзы – объединения рабочих и служащих для защиты своих социально-экономических интересов (улучшения условий труда, повышения заработной платы и т. д.). От государственной власти они требуют принятия законодательства, которое отвечало бы их интересам.

.....



.....

Контрольные вопросы по лекции 5

.....

1. Дайте определение понятий «общественное объединение» и «политическая партия». Каким образом влияют на государственное развитие партии и иные общественные объединения?
2. Каковы основные виды партийных систем?
3. Назовите основные виды общественных объединений.

6 Государство как конституционно-правовой институт

1. *Сущность государства как конституционно-правового института.*
2. *Конституционные характеристики государства.*
3. *Сущность и юридическая природа государственной власти и государственного суверенитета.*

6.1 Сущность государства как конституционно-правового института

В науке конституционного права, в отличие от иных юридических наук, государство изучается в целом, комплексно, с точки зрения правового оформления его устройства. Современные государства имеют различные варианты его конституционно-правового закрепления. Анализ конституционных положений свидетельствует о различных государственно-правовых режимах, формах правления, территориального устройства и т. д.

Государство, как и большинство понятий конституционного права, – понятие многозначное. В зарубежных конституциях термин «государство» не раскрывается. В обычном понимании государство – это страна. Но в юридической науке вообще, и в науке конституционного права в частности, государство – это организация политической власти общества, занимающая определенную территорию, имеющая собственную систему управления, обладающая суверенитетом и выражающая волю и интересы всего народа.



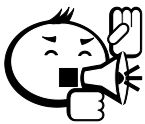
Наряду с термином «государство» конституции могут содержать близкие по содержанию термины. Например, в ст. 42 Конституции Испании используется термин «государство»: «Государство особо заботится об охране социальных и экономических прав испанских трудящихся, находящихся за границей, и проводит политику, направленную на их возвращение». Статья 40 той же Конституции использует термин «публичные власти»: «Публичные власти обеспечивают создание благоприятных условий для социального и экономического прогресса и для наиболее справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности. В особенности они должны проводить политику, направленную на достижение полной занятости».

В Конституции Италии используется термин «республика» (ст. 2): «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как отдельной личности, так и в социальных образованиях, в которых проявляется эта личность, и требует выполнения неотъемлемых обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности». В федеративных государствах нередко употребляется термин «федерация», причем не только при определении предметов ведения федеральных органов государственной власти: «Территория Федерации включает в себя территории земель Федерации» (ч. 1 ст. 4 Конституции Австрии).

.....

Нормы конституционного права, закрепляющие статус государства, образуют важнейший институт данной отрасли. Он состоит из элементов, позволяющих раскрыть его сущность и содержание. Нормы, составляющие институт государства, можно разделить на три группы: во-первых, нормы, характеризующие государство как официального представителя всего общества, выражающего его волю и интересы; во-вторых, нормы, определяющие организацию государственной власти; в-третьих, нормы, устанавливающие организацию территориального устройства.

6.2 Конституционные характеристики государства



.....

Современные конституции зарубежных стран обычно содержат такие характеристики государства, как социальное, демократическое, правовое, светское.

.....

Характеристика государства как социального означает, что государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия. Например, в ст. 3 Конституции Италии устанавливается, что «задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны».

О демократизме государства судят по таким важнейшим конституционным установлениям, как народовластие, разделение властей, политическое,

экономическое и идеологическое многообразие. Демократизм государства выражается в том, что сама его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих публично-властных решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных интересов. Но для того чтобы эта возможность была претворена в действительность, необходимы существенные дополнительные условия. К этим условиям относятся демократический политический режим и политико-правовая культура, которые являются гарантией реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Правовым государством является государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека. Для создания правового государства недостаточно одного его провозглашения. Оно должно фактически сложиться как система гарантий от беспредельного административного вмешательства в саморегулирующееся гражданское общество. Правовое государство характеризуется несколькими основными признаками:

а) провозглашение нерушимости прав человека со стороны государства. Практически все современные конституции демократических стран имеют нормы, в общей форме гарантирующие незыблемость основных прав человека;

б) установление основ механизма гарантий прав и свобод. Гарантии отражены практически во всех современных конституциях. Например, ст. 31 Конституции Японии устанавливает: «Никто не может быть лишен жизни или свободы или подвергнут какому-либо наказанию иначе, как в соответствии с процедурой, установленной законом». Согласно ч. 3 ст. 5 Конституции Греции, «никто не может преследоваться, арестовываться, заключаться в тюрьму или подвергаться какому-либо иному лишению свободы иначе, как в случаях и формах, предусмотренных законом». Следующим образом данный принцип сформулирован в ст. 66 французской Конституции: «Никто не может быть произвольно лишен свободы. Судебная власть как страж личной свободы обеспечивает соблюдение этого принципа согласно условиям, предусмотренным законом»;

в) конституционное установление обязанности государства, его органов, учреждений, должностных лиц и служащих действовать в рамках конституции и законов. Так, в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции Португальской Республики государство подчиняется Конституции и опирается на демократическую законность, а юридическая сила законов и других актов государства, ав-

тономных областей и местных властей зависит от их соответствия Конституции. Согласно Конституции Италии (ст. 28), «должностные лица и служащие государства и публичных учреждений несут непосредственную ответственность по уголовным, гражданским и административным законам за деяния, совершенные в нарушение прав. В этих случаях гражданская ответственность возлагается также на государство и публичные учреждения»;

г) конституционный принцип независимости суда. Так, еще Конституция США установила в разд. 1 ст. III правило несменяемости судей. Конституция Японии в ст. 76 провозглашает: «Все судьи независимы и действуют, следуя голосу своей совести; они связаны только Конституцией и законами». Своеобразно изложен этот принцип в ст. 64 Конституции Франции: «Президент является гарантом независимости судебной власти»;

д) принцип верховенства конституции по отношению к другим законам. В Конституции США он содержится в ч. 1 ст. VI. В конституциях других стран он либо сформулирован прямо, либо вытекает из содержания определенных норм. Например, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Хорватия, «в Республике Хорватии законы должны быть согласованы с Конституцией, а остальные предписания – с Конституцией и законом»;

е) принцип приоритета норм международного права перед национальным законодательством. Согласно германскому Основному закону (ст. 25), общие нормы международного права являются составной частью федерального права. Статья 118 Конституции Республики Македония устанавливает, что международные договоры, ратифицированные в соответствии с Конституцией, являются частью внутреннего правопорядка и не могут изменяться законом. Но наиболее четко данный принцип сформулирован в ч. 2 и 3 ст. 91 Конституции Республики Польша, согласно которым ратифицированный международный договор имеет приоритет перед законом, а если это предусмотрено международным договором, учреждающим международную организацию, устанавливаемое ею право также имеет приоритет перед польскими законами.

Следует, однако, подчеркнуть, что приоритет международного договора не требует приведения национального закона в соответствие с этим договором, а представляет собой руководство для правоприменителя на случай коллизии этих двух актов. Подчеркнуть следует также и то, что верховенство конституции приоритетом международного права, как правило, не затрагивается.

Конституционная характеристика государства как светского означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности. Так, ст. 7

Конституции Италии устанавливает, что государство и католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере. Светский характер государства не препятствует ему в интересах обеспечения прав религиозных меньшинств оказывать их церквям и религиозным общинам материальную помощь из государственного бюджета.

Противоположностью светскому государству является государство теократическое, в котором государственная власть принадлежит церковной иерархии. Таким государством является, например, Ватикан.

Несколько чаще встречается клерикальное государство, которое с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику, а школьное образование в обязательном порядке включает изучение церковных догматов. Примером может служить Иран.

Ряд вполне демократических государств, вполне обеспечивающих свободу совести, имеют, тем не менее, официальную церковь, у которой с государством существуют организационные связи. Например, в ст. 3 Конституции Греции устанавливает, что «господствующей в Греции религией является религия восточно-православной Церкви Христовой». Аналогичное положение есть в Конституции Дании: «Евангелическая лютеранская церковь является официальной церковью Дании и как таковая пользуется поддержкой государства».

6.3 Сущность и юридическая природа государственной власти и государственного суверенитета

Все конституционно-правовые нормы регулируют общественные отношения, прямо или косвенно связанные с осуществлением государственной власти. *Власть* – возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. Власть – универсальное свойство социальной жизни. Поэтому ее связывают с процессом властвования, властного воздействия на поведение людей, их коллективов и общества в целом. При этом различают неполитическую и политическую власть.

Неполитическая – это власть в объединениях людей, организациях и движениях, не связанных непосредственно с государством и не имеющих непосредственного отношения к нему. *Политическая* – власть, осуществляемая через государство и в государственной системе, в системе политических партий, организаций и движений. Она так или иначе связана с государством и государственным регулированием, но не обязательно является государственной властью.



.....

Различие между государственной и политической властью состоит, во-первых, в составе субъектов, обладающих соответствующими властными полномочиями. Субъектами государственной власти выступают государственные органы, а субъектами политической являются политические партии, органы местного самоуправления.

.....

Во-вторых, государственная и политическая власть имеют разное поле для реализации своих полномочий. Полем деятельности государственной власти является собственно государство и его органы, и эта власть распространяется на гражданское общество лишь в части установления реализации политической власти. Политическая власть реализуется преимущественно именно в гражданском обществе.

В-третьих, политическая и государственная власть используют различные методы для достижения своих целей. Субъекты политической власти не могут непосредственно использовать метод государственно-властного воздействия (принуждения), присущий исключительно субъектам государственной власти.

В-четвертых, они различаются объемом полномочий. Только субъекты государственной власти имеют право на издание нормативно-правовых актов, имеющих общеобязательный характер. Акты субъектов политической власти обязательны только для тех, кому они конкретно адресованы.

Государственная власть характеризуется особыми свойствами: суверенность, верховенство, независимость и самостоятельность.

С государственной властью тесно связано понятие «суверенитет государства». Государственная власть возникает в результате суверенных прав народа и обладает полномочиями лишь в пределах, определенных народом в соответствии с демократической процедурой. Власть и олицетворяющие ее органы не обладают суверенитетом, поскольку последний является свойством государства. Применительно к органам государства можно говорить об объеме властных полномочий. Объем полномочий каждого органа государства зависит от того, как определены границы этих полномочий.

Государственная власть может быть названа суверенной лишь условно, поскольку она олицетворяет суверенность государства во всех случаях, кроме прямого народного волеизъявления. Суверенная власть связана с правовыми нормами, причем это не только нормы внутригосударственного права, но и

нормы международного права. Исходя из этого, даже высшая власть не может освободить себя от права, т. е. выйти за пределы, установленные в правовых нормах. Устанавливая или даже только признавая правовые нормы, государство связывает себя этими нормами в том смысле, что они становятся обязательными не только для тех, на кого прямо рассчитано их воздействие, но и для самого государства в лице его должностных лиц.

Государственный суверенитет означает верховенство, независимость, полноту, всеобщность и исключительность власти государства. Государственность – это не просто монополия применения силы в общественной жизни, но определенная форма (система и порядок) организации и применения этой силы. Эта форма определяется правом данного государства. Суверенитет правового государства – это одновременно и верховенство государственной власти, и господство права. Более глубоко изучить суверенитет государства можно через такие его признаки, как верховенство, самостоятельность, независимость и единство.

Верховенство как признак суверенности государственной власти означает, что народ сам в полном объеме осуществляет принадлежащую ему государственную власть. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Верховенство означает подчинение государственной власти всех граждан и их объединений, должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления на всей территории государства. Верховенство проявляется также в том, что государственная власть выступает в качестве основного распорядителя материальных и духовных богатств общества, только она может придавать своим велениям общеобязательный характер и обеспечивать их осуществление с помощью мер принуждения.

Независимость и самостоятельность государственной власти выражается и в том, что она является таковой и по отношению к тем, кто непосредственно не выражает и не представляет воли народа данного государства. Поэтому в конституциях всех стран установлено, что никто не может присваивать власть в государстве, а захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по закону.

Единство государственной власти предполагает, что к ведению государства как конституционно-правового института относится определение общих принципов организации представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти.

Конституционные нормы, содержащие термин «государственная власть», в своей совокупности образуют институт государственной власти.

Объем конституционного регулирования отношений, связанных с государственной властью, в разных странах различен. В конституциях стран тоталитарного социализма (КНДР (1972 г.), Куба (1976 г.), Китай (1982 г.) и др.) обычно содержится социальная характеристика власти в связи с классами и социальными слоями общества, подробно говорится об основных направлениях политики государства по отношению к различным социальным группам населения. В основных законах капиталистических и постсоциалистических государств, в современных конституциях развивающихся стран таких формулировок обычно нет.



.....

Структура конституционно-правового института государственной власти складывается из различных норм, образующих его элементы. К ним относятся:

- нормы об источнике государственной власти и ее социальных носителях (народ, нация, трудящиеся, трудовой народ);
- нормы о характере государственной власти (например, положения о демократической диктатуре народа в Конституции Китая);
- нормы о целях и направлениях деятельности государственной власти;
- нормы о структуре государственной власти (например, разделение ее между органами законодательной, исполнительной и судебной власти в конституциях большинства стран мира или единство власти в руках органов типа советов по Конституции Кубы);
- нормы об органах, осуществляющих государственную власть;
- нормы о путях, формах и методах осуществления государственной власти (например, демократический централизм по Конституции КНДР).

.....

Положения об источнике государственной власти и ее социальных носителях.

Нормы об источнике государственной власти и ее социальных носителях в большинстве конституций ограничиваются положениями о принадлежности власти народу. К ним примыкают нормы о демократическом и социальном государстве. Иначе решается этот вопрос в конституциях стран тоталитарного социализма, где принята концепция власти трудящихся. В этих конституциях утверждается, что власть принадлежит рабочему классу, крестьянам и интеллигенции. В конституциях, дарованных монархами (Бахрейн, Катар, Саудовская Аравия), провозглашается, что власть исходит от монарха, иногда говорится, что суверенитет принадлежит Аллаху, а народ является лишь исполнителем его воли.

Формулировки конституций об источнике и социальных субъектах власти, несмотря на свою лаконичность, имеют принципиальное значение для всего конституционного законодательства. Если источник и субъект власти народ, то формирование органов государственной власти должно основываться на принципах всеобщего избирательного права. Если власть принадлежит определенному классу или трудящимся, то не только допустимы, но и часто неизбежны некоторые ограничения по социальным или иным признакам. Если власть исходит от монарха, то представительные органы, если они есть, имеют только консультативное значение.

Положения о характере государственной власти.

Положения об источнике и социальных субъектах государственной власти непосредственно связаны с другим элементом этого института – с нормами о ее характере. При использовании концепции народа как источника и субъекта власти в конституционном праве отсутствуют оценки ее классового характера, положения о привилегированных классах рассматриваются как антиконституционные, а пропаганда идей верховенства какого-либо класса, его властвования запрещена законами.

Положения о целях и направлениях деятельности государственной власти как элемент института государственной власти присущи большинству конституций мира. В конституциях старого поколения они ограничивались краткими формулировками о заботе и благе народа. В конституциях нового поколения содержатся развернутые формулировки. В основных законах стран тоталитарного социализма и некоторых развивающихся стран содержится зачастую большой перечень мероприятий, которые должна осуществлять государственная власть, имеются особые разделы и главы, посвященные директивным принципам политик государства. В конституциях стран тоталитарного социализма

обычно говорится о целях строительства социализма, рациональном распределении средств потребления и накопления, осуществлении планирования.

Конституционные положения о структуре власти обусловлены общим концептуальным подходом к типу политической системы в данной стране. В условиях плюралистической системы основные законы закрепляют принцип разделения властей, тоталитарная система исходит из принципа единства власти. Оба эти подхода могут находить различное выражение в системе органов государства. Вопросы об органах государства, их взаимоотношениях по своему объему занимают в институте государственной власти доминирующее положение. Если принята концепция разделения властей, то государственные органы строятся в зависимости от их характеристики как законодательных, исполнительных и судебных; на местах тоже могут быть государственные органы, которые представляют власть центра. Другой подход существует в странах тоталитарного социализма: органами государственной власти в конституционно-правовом значении считаются только представительные органы (советы депутатов). Другие органы, включая правительство, характеризуются не как органы государственной власти, а как органы управления, правосудия, прокуратуры и пр.



Контрольные вопросы по лекции 6

1. В чем состоит сущность государства как конституционно-правового института?
2. Раскройте содержание основных конституционных характеристик государства.
3. Как соотносятся политическая и государственная власти?

7 Форма правления и государственный режим

1. *Понятия формы правления и государственного режима.*
2. *Монархия.*
3. *Республика.*

7.1 Понятия формы правления и государственного режима

Термин «форма правления» содержится во многих основных законах стран мира. В некоторых конституциях этого термина нет, но всегда закрепляется главный принцип правления – монархия (например, Конституция Испании) или республика (Основной закон Германии). Лишь единичные государства не имеют в официальном названии слов «монархия» или «республика».



Форма правления – комплексный конституционно-правовой институт, нормы которого определяют порядок формирования и организацию высших органов государственной власти.

Форма правления характеризует формальный источник власти в стране, структуру и полномочия высших органов государственной власти, а также установленный порядок взаимоотношений между ними. Она исторически складывается в процессе борьбы и взаимодействия социальных и политических сил соответствующего общества. Форма правления имеет основополагающее значение для изучения конституционно-правового регулирования организации и функционирования государства.

В связи с положением главы государства и характера его связей с населением различают две основные формы правления: монархическую и республиканскую. В монархии глава государства наследственный и пожизненный, в республике – избираемый населением на определенный срок¹.

¹Вместе с тем в мировой практике существуют исключения. Например, в Малайзии часть субъектов Федерации представляют собой монархии, а другая часть – республики. Глава государства в Федерации (Янь ди-пертуан агонь, что означает примерно Верховный правитель) – выборный, но избирается монархами субъектов Федерации из своей среды на пятилетний срок. При республиканской форме правления встречается институт пожизненного президентства – в 1999 г. Народный Совет Туркменистана принял решение о пожизненном президентстве Сапармурата Ниязова.

Форма правления представляет собой юридическую модель отношений между соответствующими высшими государственными органами. Реальный же порядок их функционирования и взаимодействия нередко существенно отличается от конституционной модели, а подчас даже противоположен ей и именуется государственным режимом.



Государственный режим – это обобщенная характеристика форм и методов осуществления государственной власти в той или иной стране. Однако нужно учитывать, что государственная власть для решения своих задач использует одновременно разные формы и методы.

Анализ основных законов различных стран свидетельствует, что предметом конституционного регулирования являются следующие элементы государственного режима:

1) государственная власть, имеющая своей основой политическую власть народа (исходящую от народа), политическое господство определенной социальной группы (конституционные положения о диктатуре пролетариата, диктатуре революционной демократии и др.) или, наконец, власть, исходящую от монарха (в некоторых абсолютных монархиях Персидского залива);

2) организационно-правовое разделение властей и ролевая автономия различных ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной и др.), с одной стороны, и принцип единства государственной власти – с другой, означающий сосредоточение всей полноты власти в руках советов (на деле – партийной номенклатуры), фюрера (дуче, каудильо), президента, провозглашаемого пожизненным, абсолютного монарха, низведение парламента до роли статиста, ликвидацию независимого суда;

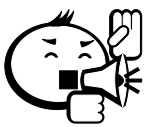
3) соревновательность, поиски компромисса и консенсуса в деятельности государственных органов (это находит свое выражение в нормах о политическом плюрализме, включая многообразие идеологий, в положениях конституций не только о праве большинства на принятие решений, но и о защите прав меньшинства, о правах политической оппозиции и др.) или, напротив, ограничение политической деятельности, ориентация на борьбу с политическими оппонентами и подавление их (запрещение конкретных объединений, лишение политических прав граждан, принадлежащих к определенным социальным группам, конституционное провозглашение господства одной идеологии);

4) политические свободы граждан, возможность их самостоятельного и активного участия в политической жизни, партиципация в решении вопросов государственной политики, с одной стороны, или, напротив, при формальном провозглашении политических свобод (при военных режимах нет никакого провозглашения) реальное низведение гражданина до простого винтика в политической системе, создание таких условий тоталитарным режимом (единственная партия, господствующая идеология и др.), когда самостоятельная политическая деятельность граждан, по существу, прекращается или становится нелегальной;

5) самоуправление территориальных коллективов или, напротив, полное подчинение назначенным сверху чиновникам¹.

7.2 Монархия

В странах с монархической формой правления главой государства является монарх, правовое положение которого отличается двумя основными особенностями. Во-первых, власть монарха юридически считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса. Монарх властвует (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти. Монаршая прерогатива даже в парламентарных монархиях пронизывает всю государственную систему; все государственное управление осуществляется от имени монарха. Во-вторых, власть монарха передается по наследству от одного представителя царствующего дома (династии) к другому в установленном законом порядке.



.....

Монархическая форма правления существует в двух видах: абсолютная монархия и ограниченная монархия. Ограниченная монархия, в свою очередь, подразделяется на дуалистическую и конституционную.

.....

Абсолютная монархия представляет собой разновидность монархической формы правления, характеризующуюся юридическим и фактическим сосредоточением всей полноты государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), а в некоторых странах также и духовной (религиозной) власти в руках монарха (Бахрейн, Бруней, Ватикан, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман,

¹Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – С. 180–181.

Саудовская Аравия и др.). Ватикан является теократической монархией. Законодательная, исполнительная и судебная власть в Ватикане принадлежит Папе, пожизненно избираемому коллегией кардиналов.

Для абсолютной монархии характерен авторитарный политический режим, а государственный режим именуется абсолютизмом.

Дуалистическая монархия является переходной формой от абсолютной монархии к ограниченной. При дуалистической монархии власть монарха ограничена конституцией, но монарх и формально (в силу конституционных норм), и фактически (в силу неразвитости демократических институтов) сохраняет большие властные полномочия. В силу этого он находится в центре политической системы данного государства.

Законодательная власть принадлежит в принципе парламенту, который избирается подданными или определенной частью их, если избирательное право цензовое. Исполнительная власть принадлежит монарху, который может осуществлять ее непосредственно или через назначаемое им правительство, которое несет ответственность за свою деятельность лишь перед монархом. Монарх является высшей судебной инстанцией.

Разделение властей при данной форме правления обычно урезанное. Хотя законы принимаются парламентом, монарх пользуется правом абсолютного вето, то есть без его утверждения закон в силу не вступит. Кроме того, монарх обычно может издавать чрезвычайные указы, имеющие силу закона и даже более высокую, а главное, может распускать парламент, заменяя фактически дуалистическую монархию абсолютной.

Как и для абсолютной монархии, для монархии дуалистической типичен авторитарный политический режим. Государственный же режим может характеризоваться как ограниченный дуализм власти. Дуалистическая монархия есть выражение компромисса между властвующей феодальной верхушкой общества и остальной его частью, в котором преобладание все же остается за монархом и его окружением.



Самой распространенной формой монархии в современном мире является конституционная (парламентарная) монархия. При конституционной монархии глава государства является номинальным, играет роль символа государства: «Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть» (ст. 1

Конституции Японии). Даже если конституция наделяет монарха большими полномочиями (Нидерланды, Дания), он в силу конституционно-правового обычая не может воспользоваться ими самостоятельно. Все исходящие от монарха акты нуждаются в официальном одобрении министров. В ряде конституционных монархий монарх по конституции даже формально не имеет значительных полномочий: «Император осуществляет только такие действия, относящиеся к делам государства, которые предусмотрены настоящей Конституцией, и не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти» (ст. 4 Конституции Японии).

.....

Юридически за монархом сохраняется право назначения премьер-министра и членов кабинета министров: «Премьер-министр и другие министры назначаются и освобождаются от должности по указу Короля» (ст. 43 Конституции Нидерландов). Фактически же, в силу применяющихся при этой форме правления принципов парламентаризма правительство формируется парламентом, которому принадлежит формальное верховенство среди других органов власти. Соответственно, министры несут ответственность перед парламентом, а не перед монархом. В случае выражения парламентом правительству вотума недоверия или отказа в доверии правительству последнее уходит в отставку или монарх распускает парламент и назначает внеочередные выборы: «Если Палата представителей принимает проект резолюции о недоверии или отклоняет проект резолюции о доверии, Кабинет должен выйти в отставку в полном составе, если в течение десяти дней Палата представителей не будет распущена» (ст. 69 Конституции Японии). Формально роспуск парламента и назначение новых выборов осуществляется монархом: «Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет от имени народа следующие действия, относящиеся к делам государства: ... роспуск Палаты представителей» (ст. 7 Конституции Японии).

