

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
МИНИСТЕРСТА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН  
(В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ)**

Учебное пособие



*Составители:  
Беляева О.В.,  
Клевцов С.В.,  
Кочеткова Н.Д.*

**ОРЕЛ  
2011**

**УДК 34М21**

**ББК 67.8**

**К 65**

**Рецензенты:**

**Щеголева Н.А.**, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права ГОУ ВПО ОРАГС кандидат юридических наук, доцент

**Жиляева С.К.**, начальник кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин Орловского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент

**К 65** Конституционное право зарубежных стран (в вопросах и ответах): учебное пособие / сост.: О.В. Беляева, С.В. Клевцов, Н.Д. Кочеткова. - Орёл: ОрЮИ МВД России, 2011. - 157 с.

Учебное пособие содержит краткие ответы на вопросы курса конституционного права зарубежных стран, теоретические основы конституционного права зарубежных стран, его основные положения. Рассматриваются тенденции развития конституционных процессов в различных странах и другие вопросы конституционного права зарубежных стран.

В пособии в сжатой форме рассматриваются практически все вопросы, предусмотренные учебной программой по конституционному праву зарубежных стран.

Доступность излагаемого материала позволяет в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные в процессе изучения учебной дисциплины, а также определить структуру и краткое содержание ответов на наиболее часто встречающиеся экзаменационные вопросы.

Пособие разработано в соответствии с программой по конституционному праву зарубежных стран для всех форм обучения и предназначено для обучающихся в юридических ВУЗах, а также для широкого круга читателей, интересующихся теоретико-прикладными вопросами правового регулирования конституционно-правовых отношений в зарубежных странах.

**УДК 34М21**  
**ББК 67.8**

## ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Самостоятельность конституционного права в системе права любой страны обуславливается, прежде всего, его особым предметом регулирования. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Эти отношения между человеком, обществом и государством, основополагающие отношения, определяющие устройства и его функционирования.

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

Конституционное право – это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положений человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы государственных органов, а также органов самоуправления.

Конституционное право является сложной системой, включающей множество взаимодействующих частей и элементов, которые характеризуют его внутреннее строение и обособляют его. Основные части и элементы системы конституционного права – это его общие принципы, его институты и нормы.

В современном мире насчитывается свыше 190 независимых государств. Естественно, что невозможно осветить в пособие все особенности конституционного строя каждого из них. Конституционные процессы, происходящие в различных государствах предполагают, научное осмысление и обуславливают необходимость совершенствования знаний в области конституционного права зарубежных стран как науки, так и учебной дисциплины.

Изложенные обстоятельства предопределяют необходимость разработки новых учебников, курсов лекций, пособий, адаптированных к современным реалиям в данной области права.

Предлагаемое пособие соответствует