Изложенная система отношений между монархом, парламентом и правительством характеризует парламентарный режим, или парламентаризм. Однако этот государственный режим действует только при условии, что в парламенте ни одна политическая партия не имеет абсолютного большинства и не может сформировать однопартийное правительство. Такая ситуация традиционно существует, например, в Дании, Нидерландах и некоторых других странах. Чем шире партийная коалиция, сформировавшая правительство, тем это правительство менее устойчиво, ибо тем сложнее достигать согласия между партнерами

по коалиции относительно различных политических вопросов. Подчас стоит какой-либо партии отозвать своих представителей из правительства, как оно утрачивает необходимое большинство в парламенте (нижней палате) и зачастую вынуждено уйти в отставку.

Напротив, в странах, где существует двухпартийная система (Великобритания, Канада, Австралия и др.) или многопартийная система с одной доминирующей партией (Япония в 1955–1993 гг.) и правительства в принципе однопартийные, парламентарная модель отношений между парламентом и правительством практически превращается в свою противоположность. Юридически парламент осуществляет контроль за правительством, однако на деле правительство, которое состоит из лидеров партии, обладающей в парламенте (соответственно в его нижней палате) большинством, через эту партийную фракцию полностью контролирует работу парламента. Такой государственный режим получил название системы кабинета, или министриализма.

Следовательно, при одной и той же форме правления – парламентарной монархии – возможны два государственных режима: парламентаризм и министриализм. Это зависит от существующей в стране партийной системы.

7.3 Республика



*Республика (лат. *respublica* от *res* – дело, *publicus* – общественный) – форма правления, при которой глава государства и представительный (законодательный) орган формируются путем выборов на определенный срок. Иные органы государственной власти (правительство, суды) назначаются в соответствии с процедурой, установленной в законодательстве.*

В рамках республиканской формы правления принято различать президентскую, парламентскую республику и республику смешанного типа (полупрезидентскую). Особым видом республики является советская республика.

Президентская республика (США, Аргентина, Казахстан) представляет собой такую форму правления, которая прежде всего характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства (в соответствии со ст. 99 Конституции Аргентины Президент «является главой государства, главой правительства и несет политическую ответственность за общее состояние государственного управления»). Формальной отличительной

особенностью президентской республики является отсутствие должности премьер-министра¹. Президентская республика теоретически строится по принципу жесткого разделения властей. Это означает, что в конституционном законодательстве соответствующих стран проводится строгое разграничение компетенции между высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Соответствующие высшие органы государства не только структурно обособлены, но и обладают значительной самостоятельностью по отношению друг к другу. Наряду с указанным объединением полномочий главы государства и главы правительства в руках президента президентская республика отличается следующими характерными особенностями: внепарламентский метод избрания президента; внепарламентский метод формирования правительства и отсутствие института парламентской ответственности; отсутствие у президента права роспуска парламента. В президентской республике при условии соблюдения конституционной законности правительство более стабильно, а парламент обладает большими реальными полномочиями, чем в тех странах, где формально провозглашена парламентская система. Система высших органов государственной власти строится на основе принципа «сдержек и противовесов», согласно которому президент, парламент и высшие органы судебной власти наделяются такими полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга.

Государственный режим, характерный для президентской республики, называют дуалистическим. Данный режим предполагает, что наиболее сильными ветвями власти являются независимые друг от друга парламент, осуществляющий законотворчество, и президент, возглавляющий исполнительную власть. В случае, когда партия президента имеет большинство и в парламенте, государственный режим приближается к системе кабинета, однако все же с ним не совпадает.

Парламентская республика (Италия, Венгрия) характеризуется тем, что парламент является полновластным органом, который формирует политически ответственное перед ним правительство (ст. 68 Конституции Македонии) и избирает президента (ст. 1 Конституции Болгарии), являющегося лишь главой государства (ст. 87 Конституции Италии), но не исполнительной власти. Пре-

¹В соответствии с Конституцией, «Республика Казахстан является ... государством с президентской формой правления» (ст. 2). В то же время Конституция предусматривает должность премьер-министра, который в соответствии с п. 1 ст. 67 «организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу».

зидент осуществляет свои полномочия, как правило, только по предложению правительства, возглавляемого премьер-министром: «Для действительности приказаний и распоряжений Федерального президента необходима их контра-сигнатура Федеральным канцлером или компетентным федеральным министром» (ст. 58 Основного закона Германии). Парламент может уволить в отставку правительство, выразив ему вотум недоверия, если последнее теряет поддержку парламентского большинства: «Для исполнения своих полномочий Президенту министров и министрам необходимо доверие Сейма и за свою деятельность они ответственны перед Сеймом. Если Сейм выражает недоверие Президенту министров, то в отставку уходит весь кабинет. Если недоверие выражено отдельному министру, то последний подает в отставку, а вместо него Президент министров должен пригласить другое лицо» (ст. 59 Конституции Латвии). Президент имеет право по предложению правительства распустить парламент и объявить досрочные выборы: «Если обращение федерального Канцлера с ходатайством о выражении ему доверия не встречает согласия большинства членов Бундестага, то Федеральный Президент может по предложению Федерального Канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг» (ст. 68 Основного закона Германии).

В парламентской республике может быть установлен как режим парламентаризма, так и министерализма. Это зависит от того, какая партийная система сложилась в данной стране.

В *республиках смешанного типа* (Франция, Финляндия, Румыния) элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской республики. Президент избирается, как правило, на всеобщих выборах и наделен юридически и реально большими полномочиями. Однако правительство формируется парламентским путем и ответственно не только перед президентом, но и перед парламентом. Президент осуществляет лишь общее руководство правительством, которое возглавляет премьер-министр. Президент имеет право роспуска парламента при наступлении определенных обстоятельств.

Государственный режим здесь можно охарактеризовать как преимущественно дуалистический.

Советская республика – это форма правления, характерная для социалистических государств. Она отрицает принцип разделения властей, провозглашая принцип единства власти народа в лице Советов – выборных коллегиальных органов: «Народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народ-

ных представителей различных ступеней» (ст. 2 Конституции Китая); «Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны» (ст. 3 Конституции Китая).

Но на деле данный принцип остается нереализованным, т. к. Советы работают на непостоянной, непрофессиональной основе. Сессия советов длится всего несколько дней в году, и вследствие этого советы являются малокомпетентными органами, формально утверждающими решения, предложенные партийно-государственным аппаратом. Наличие однопартийной системы исключает существование в законодательном органе партийных, в том числе оппозиционных, фракций. В настоящее время данная форма правления сохраняется в Китае, Вьетнаме и на Кубе.

Государственный режим, существующий в советских республиках, можно охарактеризовать как партократический. Он означает, что в условиях однопартийной системы реальная власть принадлежит партийному аппарату.



Контрольные вопросы по лекции 7

1. Как соотносятся форма правления и государственный режим?
2. Кто является источником власти в монархиях?
3. Каковы юридические признаки республиканского государства?
4. Что такое государственный режим?
5. Как соотносятся тоталитаризм и авторитаризм?

8 Избирательное право и избирательные системы

1. *Понятие избирательного права.*
2. *Принципы избирательного права.*
3. *Избирательный процесс.*
4. *Избирательные системы и их виды.*
5. *Референдум.*

8.1 Понятие избирательного права

Сущность выборов – это определение партий и должностных лиц, которые в течение определенного срока будут управлять государством, государственным образованием или административно-территориальной единицей. В подавляющем большинстве стран свободные, «честные» (без фальсификации) и регулярные выборы рассматриваются как один из важнейших признаков демократии.

Общественные отношения, связанные с выборами, моделируются в различных социальных нормах. Среди них важнейшее место занимают правовые нормы. Следовательно, избирательное право – это система конституционно-правовых норм, регулирующих избирательный процесс, также возможность гражданина участвовать в выборах. Таким образом, понятие «избирательное право» можно употреблять в двух значениях.



Во-первых, избирательное право в объективном смысле – система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в ходе выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. В этом смысле избирательное право необходимо рассматривать как один из конституционно-правовых институтов. Предметом института избирательного права являются общественные отношения, связанные с непосредственным волеизъявлением народа в различных формах.

Нормы, регулирующие указанные отношения, устанавливают: основные принципы избирательного права; требования, относящиеся к избирателям и кандидатам; порядок организации и деятельности органов, осуществляющих проведение выборов; создание территориальных и иных избирательных еди-

ниц, от которых избираются кандидаты; статус избирателей, избирательных объединений и избирательных коллегий; процедуры предвыборной агитации и голосования; порядок определения результатов выборов; способы обжалования и опротестования результатов выборов.

Основным источником избирательного права является конституция. Как правило, в конституции устанавливаются общие принципы избирательного права («Выборы, национальные и местные референдумы производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании», ст. 10 Конституции Болгарии), но вместе с тем есть страны, в которых конституция содержит отдельные главы и разделы, содержание нормы, регулирующие процесс выборов (Малайзия, Венесуэла, Коста-Рика). Детальная регламентация избирательного процесса осуществляется в текущем законодательстве (законы о выборах, иногда их называют избирательными кодексами), причем в субъектах федерации, в политической автономии могут действовать свои законы о выборах органов и должностных лиц этих государственных образований. Также нормы могут содержаться в нормативно-правовых актах президента, в постановлениях правительства, в решениях конституционных судов, касающихся тех или иных вопросов избирательного права, в инструкциях центральных избирательных комиссий и других органов, возглавляющих проведение выборов.



Во-вторых, избирательное право понимается и в субъективном смысле. Это гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, субъективное избирательное право – это определенный комплекс конкретных прав (правомочий) лица (активное и пассивное избирательное право).

Активное избирательное право – право участвовать с решающим голосом в избрании членов выборных государственных органов и органов местного самоуправления, право с решающим голосом участвовать на референдумах и собраниях. Пассивное избирательное право – право быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Пассивное избирательное право также предполагает право выдвигать свою кандидатуру или давать согласие на выдвижение: «Избирательное право получает каждый гражданин, достигший 18-летнего возраста» (ст. 22 Конституции Македонии).

8.2 Принципы избирательного права

К числу основных принципов избирательного права относятся: всеобщность, равное избирательное право, свобода волеизъявления, прямое избирательное право, тайна голосования.

Всеобщность – это принцип, означающий, что в выборах могут участвовать все граждане, за исключением несовершеннолетних и недееспособных. Избирательные права имеют не все граждане данной страны. В большинстве стран для участия в голосовании – активное избирательное право – установлен возраст не менее 18 лет ко дню выборов. В Бразилии, Иране, на Кубе, в Никарагуа – 16 лет, 20 лет в Марокко, 21 год в Латвии. Для пассивного избирательного права, как правило, требуется повышенный возраст (возраст для депутата нижней палаты парламента Франции – 23 года, верхней палаты парламента Италии – 40 лет, для президента США – 35 лет).

Для обладания пассивным избирательным правом могут быть установлены и другие условия. Так, для кандидата на должность президента в ряде стран требуется, чтобы он определенный срок постоянно проживал в данной стране (США – 14 лет), был урожденным, а не натурализованным гражданином, владел государственным языком (Молдавия, Казахстан, Украина, Узбекистан).

Равное избирательное право – это принцип, требующий, чтобы у каждого избирателя имелись одинаковые возможности воздействовать на результаты выборов. Избирательное право является равным, если: 1) каждый избиратель имеет равное число голосов; 2) в стране существует единый избирательный корпус; 3) депутат избирается от равного числа избирателей; 4) закон предъявляет одинаковые требования к порядку выдвижения кандидатов, ведения ими предвыборной борьбы и определения результатов выборов.

Свободное участие означает, что избиратель самостоятельно решает вопрос об участии в выборах. Тем не менее, конституции и законодательство ряда стран устанавливают обязательный вотум, предполагающий обязанность участия граждан в голосовании (Италия, Австралия, Греция, Турция). Целью установления обязательного вотума является преодоление абсентеизма, т. е. массового уклонения избирателей от участия в выборах.

Прямое и косвенное избирательное право – принцип, применяемый в зависимости от порядка формирования выборного органа или должностного лица.

Прямое избирательное право предполагает право избирателя голосовать непосредственно за или против кандидата на выборную должность. Этот прин-

цип действует на выборах нижних палат парламента (США, Казахстан, Польша), президента (Франция, Украина, Казахстан), органов местного самоуправления в подавляющем большинстве стран.

Косвенное избирательное право означает, что избиратель участвует в выборах членов коллегии, которая затем уже избирает кандидата на выборную должность (например, выборы президента США). Разновидностью косвенных выборов являются многостепенные выборы, при которых низовые представительные органы избираются непосредственно гражданами, а затем эти органы избирают депутатов в вышестоящие представительные органы (например, выборы Всекитайского собрания народных представителей).

Тайна голосования – принцип, обеспечивающий исключение внешнего контроля волеизъявления избирателя. Данный принцип гарантирует свободу волеизъявления.

8.3 Избирательный процесс



Избирательный процесс – это урегулированная нормами избирательного права деятельность различных субъектов по подготовке и проведению выборов. Будучи нормативно урегулированной, эта деятельность, следовательно, упорядочена, устойчива и состоит из определенных, расположенных в установленной последовательности элементов – стадий.

Первая стадия – назначение выборов, т. е. установление даты голосования. Как правило, в конституциях, текущем законодательстве, содержатся нормы, устанавливающие сроки проведения выборов.

Вторая стадия – формирование избирательных округов. Избирательный округ – это территориальная единица, от которой гражданами государства избираются выборные должностные лица и депутаты. Формирование округов осуществляется в соответствии с принципом равного избирательного права, исходя из установленной для данных выборов нормы представительства. В зависимости от числа избираемых в избирательном округе депутатов (но не числа выдвигаемых кандидатов, которое может быть в любом случае любым) избирательные округа делятся на одномандатные и многомандатные, от которых избирается несколько депутатов.

Третьей стадией избирательного процесса является образование избирательных участков – территориальных единиц, объединяющих избирателей общим местом голосования. Они имеют чисто техническое значение, и зачастую регулирование их организации осуществляется не законом, а подзаконным актом.

Четвертая стадия избирательного процесса – создание избирательных органов, на которые возлагается задача организации и проведения выборов. Среди них различаются: территориальные, включая центральные, система которых основывается на системе политико-территориального устройства государства; окружные, действующие в избирательных округах в случаях, когда избирательные округа не совпадают с политико-территориальными единицами; участковые, действующие в избирательных участках.

Пятая стадия – регистрация избирателей, т. е. включение лиц, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории избирательного участка, в список избирателей. Списки избирателей обычно постоянные и подвергаются корректировке ежегодно и/или перед выборами.

На шестой стадии осуществляется выдвижение кандидатов, т. е. круга лиц, из числа которых будут избраны президенты, депутаты, сенаторы и другие выборные. Выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем сбора подписей, самовыдвижения, петиционного выдвижения, выдвижения политической партией. Лицо, выполнившее необходимые условия, получает официальный статус кандидата с момента регистрации соответствующим избирательным органом или с момента оглашения кандидатуры.

Седьмая стадия – предвыборная агитация, т. е. деятельность, имеющая целью склонить избирателей к участию в выборах, к голосованию за или против того или иного кандидата.

Восьмая стадия – голосование избирателей. Это решающая стадия избирательного процесса, представляющая собой волеизъявление граждан по вопросу об избрании выдвинутых кандидатур. К голосованию допускаются избиратели, состоящие в списке избирателей и подтвердившие свою личность соответствующим удостоверением. Голосование на всеобщих выборах проводится обычно в течение одного дня, что предписывается избирательным законом. Это лишняя гарантия от возможных фальсификаций.

Заключительная стадия избирательного процесса – подсчет голосов и установление результатов выборов. Поданные голоса подсчитываются сначала на избирательных участках, причем подсчет производится гласно и начинается

немедленно по окончании голосования. Сначала устанавливается общее число голосов, поданных по каждому избирательному округу, в состав которого входит данный избирательный участок. Затем определяется число действительных и недействительных голосов. Избирательные законы обычно точно устанавливают, какие голоса считаются недействительными, а в сомнительных случаях разрешают принять решение участковому избирательному органу с указанием в протоколе. Наиболее частые основания недействительности – несоответствие бюллетеня формальным требованиям и невозможность однозначно определить волеизъявление избирателя.

8.4 Избирательные системы и их виды

Большое значение для функционирования политической системы в зарубежных странах имеют избирательные системы, от характера которых в значительной степени зависит состав центральных и местных представительных учреждений, а также исход выборов должностных лиц – от президентов до муниципальных чиновников.



Избирательная система представляет собой совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования. Введение той либо иной избирательной системы всегда является результатом соотношения политических сил в обществе.

Те избирательные системы, которые в основу определения результатов голосования кладут принцип большинства, называются мажоритарными. Согласно правилам мажоритарной избирательной системы, избранным по избирательному округу считается тот кандидат или список кандидатов, который получил установленное большинство голосов.

При *мажоритарной системе относительного большинства* кандидату необходимо набрать простое большинство голосов (например, выборы в нижнюю палату парламента Великобритании, США). Мажоритарная система абсолютного большинства требует абсолютное большинство поданных по округу голосов (50% + 1), например выборы президента Франции. Мажоритарная система квалифицированного большинства устанавливает необходимость набрать не менее 3/4, 2/3 всех голосов (Коста-Рика, Италия, Азербайджан).

Главное 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. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

При пропорциональной системе создается единый избирательный округ. Выборы, проводимые по пропорциональной системе, являются строго партийными. Каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, и избиратель голосует за список своей партии целиком, хотя в ряде случаев ему предоставляется возможность определить свое отношение к кандидатам в самом списке. После того как избиратели выразили свою волю, а голоса подсчитаны, определяется избирательный метр, или квота, т. е. наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата. Количество депутатских мандатов распределяется пропорционально поданным голосам¹.

8.5 Референдум

Референдум представляет собой институт непосредственной (прямой) демократии, процедура которого по ряду параметров весьма близка к процедуре выборов. И в выборах, и в референдуме участвуют избиратели: весь избирательный корпус, если проводятся выборы общенациональные или общенациональный референдум, часть избирательного корпуса, если проводятся выборы федеральные (в субъектах федерации) или федеральный референдум, или местные (муниципальные), если избираются органы местного управления или проводится местный референдум. Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит в объекте волеизъявления избирателей. При выборах таким объектом является кандидат в депутаты или на какую-либо другую должность вне представительного учреждения (президент, вице-президент, губернатор штата, мэр и т. д.). При референдуме объектом волеизъявления является не человек (кандидат), а определенный вопрос, по которому проводится референдум: закон, законопроект, конституция, поправка к конституции, какая либо проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутривнутриполитическая проблема. Результаты выборов могут определяться как по мажоритарным, так и по пропорциональным системам, а результаты референдума могут быть определены только на основе принципов мажоритаризма.

¹Подробнее см.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2000. – Т. 1. Часть общая. – С. 245–248.



Голосование на референдуме является свободным, всеобщим, равным, прямым и тайным. Все указанные принципы имеют содержание, аналогичное содержанию соответствующих выборов.

Вопрос, подлежащий решению на референдуме, называется предметом референдума. Его формулировка в бюллетене называется формулой референдума. Наиболее распространенными являются два вида формулы. Первый представляет собой вопрос, обращенный к голосующему, на который он может ответить только «да» или «нет». Второй вид – это так называемый народный выбор, т. е. предложение участнику референдума нескольких вариантов решений вопроса, он может выбрать один из них или отклонить все.

В ряде стран конституция или текущее законодательство предусматривают ограничения в отношении предмета референдума: на референдум не могут выноситься вопросы о налогах, бюджете, амнистии, досрочной отставке президента и т. д.

Полномочие назначать общенациональный референдум принадлежит обычно главе государства или парламенту, а иногда обоим органам. Они делают это либо по своей инициативе, либо по инициативе других управомоченных субъектов: правительства, группы депутатов парламента, региональных органов власти, группы избирателей.

Классификация референдумов, как и многих других конституционно-правовых институтов, весьма условна. По правовым последствиям референдумы подразделяются на постановляющие и консультативные. Посредством постановляющего референдума принимается общеобязательное решение, не нуждающееся в утверждении. Посредством консультативного выявляется общественное мнение относительно вопроса, вынесенного на референдум.

По основаниям проведения различают факультативные и обязательные референдумы. Факультативные проводятся лишь в том случае, если в установленном законом порядке выдвинута инициатива о проведении референдума. Обязательные референдумы проводятся в случаях, прямо предусмотренных законом, т. е. решение по соответствующему вопросу иным образом принято быть не может.

По территории проведения референдумы подразделяют на общенациональные, проводимые в пределах всей государственной территории и местные,

проводимые в отдельных субъектах федерации или административно-территориальных единицах.



.....
Контрольные вопросы по лекции 8
.....

1. Что такое избирательное право и как данная категория соотносится с категорией «избирательная система»?
2. Что такое абсентеизм и каковы его причины?
3. Назовите основные избирательные цензы.
4. В чем состоят особенности пропорциональной системы и в чем ее отличие от мажоритарной системы?
5. В чем состоят достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем?
6. Что такое референдум и какие виды референдума вы знаете?

9 Законодательная власть: парламент в зарубежных странах

1. *Парламент как высший законодательный представительный орган.*
2. *Структура парламента.*
3. *Формирование палат парламента.*
4. *Прекращение полномочий парламента.*
5. *Внутренняя организация парламента и его палат.*
6. *Статус парламентария.*
7. *Компетенция парламента.*
8. *Порядок работы парламента.*
9. *Законодательный процесс.*

9.1 Парламент как высший законодательный представительный орган

Термин «парламент» происходит от фр. *parler* – говорить. Французский язык широко использовался в Средние века в Англии, считающейся родиной парламента. Хотя предшественниками парламента были представительные органы в Древней Греции и в Древнем Риме, сословно-представительные учреждения в начале Средних веков в Европе, происхождение современного парламента связывают с событиями XIII–XIV вв. в Англии (принятие Великой хартии вольностей в 1215 г., Гражданская война 1258–1267 гг.). В результате борьбы короля с крупными феодалами, высшим духовенством, представителями городов и сельской местности (общин) власть монарха была ограничена специально созданным сословно-представительным учреждением – парламентом.

Что касается места парламента в государственном механизме и соответственно их функций, то теоретики разделения властей Дж. Локк и Ш. Монтескье ограничивали их роль осуществлением преимущественно законодательной функции, тогда как Ж. Ж. Руссо – последовательный приверженец неделимости народного суверенитета – обосновывал идею единства верховной власти, из которой вытекало право законодательной власти контролировать исполнительную¹.

¹Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2000. – Т. 1–2. – С. 265.



.....

Современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль деятельности органов исполнительной власти и высших должностных лиц: «Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции» (ст. 49 Конституции Казахстана). Парламент обладает и многими иными полномочиями: назначает судей высших судов (верховного, конституционного), ратифицирует международные договоры, заключенные главой государства, объявляет амнистию и т. д. Он формирует другие высшие органы государства, например в парламентарных республиках избирает президента, образует правительство.

.....

Марксистско-ленинская концепция конституционного права традиционно отвергает значение парламента и парламентаризм как систему управления государством, заменяя их на практике системой советов. Ее сторонники считают, что парламент сколько-нибудь значительной роли в управлении государством не играет, т. к. основную функцию по осуществлению управления государством осуществляет исполнительная власть.

В западной науке создана концепция рационализированного парламентаризма, которая осуществляется на практике в ряде стран. Она предполагает ограничение роли парламента и передачу части законодательных полномочий исполнительной власти (хотя акты этой власти не называются законами). Однако даже в такой группе стран снижение роли парламента не является безусловным: за ним остается последнее слово в решении самых принципиальных вопросов, в том числе вопросов о правах человека. Кроме того, в определенные периоды роль парламента может возрастать, и он оказывает решающее воздействие даже на конституционно независимую от него исполнительную власть (например, в связи с отставкой президента Никсона в США в 1974 г.; объявление импичмента президенту Бразилии Дилме Русеф в 2016 г., импичмент президенту Южной Кореи Пак Кын Хе в 2016 г.).

Значение парламента отвергается фундаменталистскими мусульманскими концепциями, основанными на идее халифата, когда взамен парламента созда-

ется совещательный орган при светском и религиозном главе государства, как, например, в Саудовской Аравии по Конституции 1992 г. Однако в большинстве мусульманских стран парламент все же избирается, но его роль часто ограничивается консультативными полномочиями.

Роль парламента в современном обществе велика. Парламент является не только законодательным, но и представительным органом. Это означает, что парламент рассматривается как выразитель интересов и воли народа (нации), то есть всей совокупности граждан данного государства, уполномоченный принимать наиболее авторитетные управленческие решения именем народа: «Генеральные кортесы представляют испанский народ и состоят из Конгресса депутатов и Сената» (ч. 1 ст. 66 Конституции Испании). Отсюда и такие его обозначения, как национальное или народное представительство.

9.2 Структура парламента

Под парламентом обычно понимают однопалатное представительное учреждение или нижнюю палату двухпалатного парламента, хотя с юридических позиций это понятие гораздо сложнее. В англосаксонском праве парламента – это триединое учреждение, включающее главу государства (монарха в Великобритании, президента в Индии), верхнюю и нижнюю палаты: «Учреждается Парламент Союза, который состоит из Президента и двух Палат, именуемых соответственно Советом Штатов и Народной Палатой» (ст. 79 Конституции Индии). В странах с влиянием англосаксонского права, где главой государства является президент и существует одна палата, парламента рассматривается как двуединое учреждение, состоящее из главы государства и Национального собрания: «Должен быть Парламент Объединенной Республики, который состоит из двух частей, Президента и Национальной Ассамблеи» (ст. 62 Конституции Танзании). В континентальном праве, в Германии, Франции, странах СНГ под парламентом понимаются одна (две) его палаты, глава же государства не является составной частью парламента: «Законодательную власть в Азербайджанской Республике осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики» (ст. 81 Конституции Азербайджана). Наконец, в некоторых странах глава государства рассматривается как часть однопалатного парламента: «Президент должен быть членом Национальной Ассамблеи в силу занимаемой должности и имеет право выступать и голосовать на всех заседаниях Национальной Ассамблеи» (ч. 1 ст. 58 Конституции Ботсваны).

В настоящее время в большинстве стран действуют двухпалатные парламенты, а в Дании, Греции, Египте, Китае, Португалии, Украине и других странах – однопалатные.

Палаты парламента имеют разные названия (нередко – палата депутатов и сенат), но их принято называть нижней и верхней. Последнее название имеет исторический характер: в настоящее время в большинстве стран верхняя палата обладает меньшими полномочиями, чем нижняя.

Верхняя палата может быть либо слабой, когда она в состоянии отсрочить принятие решения парламентом (нижней палатой), но не воспрепятствовать ему, поскольку ее вето – отказ согласиться с решением нижней палаты – может быть преодолено последней (Великобритания, Польша и др.), либо сильной, когда без ее согласия закон не может быть принят (Италия, США).

Палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза (Италия), а то и больше (Польша), многочисленнее верхней. В настоящее время в большинстве стран верхние палаты не пользуются сколько-нибудь значительными полномочиями. Вместе с тем, решение некоторых принципиальных вопросов находится в ведении именно верхней палаты (назначение судей Верховного Суда в США, принятие решения об объявлении импичмента в Бразилии, Казахстане). В Великобритании, например, палата лордов нередко в течение 5–6 лет не выдвигает никаких возражений против законопроектов, принятых палатой общин. В современных условиях верхняя палата рассматривается скорее как орган, призванный обеспечить всестороннюю взвешенную оценку законопроекта.

В марксистской теории двухпалатная структура парламента (кроме федеративного государства) рассматривается как нежелательное явление (в Китае, на Кубе, в КНДР, Вьетнаме однопалатный парламент).

9.3 Формирование палат парламента



Члены нижней палаты парламента обычно называются депутатами, народными представителями, члены верхней палаты – сенаторами. В состав парламента иногда входят также их заместители (в Бразилии, например, на каждого сенатора приходится два заместителя), а в единичных федеративных государствах – делегаты от территорий, владений, федерального округа, ассоциированных государств, не являющихся субъектами федерации (США). Порядок

занятия ими места в парламенте и их правовое положение неодинаковы.

.....

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на 4–5 лет либо непосредственно гражданами, либо путем многостепенных выборов (Китай). Часть членов парламента может избираться косвенными выборами (Бутан, Свазиленд и др.). Иногда в однопалатные парламента президент может назначить небольшое число лиц, имеющих особые заслуги перед отечеством.

Верхняя палата формируется различными способами: путем прямых и косвенных выборов, назначения, занятия места по должности и др. Прямые выборы сенаторов гражданами предусмотрены в США (по два сенатора от штата), в Бразилии (по три), в Италии (не менее семи от области), в Японии, Румынии и многих других странах. Путем косвенных выборов формируется сенат во Франции, где избирательную коллегию в каждом регионе (наиболее крупной административно-территориальной единице) составляют члены нижней палаты от данного региона и советники различных муниципальных органов. В Индии члены верхней палаты избираются законодательными собраниями штатов. В Испании сочетаются прямые и косвенные выборы: часть сенаторов избирается непосредственно гражданами, а часть – представительными органами автономий. В Бельгии часть сенаторов избирается прямыми выборами, часть назначается, часть избирается косвенными выборами – провинциальными советами.

Полностью назначаются верхние палаты главой государства в Канаде, Иордании, Таиланде, Ямайке, Барбадосе, Белизе (во многих из них генерал-губернатором – представителем короны Великобритании). Большинство членов верхней палаты назначается в Малайзии. В Германии члены верхней палаты назначаются правительствами земель. Несколько членов верхней палаты (5 в Италии, 12 в Индии, 15 в Казахстане) могут назначаться главой государства. В Великобритании места в палате лордов занимают по наследству дворяне (пэры), имеющие титул не ниже барона (с 1963 г. – и женщины), а также лица, которым такой титул пожалован королевой по представлению кабинета министров (титул и место в палате не передается ими по наследству), епископы и архиепископы, члены, избранные шотландскими и ирландскими лордами, апелляционные (судебные) лорды. В Зимбабве часть сенаторов избирается нижней палатой, часть назначается президентом.

В федерациях верхняя палата либо формируется на паритетной основе, т. е. от определенных регионов избирается, назначается, делегируется одинаковое число сенаторов, либо представительство в ней зависит от числа жителей в субъектах федерации (в Германии – от трех до шести членов Бундесрата от каждой земли, в Индии – от 1 до 34 от штата). В унитарном государстве число сенаторов также зависит нередко от численности населения региона (в Польше – 1–3 от воеводства, во Франции, Италии – обычно 1–7 сенаторов).

Нижняя палата и однопалатный парламент переизбираются целиком. К верхней палате часто применяется принцип ротации: сенаторы избираются на более длительный срок и палата обновляется по частям (в США на 6 лет с обновлением на 1/3 через два года, во Франции на 9 лет с обновлением на 1/3 через три года). Во многих странах верхняя палата избирается на тот же срок, что и нижняя (Италия, Польша).

9.4 Прекращение полномочий парламента

Парламент прекращает свои полномочия после избрания нового состава, как только этот состав приступит к работе (в некоторых странах – после присяги депутатов). Он может быть распущен досрочно. Возможна ситуация, когда глава государства распускает обе палаты: «Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента» (ч. 1 ст. 63 Конституции Казахстана). Обычно роспуску подлежат лишь нижняя палата и однопалатный парламент, а верхняя палата лишь прекращает свои полномочия на время роспуска нижней палаты (например, в Польше). Если верхняя палата избрана на более длительный срок, чем нижняя, то после избрания новой нижней палаты верхняя возобновляет свою деятельность.



Роспуск однопалатного парламента или нижней палаты ограничен рядом условий. Парламент (палата) не может быть распущен в условиях военного или чрезвычайного положения, в течение нескольких месяцев (обычно шести) до окончания срока его полномочий или после начала заседаний вновь избранного парламента, а также не может быть распущен президентом за несколько месяцев (как правило, за шесть) до окончания срока полномочий президента: «Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть

месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска» (ч. 2 ст. 63 Конституции Казахстана). Ограничивается число роспусков (например, в Румынии парламент может быть распущен в течение года лишь один раз). В редких случаях до роспуска парламента президент должен провести по этому поводу референдум (Египет).

.....

Роспуск парламента осуществляется по различным основаниям: при выражении недоверия правительству по инициативе парламента; при отказе в доверии, когда этот вопрос ставится правительством; если парламента не может сформировать правительство в определенный срок; если парламента не принимает государственный бюджет в течение определенного срока; если он неоднократно лишал доверия правительство в течение установленного срока; если он не способен принимать решения; если он не выразил доверия правительству, которое он же сформировал; если неоднократно отклонял кандидатуру премьер-министра, предложенную президентом.

В перечисленных случаях глава государства может распустить парламента, но не обязан делать это. Он может, например, уволить в отставку правительство или при неутверждении бюджета ввести в действие бюджет прошлого года. В дуалистических монархиях и полупрезидентских республиках глава государства, распуская парламента, действует по своей воле, в парламентарных монархиях и республиках (кроме исключительных случаев) – по указанию правительства.

Если парламента не функционирует (парламентские каникулы, межсессионный период, роспуск), его могут замещать, хотя и не полностью, некоторые другие высшие органы государства. В странах тоталитарного социализма ими являются государственные советы, постоянные комитеты, президиумы, избираемые парламентом. В Испании для этой цели члены парламента избирают особый орган – постоянную депутацию, в Мексике – постоянную комиссию, в Германии (правда, только в чрезвычайных обстоятельствах) – совместный комитет.

9.5 Внутренняя организация парламента и его палат

В парламенте и его палатах формируются различные органы. Одни из них имеют определенную компетенцию, предусмотренную в конституциях, другие представляют собой вспомогательный аппарат, призванный обслуживать дея-

тельность парламента (например, хозяйственные органы). Кроме того, парламент создает отдельные органы, которые занимаются определенной сферой деятельности, обладают самостоятельностью, но выполняют поручения парламента, отчитываются перед ним (например, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, Генеральный контролер в Колумбии, Комиссия гражданской, т. е. публичной, службы в Индии). Парламент может в любое время обновить состав этих органов, сместить их членов или должностных лиц. Они иногда формируются (избираются, назначаются) на определенный срок, что служит им определенной гарантией (например, центральные избирательные комиссии в ряде стран).



.....

Заседаниями палат и однопалатного парламента руководит председатель (спикер в англосаксонских странах) либо коллегиальный орган (бюро в Испании, организационный комитет в Чехии, президиум сессии в Китае). Председатель однопалатного парламента, палаты, спикер имеет одного или нескольких заместителей; президиум сессии, бюро избирает председательствующего – иногда он ведет заседания в течение всей сессии, иногда члены президиума по очереди занимают место председательствующего. Председателя парламента при двухпалатной структуре парламента не бывает, есть лишь председатели палат. При совместном заседании палат ими обычно руководит председатель верхней палаты (сената).

.....

Руководящий орган палат парламента избирается на срок их полномочий (председатели палат в Италии) либо на период одной сессии (президиум сессии Всекитайского собрания народных представителей). Председатель палаты может быть не избранным, а занять это место по должности (вице-президенты являются председателями верхних палат в США, Индии), по назначению (в палате лордов в Великобритании это лорд-канцлер, назначаемый премьер-министром от имени монарха).

В большинстве стран считается, что председатель однопалатного парламента или палаты должен быть политически нейтральным, беспристрастным. Он зачастую приостанавливает членство в партии или выходит на время председательствования из своей партии. В других странах он сохраняет партийную принадлежность, активно работает в своей партии (в США это лидер парламентского большинства). В ряде стран председатель, спикер не голосует, он

участвует в голосовании только в том случае, если голоса распределились поровну, – тогда голос спикера дает перевес.

Бывает «сильный» и «слабый» председатель. В первом случае (например, спикер в нижней палате в Великобритании или Индии) он толкует правила процедуры, определяет способ голосования, назначает председателей комиссий (комитетов) палат (правда, с учетом расстановки партийных сил в парламенте), без голосования может принять или отклонить предложение о прекращении прений, группировать поправки и ставить их на обсуждение либо не ставить, лишать слова депутата, применять к нему дисциплинарное взыскание, в том числе налагать штраф или лишать права присутствовать на сессии определенное время (Индия). «Слабым» является, например, председатель палаты лордов в Великобритании, сената в США: он не руководит заседаниями, они проходят на основе саморегулирования, время для выступлений не ограничено.

К внутренним органам парламента относятся партийные фракции (парламентские партии, депутатские клубы и др.). Они объединяют депутатов, которые принадлежат к одной партии (избирательному объединению, блоку партий) или к нескольким, близким по своим программам. Реже фракции создаются из тактических целей. Иногда наряду с фракциями образуются территориальные объединения депутатов по областным единицам (Испания). К фракциям могут примыкать отдельные беспартийные депутаты. В странах тоталитарного социализма в парламентах создаются партийные группы, но только из членов правящей партии. Ранее, в условиях многопартийности в некоторых социалистических странах, фракции создавались и другими партиями, кроме правящей (Болгария, ГДР, Польша и др.). В настоящее время среди стран тоталитарного социализма несколько партий существует только в Китае; фракций в парламенте они не создают, депутаты группируются по территориальному признаку (по провинциям).

Для создания партийной фракции необходимо иметь определенное число депутатов от данной партии, устанавливаемое регламентами палат. Фракция пропорционально представлена в комиссиях и комитетах палат. Обычно представитель наиболее крупной фракции избирается председателем палаты, его заместители представляют другие крупные фракции. Фракции делят между собой посты председателей постоянных комиссий палат.

У фракций имеется свое руководство: председатель (иногда – бюро, куда входят лидеры партии), в англосаксонских странах назначаются «кнуты», обязанность которых – обеспечивать явку членов фракции в парламент, особенно

на голосование. Фракция принимает решение о характере выступлений ее членов и голосовании («за», «против» и т. д.). Время, выделяемое для выступлений от имени фракции, обычно зависит от ее численности. Депутаты вне фракций получают слово после выступления представителей фракций. «Свободное обсуждение», когда депутаты могут выступать не будучи связаны фракционной дисциплиной, бывает крайне редко и во многих странах только по специальному постановлению палаты. Наиболее крупная фракция, находящаяся в оппозиции, обычно создает свой «теневого кабинет»: выделенные ею лица следят за работой министров и готовятся занять их место в случае победы на выборах.



.....

Важную роль в парламенте и его палатах играют постоянные комитеты и комиссии. Создаются объединенные комитеты палат, комитеты парламента, комиссии (комитеты) палат. Число их различно и часто меняется. Постоянные комиссии бывают отраслевыми, или специализированными (например, по иностранным делам, по сельскому хозяйству, по здравоохранению), и неспециализированными, обозначаемыми обычно буквами латинского алфавита (в Великобритании). В последнем случае председатель палаты решает, в какую из них следует направить законопроект для предварительного рассмотрения. Комиссия принимает решения на заседаниях. Кворум обычно составляет половину ее членов. Представитель комиссии выступает с докладом при обсуждении проекта закона, иного решения на пленарном заседании, и обычно от мнения комиссии в конечном счете зависит судьба законопроекта.

.....

Комиссии обсуждают информацию министров по своей отрасли. Министры не несут ответственности перед постоянными комиссиями, последние не принимают обязательных для правительства и его членов решений, но во многих странах министры обязаны являться на заседания комиссий по их приглашению. Если такой обязанности не предусмотрено, министры в демократических странах не уклоняются от этого из этических соображений, опасаясь публичного осуждения в случае пренебрежительного отношения к парламенту (комиссиям). Министры имеют право быть заслушаны по их требованию в постоянной комиссии. Если член комиссии систематически пропускает ее заседания, не выполняет поручения комиссии, он может быть выведен из ее состава,

во Франции на 1/3 может быть сокращена вторая часть его парламентского вознаграждения.

Особые полномочия имеют постоянные комиссии в Испании, Италии, секции в Греции. При определенных условиях они вправе принимать законы вместо палат. В некоторых из этих стран большая часть законов принимается именно таким образом, но это законы, не имеющие существенного значения. Наряду с постоянными комиссиями палат создаются постоянные объединенные комитеты парламента (например, в США по экономике, налогам и др.).

Палаты в случае необходимости создают временные комиссии – следственные, ревизионные, редакционные и др. Такие комиссии тоже бывают объединенными (например, согласительные комиссии, создаваемые во Франции, Германии при разногласиях палат). Особого рода временная комиссия – комиссия всей палаты – известна странам с влиянием англосаксонского права. Она представляет собой своего рода юридическую фикцию: палата принимает решение о преобразовании ее в комиссию для ускорения процедуры рассмотрения неотложных законопроектов или законопроектов, не имеющих существенного значения, не вызывающих разногласий.

Во многих палатах создаются бюро палаты или советы старейшин. Такое бюро – это не орган по руководству заседанием. Бюро или совет старейшин обычно состоит из председателя палаты, его заместителей, председателей постоянных комиссий, представителей партийных фракций. На заседаниях совета старейшин и бюро решаются некоторые организационные вопросы, например о дате пленарного заседания, о повестке дня, об очередности обсуждения вопросов.

Парламент создает различные органы, которые не входят в его структуру, не являются внутренними органами палат, но помогают ему осуществлять его полномочия или действуют по его поручению. К их числу относятся ведомства, осуществляющие контроль за бюджетной дисциплиной, за финансовой и хозяйственной деятельностью (счетные палаты, контрольные палаты, генеральный контролер и др.), парламентские комиссары (омбудсмены) – уполномоченные (комиссары парламента) по правам человека, по правам национальных меньшинств, по охране окружающей среды, по делам вооруженных сил и др.

Аппарат парламента включает три вида органов и лиц: 1) вспомогательные службы парламента, его палат и комиссий (библиотека, секретариат, хозяйственная часть, типография, группа компьютерного обслуживания и др.); 2) консультанты парламента, обычно работающие в исследовательских служ-

бах. Часто они не состоят в штате, а, числясь консультантами, выполняют заказы по подготовке разовых экспертных заключений; 3) личные помощники парламентариев, их референты, секретари.

Считается, что вспомогательный аппарат парламента должен быть в высшей степени профессиональным и максимально деполитизированным. Поэтому в ряде стран парламентское меньшинство имеет право назначить часть сотрудников во вспомогательный аппарат (в США – до 1/3).

Общее руководство аппаратом парламента в большинстве стран осуществляют председатели палат, в США – избранные, а в Великобритании пожизненно назначенные монархом (на деле – кабинетом) клерки палат.

9.6 Статус парламентария



.....
Депутат – лицо, избранное гражданами в представительный орган государственной власти.

В большинстве стран члены парламента являются профессиональными парламентариями и получают за свою депутатскую деятельность вознаграждение из казны. Размер такого вознаграждения периодически изменяется, но 27-я поправка к Конституции США запрещает парламентариям увеличивать себе жалованье (такое повышение, если соответствующий закон будет принят, действует только со следующего состава парламента).

В странах тоталитарного социализма депутат, как правило, не является профессиональным парламентарием, не должен оставлять свою основную работу (парламентская деятельность не считается таковой), хотя некоторые депутаты все же могут быть освобожденными. Депутат выполняет депутатские обязанности на общественных началах, получая лишь небольшое вознаграждение, рассматриваемое как возмещение депутатских расходов. Считается, что сохранение прежнего рабочего места дает депутату в отличие от профессионального парламентария возможность поддерживать постоянную связь с населением, знать его нужды, не отрываться от простого народа.

В подавляющем большинстве стран депутаты и сенаторы имеют так называемый свободный мандат. Они рассматриваются как представители всего народа, а не только своего избирательного округа (тем более если они избраны не по округам, а по общегосударственным партийным спискам), и потому не обязаны выполнять наказы избирателей округа, не могут быть досрочно ото-

званы ими. В странах тоталитарного социализма депутат, напротив, имеет императивный мандат, предусматривающий возможность досрочного отзыва, если он не выполняет наказы избирателей (правда, в конституции Вьетнама 1992 г. указано, что депутат представляет не только округ, но и весь народ).

Во многих странах члены парламента обладают депутатским иммунитетом. Это означает, что депутат не может быть подвергнут полицейскому задержанию или аресту, против него не может быть возбуждено уголовное дело без согласия палаты, членом которой он является. В некоторых странах такое согласие может дать в перерывах между сессиями парламента бюро палаты, постоянно действующий орган парламента. Исключение возможно, как правило, лишь в случаях, если депутат застигнут на месте преступления. В Германии без разрешения парламента нельзя предъявлять депутату даже гражданские иски. Иммунитет может распространяться на все время избрания (Германия, Испания, Италия), а иногда только на период сессии (Япония) и на время в пути на сессию и обратно (США). Он может распространяться не на все случаи нарушения депутатом правопорядка (в США, например, иммунитет не распространяется на тяжкие преступления, нарушение членом парламента общественного порядка). Во Франции в соответствии с поправкой к конституции (1995 г.) иммунитет действует только на период сессии и не распространяется на уголовно наказуемые деяния. В целом тенденции развитая конституционного права в демократических странах характеризуются ослаблением депутатского иммунитета. Он возник и был необходим во времена противостояния парламентам и монархов, для ограждения представителей населения от своеволия монархов и подчиненных им государственных служб. Институт депутатского иммунитета выполняет позитивную роль в авторитарных государствах, но в странах с давно сложившимися демократическими порядками безбрежный депутатский иммунитет вряд ли уместен.

Депутат обладает также депутатским индемнитетом. Это слово имеет два значения. Первое – неответственность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными (правда, в единичных постсоциалистических странах предпринимались попытки привлечь к ответственности депутатов-коммунистов за некоторые мероприятия, которые они поддерживали в прежнем социалистическом парламенте). Неответственность за такие действия, совершенные в течение парламентского срока депутата, имеет пожизненный характер (Испания). В Германии и Белоруссии (по Конституции

1996 г.) индемнитет не распространяется на клевету, оскорбления, совершенные в ходе заседания палаты. Второе значение индемнитета – депутатское вознаграждение.

Депутат вправе участвовать в работе парламента, его комиссий, других органов, свободно выступать и голосовать, обладает правом запроса или вопроса к высшим должностным лицам государства на заседании парламента или вне его (путем устного или письменного обращения); он вправе получить первоочередной ответ от должностных лиц государства и внеочередной прием у них. Депутат имеет право на оплаченных за счет государства помощников, секретарей, а также на бесплатный транспорт, служебную переписку, телефонные переговоры, на оплачиваемое государством жилище.

Во многих странах некоторые парламентарии переизбираются не однократно, занимая свой пост десятки лет (Великобритания, США). Конституция Филиппин, однако, запрещает избрание в палату депутатов более трех, а в сенат – более двух раз подряд.

Депутат обязан присутствовать на сессиях парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, в работе постоянных комиссий (комитетов). Во многих странах все парламентарии обязаны состоять в какой-либо одной комиссии, иногда депутаты состоят в нескольких комиссиях. Если депутат не участвует в работе парламента без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата (в Нигерии – за пропуск 1/6 части пленарных заседаний в год; в Намибии – за пропуск 10 заседаний подряд). Парламентарий может быть лишен мандата при переходе в другую партию (в Индии – по решению спикера), за совершение определенных правонарушений и за нарушение этических норм. Такие решения принимаются самой палатой парламента, обычно квалифицированным большинством голосов (2/3 в Аргентине, США, Японии, 3/4 в Таиланде, 5/6 в Финляндии). Во многих странах лишение мандата парламентом может быть обжаловано в конституционный суд.

В подавляющем большинстве стран депутатам и сенаторам не разрешается состоять на государственной службе, хотя разрешается иногда занимать министерские посты, например в некоторых англосаксонских странах, где деятельность министра рассматривается не как административная, а как политическая, в Египте, Румынии. Депутаты, занимающие министерские посты, сохраняют право голосовать в парламенте. Парламентариям запрещается: участвовать в сделках с государственным имуществом (включая аренду); состоять в руководстве частных фирм, государственных предприятий с иностран-

ными инвестициями, а иногда и полностью государственных, если они занимаются извлечением прибыли; получать вознаграждение, иное, чем за педагогическую, научную, творческую деятельность. В ряде стран запрещается всякая профессиональная, торговая и промышленная деятельность, всякая работа, которая может поставить депутата в зависимость от органов исполнительной власти. Если таких запретов нет, то существует правило, что при обсуждении вопроса, в отношении которого депутат может иметь личный интерес, он должен заявить об этом на заседании. Эти нормы и неписанные правила часто нарушаются, о чем свидетельствуют судебные процессы, связанные с коррупцией депутатов. Парламентарий должен ежегодно, а также после избрания и прекращения срока полномочий подавать декларацию о доходах. Эти правила в большинстве государств жестко соблюдаются.

В странах тоталитарного социализма конституция говорит о некоторых других обязанностях членов высших представительных органов: все силы отдавать служению народу, поддерживать связь с массами и др. Такие формулировки имеют в основном моральное содержание, их трудно обеспечить юридическими средствами.

Если депутат нарушает свои обязанности или порядок работы парламента, к нему могут быть применены меры дисциплинарного взыскания: призыв к порядку, в том числе с занесением в протокол; выражение порицания (во Франции это может повлечь лишение второй, т. е. неосновной, части депутатского вознаграждения); вычеты из депутатского вознаграждения (Германия); временное отстранение от работы в парламенте; лишение мандата (в случае систематических и грубых нарушений). Депутат может прекратить свои полномочия в результате добровольной отставки, а в некоторых странах – отзыва избирателями (Китай, КНДР, Куба). Отзыв депутата из законодательных собраний субъектов федерации возможен лишь в отдельных странах.

9.7 Компетенция парламента



.....
Компетенция парламента – это совокупность его полномочий по определенным предметам ведения.

В зависимости от полномочий различают три вида парламентов: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные. Считается, что в связи с концепцией верховенства парламента парла-

менты с неограниченными полномочиями существуют в большинстве стран англосаксонского права: парламент может принять решение по любому вопросу. Однако и в таких странах есть так называемая королевская прерогатива (вопросы войны и мира в Великобритании, хотя на практике такие полномочия осуществляются парламентом или даже кабинетом министров). В тех странах этой группы, где принято жесткое разделение властей (например, в США), а также там, где есть органы конституционного контроля, обладающие правом объявлять законы неконституционными, концепция верховенства парламента подвергается определенным ограничениям.

Концепция неограниченных полномочий высшего представительного органа принята и в странах тоталитарного социализма, конституции которых обычно содержат перечень вопросов, относимых к компетенции этого органа, а затем следуют слова: «и другие», означающие, что высший представительный орган может принять к своему рассмотрению любой вопрос (на практике парламент действует по указанию руководства правящей коммунистической партии). Впрочем, и в тех демократических странах, где какая-либо партия имеет большинство в парламенте и ее лидеры образуют кабинет министров, парламент тоже действует под руководством партии большинства, кабинета.

Парламенты с ограниченными полномочиями существуют во Франции и в некоторых франкоязычных странах Африки, ее бывших колониях (Сенегал, Мадагаскар, Габон и др.). Конституции перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы – законы-рамки, устанавливающие основы правового регулирования (более детальное регулирование в соответствии с этими законами вправе осуществлять исполнительная власть), и «исчерпывающие законы», т. е. издаваемые по вопросам, которые могут регулироваться только парламентом. Все остальные вопросы составляют сферу так называемой регламентарной власти: по ним издаются нормативные акты президента, правительства, министров – парламент же в эту сферу не должен вмешиваться.

Консультативные парламенты существуют в некоторых мусульманских странах. Иногда они принимают законы с одобрения монарха, иногда вообще не могут издавать законы (в ОАЭ, например, хотя существует назначаемое Национальное собрание, акты же, имеющие силу закона, издает Совет эмиров). В Саудовской Аравии подобные акты издает король (после обсуждения в Консультативном совете – совете аш-шура), но они не называются законами, так как считается, что все важнейшие отношения, являющиеся предметом законов, уже урегулированы в священных книгах – Коране и сунне.

Главная задача парламента – принятие законов. Среди них важнейшее значение имеют основные законы – конституции (в некоторых странах они принимаются парламентами), поправки к ним, органические законы, а также ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете.

Парламент избирает, назначает, образует другие высшие органы государства, формируя их целиком или в части (другую часть может назначать президент). Делает он это самостоятельно или утверждая (давая согласие на назначение) кандидатуры, предлагаемые другим высшим органом государства. В некоторых странах парламент избирает президента (Израиль, Ливан, Турция и др.); парламент (Италия) или одна из его палат (бундестаг в Германии) является составной частью коллегии, избирающей президента. В странах тоталитарного социализма парламент избирает постоянно действующий орган, который между сессиями выполняет многие полномочия парламента (Государственный совет на Кубе, Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей), избирает (Германия, Япония) или назначает премьер-министра (в двухпалатном парламенте это делает нижняя палата). Во многих странах парламент образует весь состав правительства: путем голосования по программе правительства выражает ему доверие, после чего правительство назначается актом главы государства. Парламент (одна из палат) формирует конституционный суд (или назначает часть его членов), верховный суд (или назначает его председателя), назначает генерального прокурора, генерального контролера, некоторых других высших должностных лиц.

Полномочия по образованию высших органов и назначению высших должностных лиц разные палаты обычно осуществляют раздельно: у каждой из них своя компетенция. В США президент назначает министров, членов Верховного суда с согласия верхней палаты; в Бразилии высшие судьи, генеральный прокурор, председатель Центрального банка назначаются президентом с согласия нижней палаты.

В области внешней политики парламент ратифицирует (утверждает) международные договоры или дает согласие президенту на их ратификацию (при ратификации нельзя вносить поправки в договор, можно лишь ратифицировать его в целом или отказаться сделать это), решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны. Он обладает некоторыми квазисудебными полномочиями: решает вопросы об импичменте (отрешении от должности) президента и некоторых иных должностных лиц (например, в США – федеральных судей), выносит решения о предании суду министров и

других высших должностных лиц (Франция, Польша). Парламент наделен правом решать вопросы, относящиеся к основам правового положения группы лиц: только он может объявлять амнистию (прекращать наказание осужденных по определенным статьям уголовного кодекса).

Особое значение имеют финансовые и контрольные полномочия парламента. В большинстве стран только он вправе устанавливать материальные обременения государства (в частности, принимать решения с государственных займах, о займах у иностранных государств и международных организаций), устанавливать налоги, принимать государственный бюджет в виде единого закона о доходах и расходах государства сроком на год (Франция) или в виде совокупности бюджетных (финансовых) законов (Япония). Вопросы государственной казны традиционно относятся к важнейшим полномочиям парламента.

Контроль за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства также относится к полномочиям парламента. Формы такого контроля различны в президентских республиках (а также в дуалистических монархиях) и в парламентарных республиках и монархиях. Однако парламента всегда, будучи высшим органом народного представительства, обладает контрольными функциями.

Контроль парламента может иметь политический характер (например, выражение недоверия министру) и юридический (деятельность созданных парламентом расследовательских комиссий).

Используются следующие формы контроля за деятельностью исполнительной власти, особенно правительства, министров, подчиненных им структур, хотя контроль парламента может осуществляться и в отношении других органов:

1. *Вопросы к правительству* (иногда отводится особое время специально для вопросов к премьер-министру), министрам, другим высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании парламента (палаты). Вопросы, как правило, подаются заранее в письменной форме и оглашаются на заседаниях палат. Различаются устные и письменные вопросы (ответы на последние обязательно подлежат публикации). В президентской республике, дуалистической монархии эта форма контроля обычно не используется.

2. *Дебаты* по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но такие предложения могут исходить и от правительства, стремящегося обеспечить себе поддержку в

общественном мнении. Дебаты не преследуют цели вынесения решения с оценкой деятельности правительства.

3. *Интерпелляция*, которая используется только в парламентских республиках и монархиях, а также в некоторых полупрезидентских республиках. Она предусматривает постановку какого-либо важного, общественно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. Неудовлетворительная оценка ответа, выражение недоверия, порицание действий могут повлечь за собой отставку министра либо правительства, или, напротив, последнее может, действуя через главу государства, распустить парламент с назначением даты новых выборов. По сравнению с вопросом подача интерпелляций существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения и т. д.

4. *Постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству* (решается голосованием). Внесение резолюции о недоверии, как и интерпелляции, затруднено и подчиняется строгим правилам. Обычно этот вопрос ставит оппозиция, пытающаяся «свалить» правительство. Однако и правительство часто прибегает к такой мере, связывая требование принять какой-либо закон с выражением доверия правительству и угрожая в противном случае своей отставкой. Отставка не всегда желательна в данный момент для части членов оппозиции, поскольку связана с новыми выборами в парламент, а депутаты не всегда уверены, что смогут вновь попасть в него. Бывают и другие причины, в связи с которыми выражение недоверия правительству в данный период нежелательно для оппозиции (например, неуверенность в своей победе на выборах при роспуске парламента) или практически невозможно (раскол среди депутатов оппозиции). Поэтому такая мера является действенным средством давления правительства на депутатов и нередко успешно им применяется. Вотум недоверия практически невозможен в дуалистической монархии и президентской республике, где правительство формируется главой государства по собственному усмотрению. В одних полупрезидентских республиках такая мера невозможна, в других возможна, но она всегда крайне затруднена. При вотуме недоверия даже одному министру ответственность может быть коллективной; в отставку уходит все правительство (например, в Дании).

5. *Доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности* на пленарных заседаниях палат. Действенность этой меры зависит от формы правления. В парламентских республиках и монархиях при неудовлетвори-

тельной оценке работы исполнительной власти встает вопрос об отставке правительства и министров, но, поскольку правительство опирается на парламентское большинство, этого, как правило, не бывает, да и отчеты практически не заслушиваются «своим» же парламентом (правда, формой таких отчетов могут стать дебаты по политике правительства). При других формах правления доклады и отчеты превращаются, по существу, в информацию, иногда на такие заседания, особенно в некоторых постсоциалистических странах, приглашаются не только парламентарии, но и представители других государственных органов, что придает происходящему известную парадность.

6. *Парламентские слушания.* Эта форма активно используется в президентских и полупрезидентских республиках и крайне редко – в парламентарных государствах. Особенно эффективны парламентские слушания в США. Они организуются какой-либо постоянной комиссией парламента и имеют целью привлечь внимание общественности, государственных органов к вопросам большой значимости. На слушания приглашаются представители исполнительной власти, известные общественные деятели, ученые, эксперты, другие лица. Какие-либо обязывающие решения на слушаниях не принимаются.

7. *Парламентские расследования.* Для этой цели парламент или его палаты создают специальные комиссии, которые имеют доступ ко всем документам, включая секретные; все должностные лица и граждане должны являться по вызову этих комиссий и давать показания, отказ грозит обвинением в неуважении к парламенту и наказанием. В Италии, Японии парламентские расследования иногда заканчивались отставкой премьер-министров, а затем и судом. В США в 1974 г. они привели к первой в истории США отставке президента Р. Никсона.

8. *Деятельность парламентских комиссаров и других органов при парламенте.* Выше уже упоминалось о счетных палатах, задачей которых является проверка исполнения бюджета, принимаемого парламентом, и других финансовых законов, об уполномоченных по правам человека, о генеральных контролерах. В ряде стран существуют комиссары по контролю за законностью в вооруженных силах, по экологии, по равенству языков и др. Они не имеют распорядительных полномочий, но делают ежегодные доклады парламенту о состоянии законности, о недостатках в организации управления в соответствующей области, могут обратиться в органы юстиции с требованием возбудить уголовное дело в случаях грубых нарушений закона должностными лицами, а в

некоторых странах и сами могут возбуждать такие дела. Иногда они обязаны следить также за соблюдением этики поведения должностными лицами.

9. *Созыв специальных заседаний парламента* для контроля за действиями органов исполнительной власти в особых ситуациях (при введении чрезвычайного положения, использовании во Франции президентом исключительных полномочий, применении федеральной интервенции в Бразилии).

10. *Импичмент по отношению к высшим должностным лицам*, когда парламент (нижняя палата) предъявляет обвинение и в порядке квазисудебного процесса верхняя палата решает вопрос об отрешении от должности. В некоторых странах парламент только формулирует обвинение, а дело рассматривает специальный суд.

11. *Контроль за делегированным законодательством* – актами исполнительной власти, изданными по поручению парламента и имеющими силу закона. Такие акты представляются в парламент и иногда подлежат утверждению им в установленный срок (в противном случае они теряют силу). В Германии, например, они представляются в соответствующую постоянную комиссию, которая докладывает о них на пленарном заседании парламента.

9.8 Порядок работы парламента

Парламент осуществляет свою деятельность в различных формах: на отдельных и совместных заседаниях палат, путем работы постоянных комиссий, деятельности депутатов в избирательных округах, через органы, состоящие при парламенте, и т. д. Совместные заседания палат проводятся крайне редко и лишь в установленных конституциями случаях: для выборов президента, заслушивания ежегодных посланий главы государства, преодоления вето верхней палаты, заслушивания клятвы президента и др.



.....

Главной формой работы парламента в подавляющем большинстве стран является сессия, т. е. промежуток времени, в течение которого периодически созываются пленарные заседания палат, работают постоянные комиссии.

.....

Часть остального времени называется парламентскими каникулами, определенный период депутаты работают в своих избирательных округах, занимаются другими видами депутатской деятельности, в частности изучением

законопроектов, подготовкой к слушаниям, заседаниям. Иногда понятие сессии распространяют только на пленарные заседания, что неверно.

В некоторых странах германского права (Австрия, Германия) понятия сессий нет, там парламент созывается на заседания его председателем (председателем палаты) по мере надобности, когда подготовлены вопросы для пленарного заседания.

Различаются очередные и чрезвычайные сессии. Очередные сессии созываются главой государства (в странах тоталитарного социализма – постоянно действующим органом парламента) либо один раз в год, либо два раза в год (в большей части государств). Если предусмотрены две сессии, то обычно бывают весенняя и осенняя. Если президент или иной глава государства не созывает сессию в указанный срок, депутаты обязаны собраться сами. Окончание конституционного срока сессии означает прекращение финансирования ее работы.

Внеочередная сессия может быть созвана президентом по требованию части депутатов (в одних странах – 1/3 депутатов, в других – 1/2, в отдельных развивающихся странах – 2/3). На внеочередной сессии могут обсуждаться только те вопросы, для которых она созвана. Повестку дня должны указать инициаторы созыва.

Для работы парламента и принятия им решений необходим кворум. Это понятие имеет два значения: кворум для заседаний (обсуждения) и кворум для голосования. Для пленарного заседания палат в большинстве стран необходимо определенное количество присутствующих депутатов; только при этом условии заседание считается действительным. Обычно требуется присутствие более половины депутатов (50% плюс один депутат), но иногда кворум для заседания гораздо меньше: в Индии – 1/10 часть членов парламента в нижней палате, в Японии – 1/3, в Великобритании – 40 членов палаты общин (из 651) и три пэра палаты лордов.

Однако такого кворума, как правило, для принятия решения недостаточно. В большинстве случаев решение принимается большинством голосов списочного состава парламента (палаты). Поэтому бывает, что кворум для заседаний есть, а для принятия решения голосов недостаточно. Для принятия конституционных и в ряде случаев органических законов, как отмечалось, установлены еще более жесткие требования (разные нормы квалифицированного большинства). В ряде стран кворума для заседаний и принятия решений не существует.

Заседания парламента (палат) бывают открытыми и закрытыми. На открытых может присутствовать публика, но в специально отведенных для этого местах (обычно не в зале заседания, а наверху, на галерее). На закрытых заседаниях парламента присутствуют лишь его члены и специально приглашенные лица. Решение о проведении закрытого заседания может быть принято лишь самой палатой.

Сессия может быть продлена и досрочно окончена по решению парламента (если конституция не устанавливает фиксированных сроков); она прекращается досрочно в случае роспуска парламента (распускается нижняя палата, а верхняя прекращает свою деятельность, но срок избрания ее сохраняется). В развивающихся странах роспуск парламента без назначения даты выборов, но с обещаниями провести их в будущем часто происходит в результате военных и государственных переворотов.

9.9 Законодательный процесс

Процесс законотворчества занимает более половины времени работы парламента. Он состоит из нескольких стадий: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона, промульгация (удостоверение, подписание и опубликование закона главой государства с указанием исполнять закон). Разумеется, многих из этих стадий нет в абсолютных монархиях даже с консультативными парламентами.

Парламент обязан рассматривать только проекты, внесенные органами и должностными лицами, пользующимися по конституции правом законодательной инициативы. Именно такому праву соответствует указанная выше обязанность парламента. Право законодательной инициативы не означает, что парламент должен принять положительное решение, он лишь обязан выразить свое отношение к проекту. Законопроекты остальных лиц не порождают никаких юридических последствий.

Правом законодательной инициативы обладают глава государства (не всегда), палаты парламента, их постоянные комиссии, правительство, группы депутатов определенной (обычно значительной) численности (в некоторых странах – несколько десятков человек), отдельные депутаты, некоторые органы государства, но только по предметам их ведения. В развитых странах около 90% всех законопроектов вносит правительство. Некоторые законопроекты, например о государственном бюджете, может вносить только правительство.

В Италии, США и некоторых других странах законопроекты могут быть внесены в любую палату, финансовые законопроекты в ряде стран вносятся только в нижнюю палату.

Обсуждение законопроекта состоит из нескольких стадий, каждое обсуждение на пленарном заседании палаты называется чтением, работа над законопроектом в постоянной комиссии называется комитетской стадией.

Обычно бывают три чтения, но иногда при принятии срочных законопроектов их число сокращается. При принятии срочных, не вызывающих разногласий, особо важных законов комитетская стадия, особенно в странах англосаксонского права, может быть заменена заседанием комитета всей палаты, т. е. пленарным заседанием, но проходящим по иной процедуре. Каждому чтению может предшествовать комитетская стадия – обсуждение в соответствующей постоянной комиссии, а после нее – доклад и содоклад на пленарном заседании парламентского меньшинства. В некоторых странах при обсуждении бюджета, особенно при существенных разногласиях с правительством, применяются четыре чтения.

В первом чтении обсуждаются принципиальные положения проекта. При отрицательном решении проект снимается с повестки дня, при положительном – передается в постоянную комиссию, соответствующую профилю проекта.

Второе чтение происходит с докладом автора проекта (представителя правительства, иного органа, депутата) и содокладом постоянной комиссии. На этой стадии обсуждается и голосуется каждая статья проекта, обсуждаются и голосуются поправки (часто председатель палаты суммирует одинаковые поправки и вместе ставит их на голосование). В странах англосаксонского права спикер, используя свои большие полномочия, нередко применяет прием «кенгуру» – по своему выбору ставит на голосование одни поправки, игнорируя другие. Для ограничения времени прений используется также прием «гильотина» – заранее назначается время прекращения прений, и те, кто уже записался, но не получил слова, лишаются возможности выступить. «Предварительный вопрос» о прекращении дискуссии голосуется без обсуждения. В разных странах для выступления в нижней палате предоставляется от 10 до 40 минут. Нельзя выступать дважды. В верхней палате регламент для выступлений, как правило, отсутствует.

Обсуждение на пленарном заседании бывает двух видов: свободное и фракционное. Свободное обсуждение предполагает, что выступать может каж-

дый депутат и что он, высказывая свое отношение к проекту, не связан фракционной (партийной) дисциплиной. Обычно обсуждение бывает фракционным, когда от имени фракции выступает ее руководитель или другое уполномоченное им лицо. Решение об этом принимается на фракции заранее, как и решение о принципиальном отношении к проекту. При системе фракционного принуждения члены фракции обязаны выступать и голосовать по решению партийного руководства.

В третьем чтении обсуждается и голосуется проект в целом. На этой стадии возможны только редакционные поправки. После этого представители фракций могут выступать только с кратким заявлением по мотивам голосования, объясняя свою позицию.

Принятие закона осуществляется путем голосования на пленарном заседании и требует определенного большинства. Члены парламента голосуют разными способами: с помощью электронной системы (нажимая определенные кнопки на своем пульте), бюллетенями, поднятием руки, путем разделения (выхода в разные двери), аккламацией (криком), в ответственных случаях используется поименное голосование. В некоторых странах возможно голосование по доверенности за отсутствующего депутата.

Поскольку законопроект становится законом, только если он принят в одинаковом тексте в обеих палатах (при двухпалатном парламенте), после принятия в одной палате он поступает в другую (нередко законопроект обсуждается параллельно в обеих палатах, но многие конституции требуют, чтобы он был принят сначала в нижней палате). Одна из палат, обычно верхняя, может не согласиться с текстом, принятым другой палатой (вето палаты). Тогда возникает вопрос о преодолении разногласий палат.

При разногласиях палат применяется несколько способов их преодоления: 1) правило «челнока»: проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте; 2) создание согласительной комиссии из равного числа представителей обеих палат; 3) созыв совместного заседания обеих палат с общим голосованием. Так как нижняя палата почти всегда многочисленнее верхней, закон принимается в редакции нижней палаты. Наконец, вето верхней палаты может быть преодолено вторичным принятием закона нижней палатой, но в этом случае обычно требуется квалифицированное большинство, как правило, 2/3 голосов от общей численности палаты.

После принятия закона парламентом наступает стадия промульгации закона главой государства. Промульгация включает несколько элементов. Это

удостоверение закона и того факта, что он принят по должной процедуре, подписание закона, распоряжение о его опубликовании и исполнении. Глава государства имеет право не подписать закон (право вето), и тогда он не вступает в силу.

Закон вступает в силу с момента опубликования, в указанный в нем срок или в предусмотренный законодательством страны срок вступления законов в силу, например через 10 дней после опубликования. Если установлен такой общий срок, конкретный закон может изменить этот порядок, установив для данного закона свой срок. Сложные законы, затрагивающие широкий круг регулируемых отношений (например, гражданский кодекс, уголовный кодекс), обычно вступают в силу через несколько месяцев, что специально оговаривается в особых законах о введении кодексов в силу. Определенный срок всегда необходим для того, чтобы население имело возможность ознакомиться с законом, затрагивающим его права и интересы. Поэтому неверно, если законы или нормативные акты, затрагивающие права граждан, вступают в силу с момента их подписания.

Как уже говорилось, помимо принятия закона парламент обладает иными полномочиями, которые осуществляются в соответствии с особыми процедурами. При выборах и назначениях органов государства и должностных лиц право предложить кандидатуру (кандидатуры) имеют только органы или должностные лица, указанные в конституции. При выборах и назначениях их результаты определяются простым большинством голосов от списочного состава, реже – от кворума присутствующих.

Конституции многих стран предусматривают право парламента делегировать законодательные полномочия исполнительной власти – правительству, главе государства, иногда министрам. Обычно такое делегирование осуществляется по решению большинства парламента, но иногда установлены более жесткие условия. Если это право предоставлено правительству, его акты оформляются как декрет-законы президента или как особого рода акты монарха. Существуют специальные формы парламентского контроля за выполнением условий делегирования полномочий. В ряде стран акты, издаваемые на основе делегирования парламентских полномочий, требуют затем обязательного одобрения парламента, иначе они теряют силу. В отдельных случаях устанавливается срок для обсуждения и голосования по вопросу об утверждении актов, изданных на основе делегирования полномочий.

В странах тоталитарного социализма указы, издаваемые постоянно действующими коллегиальными органами парламента (президиумами, государственными советами, постоянными комитетами) по вопросам, нуждающимся в урегулировании законом (это делается на основе конституционных норм), подлежат обязательному утверждению высшим представительным органом на его ближайшей сессии. Практически в этом не бывает отказов, поскольку указы издаются по инициативе правящей коммунистической партии.

Особые процедуры связаны с отрешением от должности президента в некоторых других должностных лиц, когда парламент выполняет квазисудебные функции. Однако его решение распространяется только на смещение с должности, судить же отстраненных должностных лиц должен суд (Бразилия, США и др.). Иногда парламент только возбуждает обвинение, а рассмотрение дела по вопросу о преступлениях президента или министров осуществляет специально создаваемый суд (Польша, Франция) или конституционный суд (Германия, Италия).

Парламент принимает индивидуальные и коллективные петиции, просьбы, жалобы, заявления граждан и их объединений, касающиеся главным образом их прав. Петиции направляются на имя председателя парламента, но передаются через своего депутата от округа. Они рассматриваются в специальной комиссии (иногда в обычной постоянной комиссии в зависимости от их содержания) или направляются соответствующему министру, который отвечает петиционеру (петиционерам). Постоянные комиссии докладывают о петициях на пленарном заседании, некоторые петиции также могут быть рассмотрены на пленарном заседании.

Особые процедуры предусмотрены при ратификации международных договоров: изучение в соответствующей комиссии, часто с привлечением других комиссий, дающих свои заключения по разным аспектам договора, сбор мнений и заключений министерств и ведомств. После этого парламент может ратифицировать договор сам или поручить это президенту – в зависимости от характера договора.

При обсуждении проекта бюджета, конституции, некоторых важных законов парламент организует широкое ознакомление общественности, местных органов государства и самоуправления с проектом закона. Об особенностях процедур, связанных с вопросами депутатов, интерpellациями, парламентскими слушаниями, говорилось выше.



.....
Контрольные вопросы по лекции 9
.....

1. Дайте определение парламента.
2. Какое место занимает парламент в системе органов государственной власти?
3. Каковы полномочия члена парламента?
4. В чем суть и значение делегированного законодательства? Каковы формы контроля за делегированным законодательством?
5. Каковы основные этапы законодательного процесса?
6. Как разрешаются разногласия между палатами парламента?

10 Исполнительная власть: глава государства и правительство в зарубежных странах

1. Конституционно-правовой статус главы государства.
2. Конституционно-правовой статус монарха.
3. Конституционно-правовой статус президента.
4. Правительство в системе органов государственной власти.
5. Состав и формирование правительства.
6. Полномочия правительства.

10.1 Конституционно-правовой статус главы государства



.....

Глава государства – это высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны, символ государственности народа.

.....

В разных странах глава государства в соответствии с их конституциями рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, т. е. законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти (США), либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия): «Исполнительная власть Союзаверяется Президенту и осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему согласно настоящей Конституции» (ч. 1 ст. 35 Конституции Индии), «Учреждается Парламент Союза, который состоит из Президента и двух Палат...» (ст. 79 Конституции Индии); «Исполнительная властьверяется Президенту Соединенных Штатов Америки» (разд. 1 ст. II Конституции США); «Федеральный президент не может входить в состав ни правительства, ни законодательной корпорации Федерации или земли» (ст. 55 Основного закона Германии).

В большинстве стран мира глава государства является единоличным. В первом случае это монарх или президент. Вместе с тем, в ряде стран функции главы государства выполняет коллегиальный орган.



Пример

В соответствии со ст. 89 Конституции Кубы Государственный Совет «имеет коллегиальный характер и осуществляет верховное представительство Кубинского государства внутри и вне страны». Статья 174 Конституции Швейцарской Конфедерации содержит аналогичное положение: «Союзный Совет является верховной руководящей и исполнительной властью Союза». Свои решения Союзный Совет принимает коллегиально. Союзный президент председательствует, но не возглавляет данный орган и существенных полномочий не имеет. В странах британского Содружества (Австралия, Канада и др.) полномочия главы государства принадлежат британскому монарху, но осуществляет их генерал-губернатор – его представитель. Он утверждается монархом по рекомендации местного правительства.

Глава государства, независимо от его разновидности, имеет некоторые общие для всех стран полномочия. В отношении парламента это созыв его сессий, опубликование законов, право роспуска, иногда – право вето. Глава государства формирует правительство (порой лишь формально его утверждает), обладает правом увольнять министров и правительство в отставку, назначать судей, предоставлять гражданство и право убежища, заключать и ратифицировать определенного рода международные соглашения, назначать дипломатических представителей, награждать, помиловать осужденных и др., но осуществление этих полномочий на практике зависит от формы правления и реального положения главы государства. Кроме того, при любой форме правления одни полномочия глава государства может реализовывать самостоятельно, а для осуществления других требуется согласие или утверждение парламента.

10.2 Конституционно-правовой статус монарха

Монарх – глава государства наследственный и пожизненный. Как правило, монарх одновременно является и главой исполнительной власти. На деле, вся полнота власти ему принадлежит только в абсолютной монархии. Реально полномочиями главы государства и главы исполнительной власти он пользуется в дуалистической монархии, в парламентарной же монархии акты главы государства он совершает обычно по указанию правительства.



Власть монарха наследственна, она переходит от одного представителя царствующего дома (династии) к другому в установленном законом порядке. Порядок престолонаследия устанавливается либо конституциями, либо конституционными законами, которые в значительной степени дополняются обычаями.

Выделяют несколько систем престолонаследия:

- *салическая система* сводится к тому, что наследование престола осуществляется только по мужской линии. Женщины из круга престолонаследников исключаются полностью (Япония, мусульманские страны);
- *кастильская система* не исключает женщин из очереди престолонаследия, но отдает предпочтение мужчинам – младший брат исключает старшую сестру (Великобритания);
- *австрийская система* (в настоящее время не используется) не исключает женщин, но дает мужчинам и мужским линиям преимущество во всех линиях и во всех степенях родства. Женщины наследуют престол лишь при полном пресечении всего мужского потомства и всех мужских линий;
- *скандинавская система*, при которой женщины наследуют престол на равных правах с мужчинами (Швеция, Норвегия);
- *мусульманская система*, которая используется в арабских монархиях. Вопрос о престолонаследии в каждом конкретном случае решает королевская семья, которая вправе отдать престол не обязательно старшему сыну выбывшего короля (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия).

Если престол наследует несовершеннолетнее лицо, то оно провозглашается монархом, но функции главы государства выполняет регент или регентский совет.

Правовое положение монарха отличается некоторыми особенностями. Власть монарха юридически считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса. Монарх властвует по собственному праву и считается источником всей государственной власти. «В его руках видимым образом сосредоточиваются все различные элементы государственной власти. Он имеет право участвовать в распоряжении всеми проявлениями государственной власти. В этом смысле можно сказать, что в монархии ни один акт

государственной власти не совершается помимо или против воли монарха. Не всегда власть монарха безгранична. В конституционной монархии он разделяет свою власть с народным собранием. Но будет ли монарх абсолютным или ограниченным властителем, он все-таки имеет право участвовать так или иначе во всех проявлениях государственной власти, что и придает ему значение видимого главы и сосредоточения всей государственной деятельности»¹.

Данная характеристика в целом применима и для современных монархий. «Ограничения и даже нуллификация реальных властных полномочий монарха отнюдь не означает, что этот институт становится безразличным для действующей политической системы»². Об этом еще в середине XIX в. писал Ф. Энгельс: «Власть короны на практике сводится к нулю, и если бы известный всему свету факт еще требовал доказательств, достаточно было бы сослаться на то, что вот уже более ста лет, как прекратилась всякая борьба против короны... Тем не менее... английская конституция не может существовать без монархии. Уберите корону – «субъективную верхушку» – и все искусственное сооружение рухнет. Английская конституция представляет собой перевернутую пирамиду, вершина которой является одновременно основанием. И чем менее значительным делался монархический элемент в действительности, тем большее значение приобретал он в глазах англичанина. Нигде, как известно, особа, которая не управляет, не пользуется большим поклонением, чем в Англии»³.

Монарх – лицо неприкосновенное. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск: «Король не несет ответственности. Его особа неприкосновенна» (§13 Конституции Дании); «Князь является главой государства... Личность его священна и неприкосновенна» (ст. 7 Конституции Лихтенштейна). Чтобы воспрепятствовать монарху под защитой своей неприкосновенности нарушать законы, конституции имеют положения о том, что решения монарха приобретают силу лишь после контрассигнации премьер-министра. Контрассигнация – подпись должностного лица, означающая, что он берет на себя юридическую ответственность за все последствия.

¹Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – СПб., 1893. – Т. 1. – С. 380.

²Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1998. – С. 180.

³Энгельс Ф. Положение Англии. Английская конституция / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – С. 621–622.

Монарх обладает государственными регалиями (трон, корона и др.), имеет свой двор – лиц, занятых обслуживанием его самого и семьи, но оплачиваемых из государственного бюджета. Для этого парламент ежегодно выделяет денежные средства – цивильный лист. Часто монарх наделяется правом вето по отношению к законам. По традиции или в соответствии с конституцией на монарха возлагаются некоторые обязанности. Он рассматривается как арбитр в обществе и должен быть лицом беспартийным. Некоторые конституции требуют от монарха определенной религиозной принадлежности: «Король должен быть членом евангелической лютеранской церкви» (п. 6 ч. II Конституции Дании).

10.3 Конституционно-правовой статус президента



В странах с республиканской формой правления главой государства является президент, который как высшее должностное лицо республики всегда избирается, за исключением тех случаев, когда этот пост занимает в результате государственного переворота.

Президент может занимать различное положение в системе государственной власти: быть только главой государства (Германия), одновременно главой государства и исполнительной власти (Бразилия, США), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра (Франция). Президент избирается на определенный срок (как правило 4–6 лет). Для избрания на должность президента обычно выдвигаются следующие условия: гражданство данного государства, наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста (США – 35 лет, Италия – 50 лет). Иногда устанавливается и предельный возраст. Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в данной стране (Болгария – 5 лет, Грузия – 15 лет).

В ряде случаев требуется, чтобы кандидат был не натурализованным гражданином, а уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан.

Существуют различные способы избрания президента:

- голосование в парламенте. Президент, избранный парламентом, получает свои полномочия не непосредственно от избирателей, а от пред-

ставительного органа и не может противопоставлять себя ему (Чехия, Словакия, Венгрия, Турция);

- голосование выборщиков. Избиратели голосуют за выборщиков, а последние, не собираясь вместе, избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями (Аргентина, США);
- избрание президента специальной избирательной коллегией (Германия, Италия);
- избрание непосредственно избирателями (Франция, страны СНГ, Мексика).

Вступление в должность (инаугурация) сопровождается принесением присяги, текст которой зафиксирован в конституции: «Президент Республики Казахстан вступает в должность с момента принесения народу следующей присяги: «Торжественно клянусь верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Казахстан» (ч. 1 ст. 42 Конституции Казахстана).

В современных конституциях устанавливается, что президент является гарантом конституции, прав и свобод граждан. Он принимает меры по охране государства.

Как глава государства *президент обладает следующими полномочиями:*

1. *Полномочия по представительству государства вовне и внутри страны.* В этом качестве он назначает дипломатических представителей, при нем аккредитуются зарубежные послы, он назначает своих представителей в субъекты федерации некоторых федеративных государств (например, губернаторов штатов в Индии). Как должностное лицо, обязанное сохранять единство государства, он выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, между палатами парламента и т. д. Президент обеспечивает согласование функций и взаимодействие органов государственной власти.

2. *Полномочия в отношении парламента и осуществления им законодательной власти.* Президент назначает дату выборов в парламент (в случае истечения срока его деятельности или досрочного роспуска), созывает парламент на сессии, может досрочно распустить парламент с назначением новых выборов, подписывает (санкционирует) законы и обладает правом вето, публикует их. Президент всегда имеет право только отлагательного вето, которое

может быть преодолено повторным принятием закона парламентом (в большинстве стран для этого необходимо квалифицированное большинство голосов, иногда достаточно абсолютного большинства голосов однопалатного парламента или каждой из его палат). Он, как правило, обладает правом законодательной инициативы, во многих странах может обращаться к парламенту с посланиями, которые заслушиваются на совместных заседаниях палат и обычно не подлежат обсуждению. В них говорится о целях деятельности государственных органов на предстоящий год, о необходимом законодательстве (ежегодные послания), о срочных мерах, которые необходимо принять по важнейшим вопросам государственной жизни.

3. Полномочия по формированию других высших органов государства. Президент назначает правительство самостоятельно или по предложению лидера партии большинства (коалиции партий) в парламенте. В некоторых странах он назначает премьер-министра (Казахстан) или министров (США) с согласия парламента. Президент назначает многих высших, а иногда и не только высших, должностных лиц, например судей.

4. В сфере нормотворческой деятельности президент издает нормативные акты (указы, декреты, декрет-законы), отменяет акты органов исполнительной власти. Акты президента, имеющие силу закона, обычно издаются до принятия закона по данному вопросу, и с принятием соответствующего закона они утрачивают силу. Такие акты издаются также в качестве временных мер, на основе делегирования соответствующих полномочий парламентом, в этом случае они подлежат контролю последнего. Они могут издаваться и на основе регламентарной власти. В парламентарной республике акты президента нуждаются в контрассигнатуре. По общему правилу, акты президента носят подзаконный характер, но на практике могут играть доминирующую роль (это зависит от влияния президента, от его личных качеств): «В случае, предусмотренном подпунктом 4 статьи 53 Конституции, Президент Республики издает законы, а в случае, предусмотренном пунктом 2 статьи 61 Конституции указы, имеющие силу законов Республики» (ч. 2 ст. 45 Конституции Казахстана).

5. Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Президент вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (на определенный срок и под контролем парламента), вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство).

6. *Полномочия по распоряжению вооруженными силами.* По конституции президент является главнокомандующим со всеми вытекающими отсюда последствиями. Он назначает высший командный состав армии, присваивает высшие воинские звания, отвечает за безопасность государства; при нем обычно создается совещательный орган – совет безопасности.

7. Как высшее должностное лицо *президент назначает государственных служащих определенных рангов.*

8. *Полномочия в сфере правового статуса личности.* Президент вправе принимать лиц в гражданство данного государства, разрешать выход из гражданства, смягчать наказания, предоставлять помилование; он награждает орденами, медалями, присваивает почетные звания и т. д.

Конституции содержат не только нормы о полномочиях президента, но и определенные запреты. Президенту запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества; иногда не разрешается получать вознаграждение также за научную, художественную или литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической партии.



.....

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение иных тяжких преступлений. Формы, процедуры и условия этой ответственности особые: уголовное наказание возможно только после отрешения президента от должности (обычно путем импичмента).

.....

Достаточно сложная процедура импичмента предусмотрена Конституцией Республики Казахстан: «Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены и может быть за это отрешен от должности Парламентом. Решение о выдвижении обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном засе-

дании палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из палат при наличии заключения Верховного суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур.

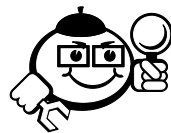
Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента Республики отклоненным. Отклонение обвинения Президента Республики в совершении государственной измены на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса» (ч. 2 ст. 47).

10.4 Правительство в системе органов государственной власти



Правительство – это коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением.

Правительство возглавляет административную, т. е. исполнительно-распорядительную, деятельность в стране, под его руководством находятся государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела. Следует отметить, что правительства как коллегиального органа (т. е. органа, принимающего решения путем голосования) в некоторых странах не существует. Например, в президентских республиках, абсолютных и некоторых дуалистических монархиях решения в руководстве повседневным государственным управлением принимаются главой государства единолично, т. е. без голосования министров, которые выполняют при нем лишь совещательные функции.



Пример

Официальное наименование правительства в разных странах неодинаково: Федеральное правительство – в Германии (ст. 62 Основного закона Германии) и Австрии (ч. 1 ст. 69 Конституции Австрии), Государственный совет – в Китае (ст. 85 Конституции КНР), Федеральный совет – в Швейцарии (ст. 174 Конституции Швейцарии), Совет министров – в Италии (ст. 92 Конституции Италии), Кабинет – в Японии (ст. 65 Конституции Японии).

Положение правительства в системе органов государственной власти характеризуется его функциями. Правительство осуществляет государственную власть наряду с другими государственными органами: законодательными, судебными и контрольно-надзорными. От других государственных органов правительство отличается предметом и сферой деятельности. Оно не занимается принятием законов, как законодательные органы, не разрешает споры, имеющие юридическое значение, как судебные органы, а осуществляет текущее повседневное управление всеми вопросами государственной власти.

В отличие от законодательных и судебных органов правительство имеет свою территориальную систему подчиненных ему органов исполнительной власти, что позволяет осуществлять управленческие функции и реализовывать принимаемые решения. При этом деятельность правительства носит распорядительный характер, т. е. осуществляется в форме руководства целым комплексом органов и учреждений специальной компетенции, занимающихся вопросами управления отдельными отраслями экономики и иными сферами общественной жизни. Вместе с тем деятельность правительства является подзаконной. Поэтому одной из важнейших функций правительства следует считать организацию исполнения принятых парламентом законов в процессе осуществления государственного управления. Таким образом, правительство характеризуется как исполнительно-распорядительный орган государственной власти общей компетенции.

10.5 Состав и формирование правительства

Состав правительства в разных странах различен. В его состав входит возглавляющий правительство премьер-министр, который может иметь другие официальные названия (например, канцлер в Германии). Под руководством премьера работают заместители премьер-министра (вице-премьеры), министры, заместители министров, министры без портфеля¹.

Министры имеют иммунитет, равный иногда иммунитету членов парламента. Они не должны совмещать должность министра с другими должностями, должны приостанавливать профессиональную деятельность, не участвовать в сделках с государственным имуществом.

¹Министры без портфеля – лица, которые не руководят какими-либо ведомствами и выполняют отдельные поручения премьер-министра, координируют работу группы министерств; на заседаниях правительства имеют право решающего голоса.

Нередко в составе правительства создаются более специальные структуры которые могут выполнять некоторые (порой довольно важные) полномочия правительства. Существуют четыре формы таких органов:

1) в некоторых странах с влиянием англосаксонского права (в самой Великобритании, в Индии и др.) различаются правительство и кабинет. Правительство включает всех министров, младших министров, которые по терминологии других стран являются лишь заместителями ведущих министров, иных лиц и вследствие этого имеет очень широкий состав. Однако правительство никогда не собирается в полном составе как особый орган. Заседает и правит страной кабинет, как правило, включающий около 20 или немногим более министров, которые отбираются премьер-министром и приглашаются им в свою резиденцию на заседания обычно раз в неделю;

2) в некоторых странах континентального права (Франция, франкоязычные страны Африки и др.) различают совет министров и совет кабинета. Заседания совета министров – это официальные заседания правительства, проходящие под председательством президента; на них принимаются наиболее важные решения: «Президент Республики председательствует в Совете министров» (ст. 9 Конституции Франции). Заседания совета кабинета проходят под председательством премьер-министра, обычно каждый раз по особому поручению президента; на них рассматриваются главным образом оперативные вопросы;

3) в странах тоталитарного социализма нередко внутри правительства создается особый орган – президиум или бюро правительства. В его состав входят премьер, его заместители, иногда некоторые министры. Президиум (бюро) принимает решения по многим важным вопросам, относящимся к компетенции правительства;

4) в некоторых случаях в составе правительства создаются межведомственные комитеты или комиссии, объединяющие группы родственных министерств. Им также делегируются полномочия по решению отдельных вопросов компетенции правительства¹.



С точки зрения своего политического состава правительство бывает однопартийным, коалиционным и беспартийным.

¹Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2012. – С. 313–314.

Однопартийное правительство в демократическом государстве бывает при парламентарной или смешанной форме правления в том случае, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное или близкое к нему большинство мест в парламенте или его нижней палате. В президентских республиках, где имеется правительство, президент обычно формирует его из представителей своей партии, хотя иногда в тех или иных политических целях включает в него отдельных выходцев из других партий. При тоталитарных политических режимах правительство обычно полностью состоит из членов руководящей коммунистической партии.

Коалиционное правительство обычно бывает при парламентарной или смешанной форме правления, когда ни одной из партий в итоге выборов не удалось получить в парламенте (его нижней палате) такого большинства, которое бы позволило сформировать правительство однопартийное. Другими словами, коалиционное правительство – это результат соглашения между партиями об общей правительственной программе. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны опираться на парламентское большинство, в состав которого могут входить и партии или независимые депутаты, в коалиции не состоящие, но ее поддерживающие. Коалиционные правительства создаются обычно в Германии, Италии. В кризисные моменты (например, в случае войны) возможно объединение в рамках правительства всех парламентских партий, создание правительства национального единства, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Наконец, *беспартийное правительство* образуется в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распускать парламент (нижнюю палату) нежелательно. Это правительство обычно называется служебным, деловым или чиновничьим. Оно включает специалистов, которые могут принадлежать к той или иной партии, но их партийная принадлежность в данном случае значения не имеет. Продолжительность существования такого правительства часто невелика, оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Бывает, что служебное правительство создается для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния; враждующие партии соглашаются терпеть его на это время.

Способ образования правительства зависит от формы правления. В абсолютных монархиях глава государства назначает членов правительства обычно из своих ближайших родственников (Бахрейн, Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.).

Выбор министров свободен для главы государства и в дуалистических монархиях, хотя монарх иногда учитывает ситуацию в парламенте. В президентской республике глава государства также формирует правительство по своему усмотрению из известных деятелей своей партии (Бразилия, Колумбия, Мексика и др.), хотя в некоторых таких республиках в формировании правительства участвует парламент: «...он (Президент. – А. К.) по совету и с согласия сената назначает... всех других должностных лиц Соединенных Штатов, назначение которых Конституцией не предусматривается в ином порядке и должности которых устанавливаются законом» (разд. 2 ст. II Конституции США).

В парламентских монархиях и парламентских республиках применяется парламентский способ формирования правительства, основанный на выборах в парламент. После каждых выборов (и в случае если парламент был распущен досрочно) правительство формируется заново. Правительство при данном способе формирования считается созданным, если оно получит доверие парламента, но юридически оно создается актом главы государства: «1. После каждого обновления состава Конгресса депутатов и в предусмотренных Конституцией случаях Король после предварительных консультаций с представителями политических групп, представленных в Парламенте, предлагает через председателя Конгресса кандидатуру на пост председателя Правительства. 2. Кандидат на должность председателя Правительства, предложенный в соответствии с положением, предусмотренным в предыдущем пункте, представляет перед Конгрессом депутатов политическую программу Правительства в предлагаемом составе и запрашивает вотум доверия Палаты. 3. Если Конгресс депутатов абсолютным большинством голосов его членов выражает вотум доверия предложенному кандидату, Король назначает его на пост председателя Правительства» (ст. 99 Конституции Испании).

Также учитывается при формировании правительства партийный состав парламента в полупрезидентских республиках, поскольку для назначения премьер-министра обычно требуется согласие парламента (нижней палаты). Это частично парламентский способ формирования правительства, поскольку для назначения других министров, кроме премьера, согласия парламента не требуется: «на основании распределения депутатских мест в Национальном Собрании и консультаций с депутатскими фракциями назначает Премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов, а если это невозможно, лицо, пользующееся доверием у наибольшего числа депутатов. Президент Республики назначает Премьер-министра в десятидневный срок после принятия

отставки Правительства. Правительство формируется в двадцатидневный срок после назначения Премьер-министра. Президент Республики по предложению Премьер-министра назначает и освобождает членов Правительства» (ч. 4 ст. 55 Конституции Армении).

10.6 Полномочия правительства

В парламентских республиках и монархиях правительство осуществляет полномочия, принадлежащие по конституции главе государства, хотя иногда определяются и некоторые особые полномочия правительства – обычно по частным вопросам.

Обычно основные законы содержат перечень вопросов, поручаемых ведению правительства: руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством, охрана общественного порядка и прав граждан, общее руководство внешними сношениями и строительством вооруженных сил, разработка и осуществление планов экономического и социального развития страны, государственного бюджета и др.

Правительство издает подзаконные акты – нормативные и ненормативные (указы, ордонансы, декреты, распоряжения и др.). Они занимают более низкое место по сравнению с актами главы государства. Вместе с тем в конституции могут наделять правительство правом делегированного законодательства: «Осуществление законодательной функции может быть делегировано Правительству не иначе как с указанием руководящих принципов и критериев такой делегации и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов» (ст. 76 Конституции Италии).

Ответственность при исполнении служебных обязанностей для парламента возможна за нарушение закона при исполнении служебных обязанностей, за уголовные преступления (государственную измену и др.), за нарушение служебных обязанностей. Ответственность может быть политической, уголовной, гражданской и дисциплинарной.

Министерства и ведомства являются отраслевыми органами исполнительной власти, имеющими специальную компетенцию в определенных сферах государственного управления. Управление министерствами и ведомствами осуществляется по принципу единоначалия. Внутри министерств создаются дирекции, управления, департаменты, отделы. Ими руководят назначаемые министром начальники. Группы управлений и отделов курируют заместители министра.



.....
Контрольные вопросы по лекции 10
.....

1. Какова роль главы государства в системе органов государственной власти?
2. Назовите функции главы государства. Как изменяется их состав и содержание в зависимости от формы правления?
3. Характерные черты и особенности статуса монарха.
4. В чем состоит особенность конституционного статуса президента?
5. Каково соотношение понятий «исполнительная власть» и «правительство»?
6. Какое место занимает правительство в системе органов государственной власти?
7. Какие способы формирования правительства Вам известны?

11 Судебная власть в зарубежных странах

1. Понятие и принципы осуществления судебной власти.
2. Виды судебных органов.
3. Конституционный суд.

11.1 Понятие и принципы осуществления судебной власти

В системе разделения властей судебная власть играет особую роль, она является независимым арбитром для органов государственной власти и физических лиц при разрешении различного рода социальных конфликтов и проблем.

Судебная власть в отличие от законодательной и исполнительной характеризуется децентрализацией: она осуществляется комплексом судов от низовых до центральных. Совокупность судов (а порой их деятельность) именуется юстицией (от лат. *justitia* – справедливость).



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

Юрисдикционная деятельность судов представляет собой правосудие, то есть вынесение подлинно правовых решений по разбираемым конфликтам. Правосудие осуществляется судами в соответствии с нормами процессуального права, гарантирующими соблюдение прав человека и способствующими установлению истины по каждому конкретному делу.

Таким образом, социальная роль судебной власти в демократическом обществе состоит в том, чтобы обеспечить господство права, причем как в естественном, так и в позитивном понимании. «Великая цель правосудия состоит в замене идеи насилия идеей права, в установлении правовой преграды между правительством и используемой им силой»¹.

Конституции регламентируют статус судебной власти в отдельных главах или разделах, например раздел VI Конституции Испании «О судебной власти», Раздел VII Конституции Казахстана «Суды и правосудие». В них устанавлива-

¹Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – С. 120.

ются основы судебной системы, принципы организации и деятельности судов, основы статуса высших судебных органов: «Все судьи должны быть независимыми при осуществлении своих правовых функций и подчиняться только этой Конституции и закону» (ч. 2 ст. 35 Конституции Ирландии).

К числу *общих конституционных принципов судебной власти* относятся:

1. *Осуществление правосудия только судом*, другие должностные лица и органы государства не вправе присваивать себе функции правосудия: «Правосудие должно осуществляться в созданных законом судах судьями, назначенными в порядке, предусмотренном Конституцией и, за исключением особых и ограниченных дел, как может быть установлено законом, обязано осуществляться публично» (ч. 1 ст. 34 Конституции Ирландии).

2. *Независимость судей и подчинение их только закону*. Ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело; судьи решают дело на основе закона и личного убеждения: «Судьи независимы и подчиняются только закону» (ч. 1 ст. 97 Основного закона Германии).

3. *Свобода доступа к суду*. Нельзя отказывать в приеме дела по причинам отсутствия закона или его неясности. Суд обязан принять и рассмотреть иск: «Все могут в судебном порядке действовать для защиты своих прав и законных интересов. Защита является ненарушимым правом в любой момент и на любой стадии процесса. Соответствующими институтами обеспечивается возможность для неимущих предъявлять иски и защищаться в любом суде. Закон определяет условия и способы исправления судебных ошибок» (ст. 24 Конституции Италии).

4. *Коллективное отправление правосудия*. Мировой судья единолично может рассматривать лишь мелкие правонарушения: «Разбирательство в судах всех преступлений, за исключением случаев импичмента, производится судом присяжных» (абз. 3 разд. 2 ст. III Конституции США).

5. *Ведение судебного процесса на языке, понимаемом сторонами, или с обеспечением им переводчика за счет государства*: «Каждому гарантируется право на бесплатную помощь переводчика, если человек не говорит на языке, который официально используется в суде, и право на бесплатную помощь переводчика, если человек слепой, глухой или немой» (ст. 32 Конституции Сербии).

6. *Гласность, т. е. открытый, публичный суд*. Закрытые заседания проводятся, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, ин-

тимные отношения сторон: «Судебное разбирательство является открытым, за исключением случаев, предусмотренных процессуальными законами» (ч. 1 ст. 120 Конституции Испании).

7. *Возможность обжалования и пересмотра судебного решения путем апелляции* (повторное рассмотрение дела по существу по процедуре первой инстанции), *кассации* (проверка выполнения закона судом), *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): «Каждый осужденный имеет право на повторное рассмотрение его дела вышестоящим судом в соответствии с законом» (ст. 27 Конституции Кыргызской Республики).

8. *Ответственность государства за судебную ошибку*: «В соответствии с законом и под личную ответственность, возлагаемую на виновников, государство возмещает ущерб, причиненный судебной ошибкой или ненормальной деятельностью судебного корпуса» (ст. 92 Конституции Андорры).

11.2 Виды судебных органов

Существует несколько видов судебных органов:

1. *Органы досудебного разбирательства*, например медиаторы, консилиаторы (посредники, примирители) во Франции, Италии. Они обычно назначаются органами местного самоуправления из числа отставных государственных служащих, знакомых с основами права, и решают мелкие споры между соседями, вопросы арендной платы и др. В странах тоталитарного социализма и некоторых постсоциалистических государствах существуют так называемые товарищеские суды, которые рассматривают мелкие споры, правонарушения. При несогласии сторон решения этих судов приобретают силу только после утверждения судом первой инстанции. Решение товарищеского суда можно обжаловать в суд.

2. *Суды общей юрисдикции* («общие суды»), рассматривающие уголовные дела, гражданские и трудовые споры и т. д. В некоторых постсоциалистических странах, где нет административных судов, они осуществляют также некоторые функции административной юстиции. Система общих судов включает разные звенья от верховных до низовых судов, но способы их построения различны. Общие суды могут быть сгруппированы по четырем моделям: англосаксонской, романо-германской (европейской континентальной), социалистической и мусульманской.

В англосаксонской модели обычно существует единая система судов во главе с верховным судом (правда, в США есть отдельная федеральная система и система судов штатов, но каждая из них возглавляется одним органом – верховным судом федерации или верховным судом штата). В англосаксонской модели широко используется судебный прецедент, что несколько снижает роль законодательства. Судья пассивен в судебном процессе, он лишь ведет заседание и в уголовных делах не решает вопроса о виновности, поскольку полномочия судьи и присяжных разделены.

В романо-германской модели обычно нет единой системы судов, она полисистемна. В разных системах судов, которые специализированы, есть свои высшие органы. Поэтому лишь взятые в целом, они представляют собой «общие суды». Например, в Германии пять высших судов федерации, в Бразилии тоже несколько высших федеральных судов. При этой системе деятельность судов определяется широко развитым законодательством, судебный прецедент применяется крайне редко; наряду с апелляцией используется кассационный и ревизионный порядок обжалования, чего нет в англосаксонской модели; судья активен в процессе, он не только оценивает, но и сам собирает доказательства; «судьи из народа», «непрофессиональные судьи» (ассизы, шеффены) участвуют вместе с судьей в определении наказания.

Для социалистической модели характерны: выборность всех судей и народных заседателей; равенство прав судей и народных заседателей; совпадение границ административно-территориальных единиц и судебных округов (специальные судебные округа не создаются). Избранный местным советом суд действует на его же территории, в границах этой же территории действует и соответствующий орган коммунистической (правящей) партии.

Мусульманская модель имеет персональный характер: мусульманскому суду подлежат только единоверцы или лица, согласившиеся на такой суд; народных заседателей, ассизов, присяжных не существует; процесс осуществляется по канонам шариата со специфическими формами ответственности и в гражданском, и в уголовном праве. В некоторых мусульманских странах процедуры обжалования судебных решений не существует, можно лишь обращаться к имаму – высшему духовному лицу, которым по совместительству обычно является монарх, но в некоторых странах, например в Нигерии, существуют вышестоящие мусульманские суды.

3. *Специальные суды*: военные (для военнослужащих), суды по делам малолетних, трудовые, по земельным и водным спорам, претензионные, коммер-

ческие (по торговым делам) и др. Судьи в этих судах иногда помимо юридического имеют и другое образование (например, педагогическое в судах по делам малолетних), в судах по трудовым спорам судьями нередко являются профсоюзные деятели. Дела в таких судах рассматриваются в коллегии профессиональных судей, без заседателей, процесс ускорен, они обычно не имеют системы вышестоящих аналогичных судов, а нередко являются как бы отделениями при общих судах. Однако в некоторых странах система специальных судов имеет иерархическую структуру (например, в Германии).

4. *Административные суды* (специальные суды особого рода), рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан. Эти суды иногда образуются при министерствах, других органах управления, но обычно составляют целостную систему: во Франции, Швеции, других странах имеются верховные административные суды (во Франции – Государственный совет), административные суды крупных территориальных округов (в ряде случаев они совпадают с административно-территориальным делением страны, с границами областей, провинций), низовые административные суды. Система административных судов создается и в некоторых постсоциалистических странах. В административные суды нельзя жаловаться, если чиновником не нарушен закон, поскольку при решении конкретных дел чиновник имеет свободу усмотрения и вправе действовать самостоятельно в пределах закона (дискреционные полномочия).

5. *Суды обычного права* – племенные суды, в которых участвуют вожди, старейшины. Они рассматривают споры между соседями, споры об использовании земли, лесов, пастбищ, некоторые вопросы семейного права на основе обычаев племени. Уголовные дела такие суды рассматривать не могут. Их решения не признаются, если они противоречат законам. Решения племенных судов можно обжаловать в суд общей юрисдикции.

11.3 Конституционный суд

Основные принципы организации конституционных судов регулируются конституциями и конкретизируются законами, как правило, конституционными или органическими.



.....

Различаются европейская и англосаксонская модели конституционной юстиции. Европейская модель предполагает наличие специальных органов конституционной юстиции (конституционный

суд, конституционный совет). Англосаксонская модель (хотя она существует и в некоторых европейских странах, например в Норвегии, Дании) характеризуется тем, что судебный конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции.

.....

Специализированные органы конституционного контроля находятся вне системы других судебных органов. Этим органам не предоставлено право пересматривать решения верховных судов, являющихся последними инстанциями в разрешении конкретных дел, но в некоторых случаях органы конституционной юстиции могут только оценивать решения верховных судов с точки зрения соответствия их конституции страны.

В мировой практике существуют два вида специализированных органов конституционного контроля. Это конституционные суды и конституционные советы, которые считаются квазисудами. Различие между ними главным образом процессуальное. Конституционный суд – орган, обычно использующий состязательную и гласную процедуру рассмотрения дел. Конституционный совет – орган, в котором такая состязательность почти отсутствует или носит весьма условный характер.

В большинстве стран конституционные суды (советы) формируются высшими государственными органами, представляющими различные ветви власти и действующими при этом либо самостоятельно, либо совместно.



Пример

Так, во Франции, согласно ч. 1 и 2 ст. 56 Конституции, трех членов Конституционного совета назначает Президент Республики, трех – председатель Национального собрания и трех – председатель Сената (кроме того, в состав Конституционного совета по праву входят бывшие президенты республики). В Италии и Болгарии члены Конституционных судов назначаются по третям, то есть соответственно по пять и по четыре судьи, президентами республик, парламентами (в Италии на совместном заседании палат) и собраниями судей верховных судов общей и административной юрисдикции (ч. 1 ст. 135 Конституции Италии; ч. 1 ст. 147 Конституции Болгарии).

.....

В отличие от судов общей юрисдикции во многих странах для судей конституционных судов (советов) установлены единые сроки полномочий, обычно

длительные и сопровождаемые запрещением повторного избрания (назначения) в конституционный суд. Последнее имеет целью гарантировать от влияния избирающих (назначающих) органов на поведение судей (членов советов), которые могли бы стремиться к повторному избранию (назначению).

Во многих странах конституции, а также законы устанавливают особые требования к кандидатам в судьи конституционных судов. Помимо естественной несовместимости с другими публичными должностями и частными занятиями, а также обычных для судей моральных требований здесь часто устанавливаются повышенные возрастные цензы, высокие требования к профессиональному стажу и т. д.

Следует иметь в виду, что конституционные судьи и иные члены специальных органов конституционного контроля избираются (назначаются) в личном качестве, то есть они не могут рассматриваться как представители какой-либо партии (даже если в ней состояли), какого-либо региона, какой-либо социальной группы и т. д. Они не должны в своей деятельности руководствоваться подобными частичными интересами. Конституции и законы, даже если этих принципов прямо не формулируют, по сути из них исходят.



Контрольные вопросы по лекции 11

1. Дайте понятие суда и судебной власти.
2. Назовите задачи суда.
3. Назовите принципы деятельности судов.
4. Назовите основные виды судебных органов.
5. Какое место занимает суд в системе органов государственной власти?

12 Формы территориального устройства государства

1. *Понятие формы территориального устройства.*
2. *Унитарное государство.*
3. *Автономия.*
4. *Федеративное государство.*
5. *Конфедерации, содружества, иные политико-территориальные образования.*

12.1 Понятие формы территориального устройства

Государственная власть распространяется на всю территорию государства, которой является не только суша, но и внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними. Территория государства разделяется обычно на части, которые составляют основу государственно-территориального устройства: «Республика делится на области, провинции, коммуны» (ст. 114 Конституции Италии).

Составные части государства, так же как и государство в целом, имеют органы публичной власти, между которыми существует система взаимоотношений, урегулированных нормами конституционного права. В одних случаях географические части государства являются его административно-территориальными единицами, не обладающими какой-либо политической самостоятельностью, в других – это государствовподобные образования, обладающие собственным законодательством.



Форма территориального устройства – территориальная организация власти, порядок взаимоотношений между государством и его частями, а также между центральными и местными органами власти. Характер таких взаимоотношений определяет две основные формы территориального устройства: унитарную и федеративную.

Статус отдельных составных частей и в унитарных, и в федеративных государствах нередко отличается от статуса других составных частей того же государства. В связи с этим территориальное устройство может быть как простым (симметричным), так и сложным (асимметричным). В рамках симметрич-

ной территориальной организации все территориальные единицы государства имеют равный статус (ФРГ, Польша, Казахстан), а в рамках асимметричного устройства между ними существуют различия (США, Италия, Китай).

12.2 Унитарное государство



Унитарное государство (от лат. unitas – единство) – это единое государство, состоящее не из государственных образований (штатов и т. д.), а из административно-территориальных единиц – областей, провинций, губерний, которые, в свою очередь, делятся на районы, уезды, а последние – на общины, коммуны.

В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются столицы, а также крупные города. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения.



Пример

Конституции, закрепляющие унитарный характер государства, либо содержат этот термин: «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления» (ст. 2 Конституции Казахстана), либо говорят о едином, неделимом государстве: «Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой» (ст. 1 Конституции Франции).

Число звеньев административно-территориального деления может быть различным. В отдельных очень мелких государствах (например, в Науру и Тувалу в Океании, население каждого из которых не достигает 10 тыс. человек) вообще нет административно-территориального деления. Наиболее распространено деление типа: область – район – община. В каждой из административно-территориальных единиц имеются органы управления: иногда государственные (назначенные сверху губернаторы), иногда избираемые органы местного самоуправления, иногда, как во Франции, и те, и другие.

Признаками унитарного государства являются: единая конституция, единая система права, единая система государственных органов и единое гражданство.

По степени централизации принято различать централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные унитарные государства. В централизованном унитарном государстве во все звенья административно-территориального деления, включая общинное звено и иногда даже деревни, чиновники для управления ими назначаются «сверху» или утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом.

В меньшей степени, но все же централизованным является унитарное государство, в областном звене которого нет представительных органов, этими административно-территориальными единицами единолично управляют назначенные представители правительства – представитель государственной власти и избранный населением совет – орган местного самоуправления.

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных на места представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению. На местах, в мелких административно-территориальных единицах, созываются сходы граждан, в более крупных – избираются советы (Великобритания).

В зависимости от правового статуса административно-территориальных единиц унитарные государства подразделяются на простые и сложные. Простые – это государства, в которых все административно-территориальные единицы имеют равный статус (Польша). Сложные унитарные государства имеют в своем составе административно-территориальные единицы, обладающие особым статусом (например, автономные районы в Китае, заморские территории во Франции и т. д.).

12.3 Автономия

В широком смысле слова автономия в конституционном праве означает предоставление какой-либо части государства внутреннего самоуправления, самостоятельности в решении местных вопросов. В большинстве случаев, однако, под автономией понимаются особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава, культуры, традиций, быта проживающего в них населения (например, Корсика во Франции, Северная Ирландия в Великобритании).

Компетенция автономных образований определяется конституцией (Италия) или специальными законами о конкретной автономии (Великобритания).



.....

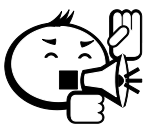
В зависимости от того, компактно или разрозненно проживают этнические и иные общности, а также от других обстоятельств в зарубежной литературе используются три характеристики автономии: персональная, корпоративная и территориальная.

.....

Персональная автономия обычно создается, когда какие-либо этнические группы, национальные меньшинства проживают разрозненно (например, в Австрии, в Венгрии) и создают свои объединения, которые в основном занимаются вопросами культуры, быта, но могут участвовать в политической жизни путем представительства (с правом совещательного голоса) при некоторых центральных органах государства.

Корпоративная автономия обычно связывается с существованием лингвистических общностей, для которых нередко резервируется определенная доля мест в государственном аппарате, а государственные служащие других этнических групп, работающие в данном районе, должны знать язык и быт местного населения, живущего небольшими группами вперемежку с другими народностями (существует экзамен по языку для государственных служащих). Кроме того, судебный процесс, преподавание в школе могут осуществляться на местном языке. Такую форму автономии имеют, например, так называемые зарегистрированные касты и племена в Индии.

Территориальная автономия обычно бывает национально-территориальной, но бывает и основанной не на этнических признаках, а на учете особенностей культуры, традиций, быта населения данной территории. Территориальная (этнотерриториальная) автономия образуется только в случае компактного расселения этнических групп или иных групп, отличающихся другими особенностями. Создаются автономные области, округа, районы, иные автономии, часто имеющие официально лишь географические названия (например, Азорские острова в Португалии), иногда включающие в название наименование национальности (автономный район Внутренняя Монголия в Китае).



.....

В отечественной литературе принято различать две главные формы автономии: национально-территориальную (этнотерритори-

альную) и культурно-национальную. Обе они, как видно из их названий, связаны с этническими характеристиками.

.....

В зависимости от объема полномочий существуют две формы национально-территориальной (этнотерриториальной) автономии: политическая (ее часто называют еще государственной, законодательной) и административная. Политическая автономия имеет некоторые признаки государственности. Она обладает правом осуществлять собственное правотворчество (в форме законодательства) по местным вопросам (перечень таких вопросов содержит, например, ст. 117 Конституции Италии). В политической автономии создается местный парламент и орган исполнительной власти, например, в 1998 г. британским парламентом был принят «Акт о Шотландии» – закон о создании парламента Шотландии, имеющего ограниченное право принимать на территории Шотландии собственные законы и регулировать налогообложение. Закон также создает в Шотландии аналог кабинета министров – Шотландскую администрацию.

В отличие от субъектов федерации, которые имеют иногда свою судебную систему вплоть до верховных судов (например, в США), автономные образования своих судов не имеют. В государстве существует единая судебная система, и суды, расположенные на территории политической автономии, входят в нее.

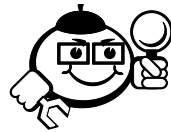
Административная автономия не обладает правом издавать свои местные законы, хотя ее представительные органы издают нормативные акты в пределах ее полномочий. Однако по сравнению с обычными административными единицами, которые тоже издают нормативные акты местного значения, административная автономия обладает некоторыми дополнительными правами.

Наряду с двумя формами территориальной автономии в некоторых странах используется культурно-национальная автономия. Она применяется там, где национальности, этнические группы живут не компактно, а разрозненно, перемежжк с представителями других этнических групп. В этом случае национальности создают свои организации и выборные органы, которые занимаются преимущественно вопросами языка и культуры, иногда посылают представителя данной этнической группы в парламент (с правом совещательного голоса), имеют представителя (или избранный этнической группой совет) при правительстве государства. С ними консультируются при решении вопросов языка, быта, культуры. Эта форма используется в Австрии в отношении венгров, словенцев, хорватов, чехов и некоторых других разрозненно живущих националь-

ностей, в Венгрии в отношении представителей более 10 различных национальных групп, в Скандинавских странах (Финляндии, Швеции, Норвегии) в отношении прежде всего саамов.

12.4 Федеративное государство

Термин «федерация» происходит от латинского слова *foederatio* – объединение, союз. Это сложное государство. В отличие от унитарного государства, которое целиком или в основе своей состоит из административно-территориальных единиц, составными частями федерации являются государственные образования.



Пример

Части федерации называются по-разному: штаты (США, Индия и др.), земли (Австрия, Германия), провинции (Канада, Пакистан и др.), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ) и т. д. Обобщенно их обычно называют субъектами федерации. Этот доктринальный термин принят теперь и отдельными конституциями. Наряду с субъектами федерации, которые занимают всю (например, Австрия) или подавляющую часть территории государства (Индия), существуют иногда и другие части федеративного государства: территории или союзные территории (например, Индия, США), владения (Венесуэла), федеральный или столичный округ (Бразилия, Нигерия), ассоциированные государства, занимающие особое положение (США).

Федерации образуются либо в результате договора между независимыми государствами, осознавшими необходимость государственного объединения для совместной реализации своих общих интересов и превращающимися в субъекты федераций, либо вследствие присоединения к государству территорий с сохранением их определенной государственной обособленности, либо в результате возрастания степени автономии территориальных единиц высшего уровня и приобретения ими государствовподобных черт. В зависимости от этого различаются договорные и конституционные федерации. Эти формы могут переходить одна в другую либо в том или ином виде сочетаться.

Деление федераций на указанные две группы в современных условиях имеет преимущественно исторический характер. После распада социалистических федераций не стало конституций, где говорится о суверенитете субъектов

и о праве выхода. Подавляющее большинство федераций основаны фактически на принципах автономии составных частей. Единственным исключением является конституция Эфиопии 1994 г., где говорится о праве выхода из состава федерации, но это право сформулировано не как право штатов, а как право национальностей.

С точки зрения структуры различают симметричные и асимметричные федерации. В первом случае в состав федерации входят только однопорядковые субъекты (например, земли в Австрии, Германии, эмираты в ОАЭ). Иных территориальных образований в ее составе нет. Абсолютно симметричная федерация предполагает полное равенство субъектов, их одинаковый статус и полномочия. Фактически таких федераций нет. В Германии земли представлены неодинаково в Бундесрате, в ОАЭ эмираты имеют неодинаковое представительство в однопалатном консультативном Национальном собрании.

В большинстве федераций есть особые территориальные образования. Во всех зарубежных федерациях есть какие-то элементы асимметрии, если не юридические, то фактические (столичный округ, ассоциированное государство и т. д.).

В науке и конституционной практике используются три различных подхода к структуре федерации: национально-территориальный, территориальный и комплексно-территориальный. В «чистом» виде ни один из них не применяется, всегда используются несколько факторов, следовательно, имеются элементы комплексного подхода. Речь в данном случае идет о том, какому из факторов придается решающее, доминирующее значение. Подавляющее большинство федераций в зарубежных странах построено по территориальному признаку. Национальный момент не учитывался, а зачастую и не мог быть учтен. Германия, Мексика, Бразилия, ОАЭ, США, Швейцария построены по территориальному признаку. При создании некоторых из них учитывались исторические, а иногда экономические или географические факторы.

В марксистско-ленинской концепции федерализма доминирует национально-территориальный принцип создания федерации. Это значит, что субъекты федераций должны создаваться по национальному признаку, на территориях, где компактно проживает та или иная этническая группа (в марксистской теории говорится обычно о нациях). Национально-территориальный принцип был положен в основу прежней югославской федерации, которая распалась в 1991 г.; Чехословакии, прекратившей свое существование с 1 января 1993 г. в связи с разделением на два государства: Чехию и Словакию. В 1993 г. Бельгия

была преобразована в федерацию по национально-территориальному принципу. Он использован в конституции Эфиопии 1994 г. В своеобразных условиях Индии также частично используется этот принцип в форме территориально-лингвистического подхода к структуре федерации.

В настоящее время в науке и конституционной практике предпочтение чаще всего отдается комплексно-территориальному подходу. Он предполагает, что может быть учтен национальный фактор, как в Бельгии, но наряду с этим используются и все другие факторы: исторические, экономические, географические и иные, как в Индии, Пакистане, Малайзии.

Субъекты федерации часто имеют свои конституции (в США, Мексике – все штаты, в Танзании – только Занзибар, в Индии свой конституционный закон имеет штат Джамму и Кашмир), но в провинциях Канады и Пакистана, у штатов Венесуэлы конституций нет. В отличие от автономии субъекты федераций сами принимают свои конституции, которые не нуждаются в утверждении центральных органов. Субъекты федераций создают свои парламенты. Эти парламенты могут быть и однопалатными, и двухпалатными (в Индии, например, часть штатов имеют двухпалатные парламенты, а часть – однопалатные). Парламенты издают местные законы. Субъекты имеют свое правительство (его глава – губернатор, премьер-министр), могут иметь собственную судебную систему, вплоть до верховных судов, действующих параллельно с федеральными судами. Субъекты федераций могут иметь свое гражданство.

Субъекты федераций представлены в верхней палате федерального парламента, которая считается специфическим органом выражения их интересов. Они имеют в этой палате или равное представительство, независимо от численности населения (по 2 сенатора от каждого штата США, по 3 – в Бразилии), или неравное, которое зависит от численности населения, хотя и не пропорционально ему (например, от 3 до 6 от каждой земли в Германии, от 1 до 34 от каждого штата в Индии).



В настоящее время конституции не признают права выхода субъектов из состава федерации, признается лишь право самоопределения внутри федерации.

Наряду с субъектами в состав многих федеративных государств входят территориальные образования, не являющиеся субъектами федерации. Это федеральный округ – столица с прилегающими окрестностями (округ Колумбия

со столицей Вашингтоном в США, столица Бразилиа в Бразилии), федеральные территории (например, остров Гуам в США), федеральные владения (обычно это прибрежные острова, которые не населены или население которых имеет переменный состав – служба маяков, метеостанций и т. д.). В США есть так называемые ассоциированные государства – Пуэрто-Рико, Республика Маршалловых Островов, Соединенные Штаты Микронезии, Республика Палау.

Составные части федераций, не являющиеся субъектами, своих конституций не имеют. В некоторых случаях они создают местные парламенты, которые в Индии, например, принимают даже местные законы, но эти законы требуют санкции назначаемого губернатора, да и сами парламенты действуют скорее как совещательные органы при нем. Владения целиком управляются федеральными органами. Ассоциированные государства теоретически независимы (Республика Палау, Соединенные Штаты Микронезии, Республика Маршалловых Островов являются даже членами ООН), но ответственность за их оборону и внешние сношения несет правительство США, сами они никаких внешнеполитических акций не осуществляют. Несубъекты федерации за редкими исключениями не представлены в верхней, федеральной палате парламента (в Бразилии и Нигерии они посылают представителей в сенат, но меньшее число, чем штаты). В США несубъекты посылают одного делегата (резидент-комиссара и т. д.) в нижнюю палату парламента с правом совещательного голоса.



Поскольку и федерация в целом, и ее субъекты обладают качествами государственности, конституции федеративных государств разграничивают предметы ведения федерации и ее субъектов. Существует несколько способов такого разграничения, в основе которых лежит различное сочетание четырех элементов:

- 1) исключительные полномочия федерации; 2) исключительные полномочия субъектов; 3) совместная компетенция федерации и субъектов; 4) остаточные полномочия, не охваченные ни одним из перечисленных элементов.

Такие способы могут быть сведены к пяти вариантам. Первый способ состоит в том, что конституция устанавливает исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы относит к ведению ее субъектов. Компетенция федерации может быть установлена путем перечня вопросов, относящихся

к ее исключительному ведению (так была установлена компетенция федерации, например, в Танзании по конституции 1977 г., перечислявшая 17 вопросов общего значения; таким же образом предусматривает 19 пунктов с подпунктами конституция Эфиопии 1994 г.). В этом случае дается перечень вопросов, по которым федеральные органы могут принимать законы. Компетенция федерации может быть определена и «негативным способом» – путем запрета субъектам федерации принимать законы по указанным в конституции вопросам. К предметам ведения федерации обычно относятся оборона, внешняя политика, авиатранспорт, железные дороги, почта, телеграф и др. Только федерация может регулировать эти вопросы актами, принимаемыми ее органами.

Второй способ разграничения предметов ведения заключается в том, что устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Это редкий способ размежевания предметов ведения, и в чистом виде он сейчас не применяется, но как частный случай наряду с другими используется конституциями США, Швейцарии и некоторых других стран. Он дает определенные гарантии субъектам от вмешательства в сферу их ведения со стороны федеральных органов. Однако к ведению субъектов обычно отнесены вопросы, не имеющие принципиального значения.

При третьем способе конституции устанавливают две сферы компетенции: федерации и ее субъектов (Аргентина, Канада и др.). Часто в конституции дается перечень вопросов, относящихся к обеим сферам, а иногда четко перечислены только федеральные полномочия, полномочия же субъектов охарактеризованы в «негативном плане» – говорится, какие меры федерация не вправе применять по отношению к ее субъектам. В конституции Швейцарии исчерпывающего перечня полномочий ни в одной статье не дается, полномочия федерации и штатов сформулированы казуистично и разбросаны по разным статьям конституции. При этом особое значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не упомянутых ни в том, ни в другом перечне. Поэтому в конституции может содержаться специальная оговорка, согласно которой не названные в конституции полномочия могут быть отнесены к компетенции либо федерации, либо ее субъектов. В первом случае это означает огромное расширение полномочий федерации, во втором даются дополнительные полномочия субъектам, укрепляется их самостоятельность.

Четвертый способ размежевания предметов ведения состоит в том, что указываются три их сферы: компетенция федерации, ее субъектов и совместная

компетенция федерации и субъектов. Сфера совместной компетенции часто называется в конституциях и теории совпадающей, конкурирующей компетенцией. Наиболее подробный перечень такого рода содержится в конституции Индии. В специальном приложении к ней названы 97 вопросов, относящихся к компетенции федерации, 47 вопросов совпадающих полномочий и 66 вопросов, относящихся к компетенции штатов. Многие из этих вопросов имеют комбинированный характер: под одним и тем же номером обозначаются не совсем сходные вопросы. Остаточные полномочия отнесены к ведению федерации.

Этот способ размежевания компетенции является довольно сложным, использование его затруднено ввиду сходства многих вопросов, расписанных по разным рубрикам. Такую детализацию конституции федеративных государств, кроме Индии, не используют.

Наконец, пятый способ размежевания компетенции присущ конституциям Пакистана, Нигерии и некоторых других стран. Он заключается в том, что конституция дает перечень только двух сфер: федеральной и совместной компетенции. Перечня же исключительных полномочий субъектов не существует. Конституция содержит общую формулировку: все вопросы, которые не вошли в указанные два перечня (остаточные полномочия), относятся к исключительному ведению субъектов федерации, и в этой сфере закон субъекта федерации имеет преимущество по отношению к федеральному закону, т. е. действует закон субъекта, а не федеральный закон. Такой подход имеет преимущества по сравнению с охарактеризованной выше трехчленной классификацией. Он избавляет от излишней «жесткости» списков, способствует укреплению самостоятельности субъектов в рамках федеральной конституции. В новейших федеральных конституциях все чаще используется именно этот способ.

Наряду с рассмотренными пятью основными способами размежевания компетенции в некоторых конституциях федераций применяются и другие способы. Так, в Австрии разделены вопросы, относящиеся к компетенции законодательной и исполнительной власти федерации и ее субъектов. Конституция этой страны содержит также понятие «основы законодательства». Их устанавливает федерация, а субъекты (земли) в соответствии с этим издают местные законы. Оригинальный способ размежевания компетенции применен конституцией Бразилии 1988 г. Она предусматривает размежевание предметов ведения при участии не только федерации и штатов, как это принято в других государствах, но и федерального округа и муниципий (административно-террито-

риальных единиц внутри штатов). Эта конституция различает: исключительную компетенцию союза (федерации), совместную компетенцию союза, штатов, федерального округа и муниципий и, наконец, компетенцию союза, штатов и федерального округа по законодательству. Остаточные полномочия отнесены либо к компетенции штатов, либо к компетенции муниципий.



.....

Конституции устанавливают формы участия субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов. К их числу относятся: 1) осуществление совместной компетенции федерации и ее субъектов. По вопросам совместной компетенции могут быть изданы и законы федерации, и законы ее субъектов, но в данной сфере отношений превалирует федеральный закон, действует он, а не закон субъекта федерации; 2) создание особой палаты в парламенте, обычно называемой сенатом и рассматриваемой как орган специфического представительства субъектов (установлено представительство в данную палату от субъектов в равном или неравном количестве). Федеральный закон не может быть принят без согласия этой палаты. Он принимается без ее согласия, только если нижняя палата преодолет отказ верхней палаты (ее вето) квалифицированным большинством голосов; 3) автоматическое включение по должности должностных лиц субъектов федерации в общегосударственные органы; 4) периодически созываемые совещания премьер-министра федерации и премьер-министров (главных министров, губернаторов) ее субъектов (Индия, Канада, Папуа – Новая Гвинея и др.); результаты таких совещаний иногда оформляются федеральным законом, иногда, хотя это сделать и не удается, они используются в практической деятельности исполнительных органов; 5) совещания президента и глав исполнительной власти субъектов; 6) совещания руководителей одноименных министерств (департаментов) федерации и ее субъектов, которые во многом формируют политику в данной отрасли экономики, управления. Такого рода совещания направлены также на координацию практических действий.

.....

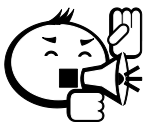
Поскольку федеральная конституция и законы имеют верховенство, существует федеральный контроль за соблюдением конституции субъектами фе-

дерации. Обычный, регулярный контроль осуществляется конституционными и иными судами (контроль за соответствием актов субъектов федеральной конституции), действует контроль по линии исполнительной власти (в отличие от законодательных органов органы исполнительной власти в большинстве федераций подчинены по вертикали), применяется финансовый контроль (за правильным использованием субсидий федерации ее субъектами) и т. д.

Вместе с тем во многих федерациях существуют чрезвычайные способы федерального контроля: введение чрезвычайного положения на территории субъекта (субъектов) федерации, президентское правление в субъектах, федеральное принуждение, институт федеральной интервенции (вмешательства), приостановление собственного управления субъекта федерации. О возможности федерального принуждения говорят конституции США, Германии, других стран. Крайним способом федерального принуждения являются военные действия; они использовались при сецессии некоторых субъектов в США, Швейцарии, Нигерии, Пакистане.

12.5 Конфедерации, содружества, иные политико-территориальные образования

Наряду с политико-территориальными образованиями, структура и органы которых регулируются конституционным правом, есть и такие, которые созданы на основе международных соглашений и регулируются в основном нормами международного права, но с элементами конституционно-правового регулирования. Традиционным образованием такого рода является конфедерация.



.....
 В отличие от федерации, конфедерация – это не союзное государство, а союз государств.

Конфедерация может иметь свой парламент наряду с парламентами государств-членов, главу конфедерации наряду с главами государств-членов, обычно президентами, свое правительство, но в отличие от федерации акты общих органов не действуют непосредственно на территориях государств-членов. Эти акты вступают в силу в частях конфедерации только после ратификации соответствующими органами государств-членов, которые могут также их нуллировать (отклонить). В настоящее время конфедераций в мире нет, последняя – Сенегамбия (объединение Сенегала и Гамбии в Африке) прекратила свое суще-

ствование в 1988 г. Президентом Сенегамбии по должности был президент Сенегала, а вице-президентом – президент Гамбии; обе эти страны оставались самостоятельными членами ООН.

Незначительные элементы конституционно-правового регулирования имеет британское Содружество, поскольку в некоторых его членах (не во всех) главой государства считается британский монарх, представленный генерал-губернатором (например, в Австралии, Канаде, Ямайке), хотя во многих других государствах имеются собственные президенты (Индия, Кения и др.). Указанные элементы присущи Европейскому Союзу, особенно после 1993 г., когда усилились интеграционные процессы. У него есть, в частности, собственный парламент (Европарламент), избираемый непосредственно гражданами государств-членов, а не их парламентами, как это было сначала, есть свои исполнительные органы. Акты этих органов по некоторым вопросам обязательны для государств-членов. В меньшем объеме элементы конституционного регулирования присущи СНГ, в состав которого наряду в Россией входят 11 государств – бывших республик СССР (кроме прибалтийских). Более высокая степень интеграции присуща созданному в 1996 г. Союзному государству Белоруссии и России.

Особый статус имеют колониальные и зависимые территории, находящиеся за пределами метрополии, а также резервации, находящиеся на территории метрополии. Зависимые территории (заморские департаменты и др.) – это остатки колониализма. К их числу, например во Франции, относятся заморские департаменты Реюньон, Гвиана, заморская территория Каледония и др. Заморские департаменты во многих отношениях приравнены к французским. Заморские территории имеют свое территориальное собрание, принимающее в соответствии с конституционным законом Франции 1992 г. местные законы, но большей властью обладает назначаемый правительством Франции губернатор. Великобритания сохранила некоторые мелкие колониальные владения (главным образом островные). Часть из них является так называемыми самоуправляющимися колониями (население избирает свои местные органы), другие управляются назначенными губернаторами.

В некоторых странах существуют резервации для коренного населения: в Канаде, Колумбии, США – для индейцев, в Австралии, Новой Зеландии – для маори. Теоретически резервации рассматриваются как особая единица, управляемая племенными советами в соответствии с местными обычаями, но на деле

жизнь племен находится под надзором федеральных властей (но не властей штатов).



Контрольные вопросы по лекции 12

1. Что такое территориальное устройство государства?
2. Охарактеризуйте унитарную форму государственного устройства.
3. Каковы основные признаки федеративной формы государственного устройства?
4. В чем принципиальное отличие статуса субъекта федерации от правового положения административно-территориальной единицы, автономной единицы?
5. Что такое автономия? В каких странах и почему создаются автономии?
6. В чем состоит принципиальное отличие конфедераций от федераций?

13 Местное самоуправление и управление в зарубежных странах

1. *Понятие местного самоуправления и управления.*
2. *Системы органов местного самоуправления и управления.*
3. *Органы общинного самоуправления и управления.*
4. *Органы регионального самоуправления и управления.*

13.1 Понятие местного самоуправления и управления



Местное управление – это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы.



Местное самоуправление – это деятельность самого населения местной территориальной единицы – территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению его делами.

В некоторых странах, например в Великобритании, вопросы местного самоуправления и управления регулируются нормами административного, а не конституционного права, хотя четкого различия между сферами их применения не проводится. В большинстве стран основные положения об управлении на местах содержатся в конституциях и традиционно рассматриваются в науке конституционного права, хотя в некоторых постсоциалистических странах и других государствах выделяется особая отрасль и наука муниципального права.

Территория государства (в федерациях – территория субъектов федерации) делится на административно-территориальные единицы. Такого деления нет только в очень мелких островных государствах (Аруба, Бахрейн, Мальта, Науру, Тувалу и др.). Бывает двухзвенное деление: области (губернии, округа, провинции) – общины (муниципии, коммун), трехзвенное: области – районы –

общины, четырехзвенное: регионы – области – районы – общины. Двухзвенное деление существует, например, в Болгарии, трехзвенное – в Китае, четырехзвенное – во Франции. В каждой из таких единиц есть либо назначенное должностное лицо, управляющее ею (губернатор в Финляндии, воевода в Польше, управитель области в Болгарии), либо назначенное должностное лицо и избранный гражданами совет (префект и генеральный совет в департаменте Франции), либо только избранный совет, выбираемые его председатель и мэр (в графствах Великобритании, в коммунах Франции).

Характер органов, осуществляющих управление на местах – в административно-территориальных единицах, в районах административной автономии, – определяется двумя факторами: разным подходом к понятию государственной власти и публичной власти территориального коллектива и доктриной разделения административно-территориальных единиц на «естественные» и «искусственные».

В большинстве государств принята концепция, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы (парламент, глава государства, правительство и др.), их представители на местах (назначаемые комиссары, префекты, губернаторы), а также суды. Что же касается выборных органов на местах и формируемой ими собственной администрации, то они рассматриваются как местные органы самоуправления и управления территориальных коллективов. Это тоже публичная власть, но не государственная, а власть населения тех административно-территориальных единиц, которые рассматриваются как территориальные коллективы (не все административно-территориальные единицы признаются территориальными коллективами). Истоки такого подхода лежат в «общинной теории», пользовавшейся раньше большим влиянием.

Органы местного самоуправления автономны по вопросам их компетенции, и по этим вопросам центральные органы не вправе давать указания, как органам самоуправления следует решить тот или иной вопрос (например, сколько средств отвести в местном бюджете на цели образования, возвести ли мост через ручеек или построить сельский клуб и т. д.). Они вправе и обязаны вмешаться, если орган самоуправления нарушает закон. В отличие от системы советов в странах тоталитарного социализма местные органы самоуправления не соподчинены между собой: каждое звено местных органов самоуправления осуществляет собственные полномочия.

По уполномочию центральных органов государства местные органы самоуправления могут осуществлять также некоторые функции органов государственной власти, и тогда последние вправе давать им конкретные указания. Но в этом случае органам местного самоуправления передаются необходимые материальные и финансовые средства. Детально правовое положение органов самоуправления регулируется специальными законами (в некоторых постсоциалистических странах – законами об основах самоуправления), а также принимаемыми ими хартиями, уставами или даже, как в Бразилии, местными органическими законами (так называются акты органов самоуправления, регулирующие их правовое положение).

В некоторых странах, однако, принята иная, «государственная» теория местного самоуправления: эти органы рассматриваются как продолжение центральной власти, агенты центра, министерств. Такой подход чаще всего обосновывается тем, что основную долю средств органы местного самоуправления получают из государственного бюджета, а их политика по принципиальным вопросам должна быть единой с государственными органами и определяться центром.

«Естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. Второе отмеченное выше обстоятельство – различная природа административно-территориальных единиц – оказывает влияние не столько на принципиальный подход к положению местных органов в целом, сколько на их структуру. Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются «естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. Первые – это разного рода поселения, села, города, где люди исторически и «естественно» группировались для совместной жизни, обычно возле источников воды. Они выбирали для управления определенных лиц – вождей, старейшин, создавали свои коллегиальные органы управления – сходы, собрания, советы. Эта форма получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления. Города тоже рассматриваются в праве как общины, но компетенция крупных городов шире. В настоящее время наблюдается тенденция укрупнения мелких общин, оказавшихся нежизнеспособными. В Нидерландах их число сократилось вдвое, в Германии – втрое.

Районирование территории страны актами государственных органов вызвало к жизни «искусственные» административно-территориальные единицы – воеводства, губернии, области, районы и т. д. В этих единицах, если они признаются территориальными коллективами, могут быть созданы выборные орга-

ны самоуправления или действуют только назначенные сверху чиновники (в Польше – воеводы, в Болгарии – управители областей, в Таиланде – губернаторы и т. д.). Это региональные самоуправления, если есть выборные органы, и региональное государственное управление, если есть назначенные чиновники. Региональные выборные органы самоуправления (обычно они, как и в общинных единицах, называются советами) создают свою региональную администрацию местного самоуправления. Это чиновники, ведающие делами по кругу компетенции местных органов самоуправления. Государственное региональное управление тоже имеет свою администрацию – чиновников, подчиненных губернатору, воеводе или префекту. В демократических странах назначенные органы государственного управления бывают только на региональном уровне, но в странах с полудемократическими, авторитарными, тоталитарными режимами представители государства – чиновники – назначаются (хотя и редко) также в общины. Вместе с тем во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы – районы, округа, где в отличие от других административно-территориальных единиц страны представительные органы не избираются. Ими управляют назначенные чиновники или делегатуры вышестоящих советов.

В марксистско-ленинской концепции конституционного права ни те, ни другие различия (государственной власти и политической власти местного самоуправления, общинного и регионального самоуправления и управления) не проводятся. В соответствии с лозунгом «Вся власть Советам!» все органы типа советов – народные советы, советы депутатов трудящихся, собрания депутатов, собрания народных представителей и т. д. – рассматриваются как единственные полновластные органы на своей территории. Они избираются гражданами (в некоторых странах в какие-то периоды избирались только трудящимися гражданами) и соподчинены по вертикали. Муниципальной автономией они не обладают. Советы рассматриваются как государственные органы.

Особыми территориальными единицами являются крупные города с прилегающими окрестностями (городские агломерации), союзы общин, школьные округа, экологические округа и т. д. Они не считаются административно-территориальными единицами, не имеют органов самоуправления и управления, хотя для решения своих вопросов создают комитеты и советы (иногда выборные). На особом положении находятся столичные округа (столица государства с прилегающими окрестностями), но в них также избираются свои коллегиальные органы (советы). Территории (союзные территории) в федера-

циях рассматриваются как особые административно-территориальные единицы и имеют особый порядок управления.

13.2 Системы органов местного самоуправления и управления

В зависимости от применения той или иной концепции (единой государственной власти или разделения государственной власти и местного самоуправления, признания или непризнания «естественных» и «искусственных» административно-территориальных единиц и др.), а также от национальных особенностей и традиций различных государств различаются четыре основные системы осуществления публичной власти на местах: англосаксонская, романо-германская, иберийская и система советов.

В соответствии с *англосаксонской системой* для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах в Англии и Уэльсе, областях и округах в Шотландии, графствах, округах, тауншипах в США, Австралии, Канаде) жителями избирается совет (правление), обычно на два–четыре года. Он состоит из трех–семи членов, в крупнейших городах – из 35–50 человек. Наряду с советом (правлением) население непосредственно избирает некоторых должностных лиц – шерифа (в США это в основном начальник полиции), атторнея, являющегося представителем данной административно-территориальной единицы в суде (он избирается только в крупных единицах – графствах), казначея и др.

Органа общей компетенции, аналогичного исполкому совета в странах тоталитарного социализма, не создается. В США местной управленческой деятельностью занимаются избранные населением должностные лица и те члены совета, которым это поручено, в Великобритании – отраслевые постоянные комиссии (комитеты), создаваемые из членов совета, – комитеты по строительству, по вопросам образования, по местным дорогам и др. Комитеты подбирают служащих, которые утверждаются советом, и под руководством постоянного комитета занимаются исполнительной деятельностью, но только в рамках компетенции местного самоуправления. В городах, как правило, действуют хартии самоуправления (некоторые из них пожалованы монархами столетия назад), в соответствии с которыми избираются советы и мэры. Мэры избираются либо непосредственно гражданами, либо советами. В первом случае это «сильный» мэр, получивший свою должность непосредственно от избирателей и нередко даже обладающий правом вето по отношению к решениям совета, во втором – «слабый», во многом зависящий от совета, его избравшего. В некоторых горо-

дах совет нанимает на срок (иногда до 12 лет) специалиста-менеджера для управления. Он тоже называется мэром, бургомистром.

Данная система не предусматривает назначения из центра чиновников на места для контроля за действиями выборных советов. Местные советы в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных, государственных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых ревизий (основную долю в финансировании местных расходов составляют, как правило, не местные налоги и доходы, а дотации из государственного бюджета), министерских инспекций (проверку производят уполномоченные министра по делам местного самоуправления), судебного контроля (центральные органы могут обращаться в суде исками против органов местного самоуправления).

В развивающихся странах – бывших британских колониях, несмотря на влияние англосаксонского права, такая система местного самоуправления не получила распространения; там созданы более централизованные системы, сочетающие выборность и назначаемость местных органов (Индия, Малайзия, Кения и др.).

Романо-германская (континентальная) система местного самоуправления присуща Франции, Италии, Польше, Болгарии, заимствована Турцией, Сенегалом, другими странами. Она строится на основе сочетания выборности и назначаемости местных органов. Основанием для применения того или иного способа формирования местных органов (выборности или назначаемости) обычно служат два момента: различие общинного и регионального звена административно-территориального деления и признание или непризнание данной административно-территориальной единицы территориальным коллективом. В общинах (поселках, городах, объединениях нескольких деревень – они обычно называются коммунами) существуют только выборные органы местного самоуправления – совет и мэр с одним или несколькими заместителями. Совет и мэр могут избираться населением, но раздельно: отдельно голосуют за членов совета, отдельно – за мэра. Мэр и его заместители могут избираться также советом коммуны, как во Франции. Иногда совет избирает коллегиальный орган. Никаких назначенных сверху администраторов – представителей государственной власти – в коммуне нет.

Существует несколько вариантов управления «искусственными» административно-территориальными единицами по этой системе. В соответствии с первым вариантом в некоторых административно-территориальных единицах

областного или районного звена, которые не рассматриваются как территориальные коллективы, действуют только назначенные центром чиновники – органы государственной власти (губернаторы в Финляндии и Турции, управители областей в Болгарии, воеводы воеводств в Польше, помощники комиссаров или супрефекты в округах Франции – единицах районного значения). В соответствии со вторым вариантом в административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, одновременно действуют выборные советы – органы местного самоуправления и назначенные из центра чиновники, которые являются представителями президента, правительства, министра внутренних дел (в регионах и департаментах Франции, в областях Италии, в губерниях Индонезии, в губерниях и районах Таиланда, в областях и районах Украины и др.). Эти чиновники по уполномочию центра осуществляют на местах государственную власть, контролируя законность действий органов местного самоуправления. При таком варианте совет избирает свой исполнительный орган, единоличный или коллегиальный (председателя, джунту и др.), который руководит администрацией, подчиненной совету. Чиновник – представитель государства имеет свою администрацию. В его ведении обычно находятся вопросы охраны порядка.

Раньше, до 1980-х гг., в некоторых странах Европы представитель государства в регионе контролировал целесообразность принимаемых советом решений, в связи с чем употреблялся термин «административная опека». В частности, до вступления в силу акта органа местного самоуправления префект (или комиссар, губернатор и др.) визировал каждый такой акт, без чего решение совета не вступало в силу. Теперь этот контроль осуществляется во многих странах только с точки зрения законности принимаемых решений. Он является гораздо менее жестким: комиссары (префекты и др.) проверяют акты советов, но прежнее визирование отменено; оспорить законность актов они могут лишь в местном административном суде. Установлен и срок для таких возражений. Вместе с тем в некоторых странах Европы действует прежняя концепция опеки. Сохранились прежние порядки в государствах Азии, Африки. В ряде стран назначенные сверху представители государственной власти могут обратиться к главе государства или к правительству с предложением о роспуске избранного совета и проведении новых выборов в связи с систематическим нарушением советом законодательства или его неработоспособностью.

Иберийская система управления на местах существует в Бразилии, во многих испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Ис-

пании ее теперь нет. В ряде стран она имеет существенные особенности: в Мексике она несколько иная, чем в Никарагуа, а в Аргентине совсем не похожа на систему, существующую в Колумбии; в некоторых странах эта система близка к охарактеризованной выше романо-германской, хотя в странах Латинской Америки роль представителей центра всегда значительно выше в силу широких полномочий президента. Кроме того, во многих странах Латинской Америки имеются крупные земельные латифундии и господство местных землевладельцев налагает существенный отпечаток на систему управления.

При иберийской системе местного самоуправления и управления население административно-территориальных единиц (в том числе общин, муниципий) избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т. п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета. Правда, опека почти не применяется: алькальду как председателю совета предоставляются широкие возможности не принимать в совете решения, которые он же будет вынужден позднее отклонить.

Система советов принципиально отличается от рассмотренных выше. Она применяется в странах тоталитарного социализма. Совет рассматривается как орган государственной власти и в свою очередь избирает другой государственный орган – исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления в данной административно-территориальной единице. Члены исполкома являются руководителями отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляют отдельными сферами местной жизни (образованием, здравоохранением, торговлей, местной промышленностью).

Такая система создается во всех административно-территориальных единицах. Лишь в мелких населенных пунктах совет может избрать не исполком, а председателя и секретаря совета, которые и ведают исполнительной деятельностью. Иногда наряду с исполнительным комитетом совет избирает постоянный комитет, который между сессиями совета осуществляет его полномочия (в Китае это постоянный комитет местного собрания народных представителей). Чиновники для контроля за деятельностью советов сверху не назначаются, но со-

веты как органы государственной власти подчинены по вертикали вышестоящим представительным органам. Советы могут решать не только местные, но и общегосударственные вопросы. При руководящей роли коммунистической партии деятельность советов практически направляется ее местными органами и организациями.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. В административно-территориальные единицы, особенно крупные, назначаются военные губернаторы и коменданты, которые в свою очередь назначают офицеров в нижестоящие административно-территориальные единицы. Назначенные должностные лица осуществляют управление на основе единоначалия с применением методов военного регулирования.

13.3 Органы общинного самоуправления и управления

Существует несколько видов органов общинного самоуправления. На низовом уровне это может быть староста (солтыс в Польше, кмет в Болгарии), староста деревни и городского квартала (Индонезия, Таиланд). Староста избирается обычно на сходе жителей села открытым голосованием, в странах Востока (например, в Индонезии) он утверждается министром внутренних дел из числа трех кандидатов, избранных собранием жителей.

В селе, группе деревень, в мелкой общине (например, в Великобритании с числом менее 150 жителей) по мере надобности созывается сельский сход. Помимо выборов старосты деревни сход решает главные вопросы местной жизни: о строительстве и ремонте дорог, мостов местного значения, о противопожарной охране, санитарии и др. Для этого он может вводить очень небольшой разовый местный налог (самообложение). В некоторых странах сход (собрание) более формализован: установлены законом возраст его участников (Филиппины – 15 лет, Танзания – 21 год), периодичность созыва (например, в Индии 2 раза в год). Собрание деревни может избрать единоличного главу сельской администрации или коллективный орган (совет, комитет, правление).

В более крупных общинах гражданами (а иногда и постоянно проживающими в общине негражданами) избирается совет. Обычно такие советы обобщенно называют муниципалитетами. Совет избирается, как правило, на 2–4 года и обладает правами юридического лица, имеет свой бюджет, распоряжается собственностью общины. В сферу его полномочий входят вопросы образования, здравоохранения, санитарии, строительство муниципального жилья для бедных слоев населения, ремонт дорог и др. Представительный орган имеет ис-

ключительные полномочия. Только он (или сход граждан в общинах, где нет совета) может принимать устав данного территориального коллектива, обязательные решения и правила, свой бюджет, планы и программы развития, вводить местные налоги, устанавливать порядок управления своей муниципальной собственностью. Свои полномочия советы осуществляют на периодически созываемых сессиях. В некоторых развивающихся странах избираются не все члены совета – часть их входит в состав совета по должности, в связи с общественным положением. Особые места резервируются для женщин, в Индии – для зарегистрированных каст и племен.

Следующий орган общины – глава муниципального образования, обычно называемый мэром. Иногда непосредственно гражданами или советами избираются и другие должностные лица местного самоуправления.

В небольших общинах советы избирают лишь председателя – мэра – и секретаря, в более крупных избирается коллегиальный орган и мэр (либо мэр и его заместители). Мэр занимает своеобразное положение: он одновременно является органом местного самоуправления и органом управления, если избирается непосредственно гражданами. Мэр, избираемый или нанимаемый советом, часто только администратор.

Важнейшая форма осуществления местного самоуправления – местные референдумы. Формами самоуправления являются также народная правотворческая инициатива (предложения граждан должны быть рассмотрены на открытом заседании совета) и территориальные органы общественного самоуправления, создаваемые в некоторых странах (уличные, квартальные и иные комитеты). Они не имеют властных полномочий.

Работа депутата органа местного самоуправления в отличие от парламентариев не оплачивается (оплачивается лишь работа освобожденных работников: председателя совета, секретаря и др.), но в ряде стран (Великобритания, США, Япония) члены совета получают вознаграждение за каждое участие в заседании.

13.4 Органы регионального самоуправления и управления

Известно несколько систем регионального самоуправления и управления.

1. В ряде стран на региональном уровне органами управления являются только назначенные чиновники (губернаторы, управители, воеводы и др.). Представительных органов, избираемых населением, в такой административно-территориальной единице нет. При назначаемом из центра чиновнике может

создаваться совещательный орган. Чиновник формирует его сам, по своему усмотрению (Украина), или этот орган состоит из делегатов советов нижестоящих административно-территориальных единиц (например, сеймик при воеводе в Польше, куда делегируются по два представителя от советов гмин – общин). Иногда совещательными органами при губернаторе являются дирекция, секретариат, состоящие из подчиненных губернатору ведущих чиновников местного управления, а также из некоторых других влиятельных лиц, включаемых в дирекцию самим губернатором.

2. В регионах одновременно действуют избранные советы и назначенные «сверху» представители государственной власти. Этот способ регионального самоуправления и управления охарактеризован выше на примере романо-германской (европейской континентальной) системы по отношению к регионам. При этом способе управления местные советы должны уведомлять руководителя государственной администрации в регионе, комиссара (префекта и т. п.) о своих решениях, но теперь такие решения для исполнения не нуждаются в обязательной визе комиссара. Если в административно-территориальной единице параллельно действуют представитель государства и совет, то сферы их компетенции разграничены законом. Поэтому существуют две системы органов, занимающихся непосредственной исполнительной деятельностью: чиновники, подчиненные представителю государственной власти, и служащие местного самоуправления.

3. В ряде испаноговорящих стран избираются и советы, и представители государственной власти. Последние, однако, становятся такими представителями только после избрания их председателями местных советов. Будучи избраны председателями советов, они и только они назначаются правительством как представители государственной власти. В данном случае нет двух систем органов, занимающихся непосредственной исполнительной деятельностью в регионе: этот аппарат возглавляет председатель совета, он же – представитель государства, но предметы ведения между представителем государства и советом разграничены. Подобная система существует в некоторых звеньях административно-территориального деления в Египте.

4. В странах тоталитарного социализма во всех звеньях регионального деления (как и на низовом уровне) создаются избираемые советы, которые в свою очередь избирают исполнительные комитеты, а иногда также постоянные комитеты. Как отмечалось, при данной системе советы и исполнительные ко-

митеты рассматриваются не как органы местного самоуправления и управления, а как органы государственной власти.



Контрольные вопросы по лекции 13

1. Каково соотношение понятий «местное управление» и «местное самоуправление»?
2. В чем состоят особенности местного управления и его органов, какую роль оно играет в механизме государства?
3. Каковы основные сферы полномочий местного самоуправления?
4. Какими средствами контроля располагает государство в отношении муниципальных единиц, осуществляющих самоуправление?
5. Как строятся отношения органов местного управления и самоуправления с центральной властью?

Литература

Основная литература

1. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. А. Алебастрова. – М. : Юрайт-М, 2001.
2. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран / Г. Н. Андреева. – М. : Эксмо-Москва, 2005.
3. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран / К. В. Арановский. – М., 1998.
4. Арбузкин А. М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие для вузов / А. М. Арбузкин. – М. : Юрист, 2004.
5. Данилов С. Ю. Конституционное право зарубежных стран в схемах / С. Ю. Данилов ; Высшая школа экономики (государственный университет). – М., 2005.
6. Ершов В. А. Конституционное право зарубежных стран / В. А. Ершов. – М. : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2009.
7. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М., 1996.
8. Ильин Ю. Д. Государственное (конституционное) право зарубежных стран / Ю. Д. Ильин. – М. : Юркомпани, 2010.
9. Комкова Г. Н. Конституционное право зарубежных стран / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. – М. : Юрайт, 2011.
10. Комкова Г. Н. Конституционное право зарубежных стран / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. – М. : Юрайт, 2013.
11. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2000. – Т. 1–2. Часть общая.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Проспект, 2013.
13. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин. – М. : НОРМА (НОРМА-ИНФРА-М), 2000.
14. Конституционное право / отв. ред. А. Е. Козлов. – М., 1996.
15. Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М., 1999.

16. Лейбо Ю. И. Конституционное право зарубежных стран / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская. – М. : Статут, 2012.
17. Лупу А. А. Конституционное право зарубежных стран / А. А. Лупу, И. Ю. Оськина. – М. : Дело и Сервис, 2013.
18. Маклаков В. В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / В. В. Маклаков. – М. : Инфотропик Медиа, 2012.
19. Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ / Н. А. Михалева. – М. : Юристъ, 1998.
20. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1998.
21. Прудников М. Н. Конституционное право зарубежных стран / М. Н. Прудников. – М. : Инфра-М, 2013.
22. Смоленский М. Б. Конституционное право зарубежных стран / М. Б. Смоленский, И. А. Иванников. – М. : Дашков и Ко, 2010.
23. Смоленский М. Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М. Б. Смоленский, С. В. Рыбак. – М. : КноРус, 2011.
24. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2012.
25. Шестакова К. Д. Конституционное право зарубежных стран / К. Д. Шестакова. – М. : РИОР, Инфра-М, 2010.

Дополнительная литература

1. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. – М., 1985.
2. Ален Андре. Национализм – федерализм. Пример Бельгии. Основы правового государства / Ален Андре // Серия публикаций Левенского института Центральной и Восточной Европы. – 1994.
3. Андреева Г. Н. Конституционные модели собственности в зарубежных странах / Г. Н. Андреева // Право и жизнь. – 1992. – № 3.
4. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. М. Барнашов. – Томск, 1988.
5. Басу Д. Л. Основы конституционного права Индии / Д. Л. Басу. – М., 1986.
6. Бахин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях / С. В. Бахин // Правоведение. – 1994. – № 2.

7. Богданова Н. А. О значении конституционного права для юридического образования и практической деятельности юриста (вступительная лекция) / Н. А. Богданова // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. – 1995. – № 1.
8. Бромхед П. Эволюция британской конституции / П. Бромхед. – М., 1978.
9. Бюджетный федерализм: опыт развитых стран. – М., 1996.
10. Вайль М. М. Австралия: федерализм и высшие органы власти / М. М. Вайль. – М., 1970.
11. Васильева Т. А. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1992. – № 7.
12. Дженис М. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии) / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. – М., 1997.
13. Джинджер Энн Ф. Верховный суд и права человека в США / Э. Ф. Джинджер. – М., 1981.
14. Дмитриев Ю.А. Судебная власть в механизме разделения властей и защиты прав и свобод человека / Ю. А. Дмитриев, Г. Г. Черемных // Государство и право. – 1997. – № 8.
15. Евдокимов В. В. Партии в политической системе буржуазного государства / В. В. Евдокимов. – Свердловск, 1990.
16. Егоров С. А. Современная наука конституционного права США / С. А. Егоров. – М., 1987.
17. Еремин В. Н. Политическая система современного японского общества / В. Н. Еремин. – М., 1992.
18. Заболотский Д. Л. О конституциях стран Восточной Европы / Д. Л. Заболотский // Журнал российского права. – 1998. – № 2.
19. Зарубежное законодательство о политических партиях : сб. нормативных актов. – М., 1993.
20. Защита прав человека в современном мире. – М., 1993.
21. Игнатова И. В. Механизм реализации Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» / И. В. Игнатова // Государство и право. – 1997. – № 7.
22. Испания. Конституция и законодательные акты. – М., 1982.
23. Италия. Конституция и законодательные акты. – М., 1988.

24. Каленский В. Г. Билль о правах в конституционной истории США / В. Г. Каленский. – М., 1983.
25. Каминский С. А. Институт монархии в странах арабского Востока / С. А. Каминский. – М., 1981.
26. Кашкин С. Ю. Конституция на переломе цивилизации: формирование глобального конституционного идеала / С. Ю. Кашкин // Государство и право. – 1992. – № 11.
27. Ким А. И. Государственное право в системе отраслей советского права / А. И. Ким // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1971 г.). – Томск, 1973. – С. 3–5.
28. Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М., 1984.
29. Ковалев А. М. Современное состояние Конституции V республики во Франции (проблемы реформы Конституции) / А. М. Ковалев // Государство и право. – 1997. – № 4.
30. Козлов А. Е. Федерализм в Бельгии и в России / А. Е. Козлов // Государство и право. – 1997. – № 7.
31. Конституции буржуазных государств. – М., 1983.
32. Конституции зарубежных государств. – М., 1997.
33. Конституции зарубежных государств. – М., 2000.
34. Конституции государств Европейского Союза. – М., 1999.
35. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М., 1997.
36. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – СПб., 1893. – Т. 1.
37. Косопуин А. С. Президент, конгресс, законодательство (опыт взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Соединенных Штатах Америки) / А. С. Косопуин, Т. И. Нефедова // Государство и право. – 1998. – № 1.
38. Крутоголов М. А. Парламент Французской Республики / М. А. Крутоголов. – М., 1988.
39. Крылов Б. С. США: Федерализм, штаты и местное самоуправление / Б. С. Крылов. – М., 1968.
40. Кудряченко А. И. Институт президентства на Украине: реалии конституционного статуса / А. И. Кудряченко // Государство и право. – 1998. – № 3.

41. Лафитский В. И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма / В. И. Лафитский. – М., 1993.
42. Лелях И. Организация и работа Европейского суда по правам человека / И. Лелях // Российская юстиция. – 1997. – № 5.
43. Лузин В. В. Методы толкования Конституции в деятельности Верховного Суда США / В. В. Лузин // Государство и право. – 1997. – № 10.
44. Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. – М., 1986.
45. Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А. А. Мишин. – М., 1984.
46. Морозова Л. А. Права человека в условиях становления гражданского общества (Международная научно-практическая конференция) / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 10.
47. Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989–1992). – М., 1996.
48. Орлов А. Г. Политические системы стран Латинской Америки / А. Г. Орлов. – М., 1982.
49. Остром В. Смысл американского федерализма / В. Остром. – М., 1993.
50. Партии и партийные системы современной Европы. – М., 1994.
51. Пастухов М. И. Судебная власть в Республике Беларусь / М. И. Пастухов // Государство и право. – 1998. – № 3.
52. Пилипенко А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах / А. Н. Пилипенко // Журнал российского права. – 1997. – № 11.
53. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В. Г. Вишнякова. – М., 2005.
54. Саликов М. С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма / М. С. Саликов // Государство и право. – 1997. – № 9.
55. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М., 1994.
56. Сенаторов А. Политические партии Японии и парламентская деятельность / А. Сенаторов. – М., 1995.
57. Современные зарубежные конституции. – М., 1992.
58. Современный федерализм (сравнительный анализ). – М., 1995.
59. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М., 1988.

60. Судебная система западных государств. – М., 1991.
61. Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблема асимметричных федераций / Э. В. Тадевосян // Государство и право. – 1997. – № 8.
62. Тихонов Л. А. Федерализм в странах Латинской Америки / Л. А. Тихонов. – М., 1979.
63. Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992.
64. Троицкий В. С. Делегированное законотворчество / В. С. Троицкий, Л. А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 4.
65. Федеративная Республика Германии. Конституция и законодательные акты. – М., 1991.
66. Федерация в зарубежных странах. – М., 1993.
67. Французская республика. Конституция и законодательные акты. – М., 1989.
68. Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 1.
69. Швеция. Конституция и законодательные акты. – М., 1983.
70. Энгельс Ф. Положение Англии. Английская конституция / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – С. 621–622.

Глоссарий

Абсентеизм – неявка избирателей на выборы.

Аккламация – решение, принятое по законопроекту посредством громких аплодисментов и криков. Аккламация применяется обычно в случаях, когда симпатии явного большинства нетрудно предположить (Великобритания, США).

Альтинг – парламент в Исландии.

Апатриды – лица без гражданства (люди без родины).

«Беседы у камина» (fireside chat) – неформальные беседы по радио и телевидению руководителей государства или других политических лидеров. Впервые такие беседы стал проводить президент Франклин Д. Рузвельт в 1930-е гг. Президент Рональд Рейган ввел практику еженедельных выступлений и бесед по радио.

Бипатризм – двойное гражданство.

Бундесрат – верхняя палата парламента Федеративной Республики Германия.

Бундестаг – нижняя палата парламента Федеративной Республики Германия.

«Вместе катить бревно» (log rolling) – термин, означающий помощь политиков друг другу, когда, к примеру, один парламентарий поддерживает законопроект другого, ожидая от него такой же помощи в будущем.

Габсбургское престолонаследие – наследование престола женщинами при условии, что во всех поколениях данной династии нет мужчин.

«Гильотина» – термин из парламентской практики, означающий право спикера (как правило, основанное на обычае) прекратить рассмотрение поправок и дополнений к законопроекту, «обрубив» на какой-то одной из них. Формально применяется для экономии времени, однако можно «обрубить» и невыгодные каким-либо политическим силам изменения.

Дефекция – изменение депутатами своей партийной принадлежности под угрозой потери мандата.

Дисконтинуитет – все дела, не получившие в течение парламентской сессии завершения, прекращаются с ее окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут рассматриваться лишь с самого начала (США).

Индемнитет – неответственность депутата по истечении срока его депутатского мандата.

Инджанкшен – судебный приказ, запрещающий должностному лицу совершать действия или издавать акт.

Кастильское престолонаследие – наследование престола женщинами (дочерьми), в случае если у покойного монарха нет сыновей. Если же остались младший сын и старшая дочь, то сын имеет преимущество (Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды).

«*Кенгуру*» – термин, обозначающий право спикера парламента «перепрыгивать» через некоторые из поправок, внесенных депутатами к какому-либо законопроекту. Формально применяется для сокращения времени рассмотрения законопроектов. Фактически это может означать, что «неудобные», невыгодные для одной группы «депутатов поправки и дополнения будут перепрыгнуты спикером» в угоду другой группе депутатов. Данное правило основано на обычае, оспорить его применение практически невозможно, так как поведение спикера не принято обсуждать.

Кнессет – парламент Израиля.

«*Кнут*» (*whip*) – термин, обозначающий партийного организатора – депутата, который следит за тем, чтобы все члены фракций присутствовали на голосовании и голосовали согласно решениям фракций и их лидеров. Термин «кнут» появился в британском парламенте, так как там голосование осуществляется путем перехода через специальные двери: «кнут» как бы «гонит» своих коллег в нужном направлении. Этот термин применяется и в других англоязычных странах (США, Канада), хотя парламентская фракционная дисциплина здесь значительно мягче. «Кнуты» – это помощники лидеров партийных фракций.

Континуитет – прохождение законопроекта, находящегося в Парламенте, не прекращается с закрытием сессии палат (Индия).

«*Кухонный кабинет*» (*kitchen cabinet*) – так чаще всего называют неофициальную группу советников при главе государства или правительства. Группу близких советников и друзей американского президента Теодора Рузвельта называли «теннисным кабинетом», Уоррена Гардинга – «покерным кабинетом», а Гарри Трумен сам назвал своих друзей-советников «кухонным кабинетом».

Мандамус – судебный приказ, обязывающий должностное лицо совершать действия или издать акт, входящие в его компетенцию (Великобритания, США).

Манифестация – массовое шествие граждан по улице либо мирное собрание под открытым небом.

«Медовый месяц» (honeymoon period) – период после избрания президента или назначения премьер-министра, в течение которого средства массовой информации и политические противники воздерживаются от критики вновь избранного (назначенного) лица. По неписаной традиции такой период длится 100 дней.

Монархия – такая форма правления, где государство возглавляется лицом, получившим власть по наследству.

«Наездник» – поправка или дополнение к законопроекту, которые поддерживаются или вносятся исполнительной властью, но не нравятся большинству депутатов. Чаще всего «наездника» вносят в законопроект об ассигнованиях. Как правило, президент подписывает закон, примиряясь с тем, что приходится уступить и одобрить поправку «наездника» ради принятия важного закона.

Натурализация – прием в гражданство по заявлению иностранца.

«Овечий ход» – термин, означающий способ голосования в парламенте, когда депутаты идут один за другим и либо сообщают свое мнение («да» или «нет») специальному чиновнику, либо поочередно опускают свои бюллетени в ящик для голосования. «Овечьим ходом» такой способ голосования называется потому, что депутаты идут за лидером своей фракции, как овцы за бараном. «Овечий ход» применяется в Великобритании, ФРГ, Японии. Иногда его используют для того, чтобы сорвать голосование: депутаты идут очень медленно, зная, что на голосование отпущен определенный лимит времени (Япония).

Оптация – выбор гражданства, используемый в случаях, когда какая-то территория переходит от одного государства к другому.

«Осел и слон» (donkey and elephant) – символы демократической и республиканской партий США. В 1874 г. карикатурист Томас Нэст опубликовал карикатуры, где использовал фигуры осла и слона как символы этих партий. Возможно, что фигура осла была навеяна художнику словами республиканца Игнатиуса Донелли, который сравнил конкурирующую партию с мулом, «у которого нет гордости за происхождение и надежды на потомство».

«Отцы-основатели» (founding fathers) – так в XX в. стали называть участников филадельфийского конвента (1787 г.), принявшего Конституцию

США. Среди них наиболее известны такие деятели, как Дж. Мэдисон, Дж. Вашингтон, Б. Франклин, А. Гамильтон. Впоследствии они занимали важные государственные посты или прославились в иных сферах. Таким термином и сейчас называют авторов конституции.

Петиция – право обращения к властям с письменными требованиями, жалобами.

«*Прокуренная комната*» (*smoke-filled room*) – место, где затеваются политические интриги и заключаются темные сделки. Выражение принадлежит Гарри Дохерти, политическому деятелю из штата Огайо, высказавшемуся по поводу выдвижения его земляка из Огайо Уоррена Гардинга кандидатом в президенты США.

«*Разгребатель грязи*» (*muckraker*) – журналист, который занимается разоблачением нечестных политических приемов и дел, незаконных связей с бизнесом и т. д. Этот термин впервые употребил американский президент Теодор Рузвельт. «Разгребатели грязи» писали о коррупции, продажности и т. д., однако Т. Рузвельт употребил это выражение в негативном смысле, упрекая журналистов в том, что, «разгребая грязь», они не умеют вовремя остановиться и могут разбудить силы зла.

Регент – официальное лицо при несовершеннолетнем монархе, правящее от имени монарха до тех пор, пока монарх не достигнет совершеннолетия.

Республика – это форма правления, где главой государства является избранное лицо.

Салическое престолонаследие – это когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын), но не дочери (Бельгия, Япония).

Сторинг – парламент Норвегии.

Тарикаты – мусульманские ордена в Сенегале, которые, помимо решения своих внутренних вопросов, поддерживают общественный порядок в деревнях и некоторых городах, обеспечивают сбор и уплату крестьянами государственных налогов, мобилизуют крестьянские массы в период избирательных кампаний.

«*Твидл-ди и Твидл-дум*» – слова, означающие, что две ведущие американские партии во время предвыборных кампаний дают очень похожие обещания и берут похожие обязательства. Слова эти взяты из английского фольклора.

Теократическая республика – главным лицом в государстве является духовный глава государства, т. е. лицо, возглавляющее господствующую религиозную конфессию.

«*Торговец влиянием*» (*influence peddler*) – человек, который имеет тесные связи в высших сферах власти и поэтому может оказать помощь в получении выгодных государственных заказов, в принятии нужных правительственных решений и т. д. Обычно такой человек имеет определенный процент от дохода, полученного его «клиентом». Такие деяния противозаконны, но почти не доказуемы.

Унитарное государство – форма государственного устройства, при которой территория государства, в отличие от федерации, не имеет в своем составе суверенных государственных образований (республик, штатов, земель), а подразделяется на административно-территориальные единицы (районы, области и т. д.); в нем существует единая система высших органов и единая система законодательства.

Федерация – форма политико-территориального или национально-государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью.

Филиация – приобретение гражданства по рождению.

«*Флибустьеры*» – члены сената США, которые пытаются сорвать голосование по какому-либо вопросу, зная, что находятся в меньшинстве. Суть флибустьерства в том, что ораторы занимают трибуну и выступают так долго, как только могут, пока не кончится время, отведенное для прений и голосования по данному вопросу. (Продолжительность речей сенаторов не ограничивается.) Эти речи обычно никак не связаны с предметом обсуждения, во время выступления может читаться, к примеру, Библия или телефонная книга.

«*Хромая утка*» (*lame duck*) – выражение, первоначально обозначавшее бизнесмена-банкрота, разорившегося дельца и т. д. Сейчас так чаще называют членов парламента, проигравших на выборах или непереизбранных президентов, или президентов, которые уже использовали отведенные конституцией сроки пребывания на посту и не могут быть переизбраны.

«*Челнок*» (термин из парламентской практики двухпалатных парламентов, где палаты практически равноправны) – законопроект, поочередно изменяемый то одной, то другой палатой, может неограниченное число раз переходить из палаты в палату, как челнок ткацкого станка: туда-сюда. При помощи такой практики можно «заволокитить» любой законопроект, формально не отклоняя его.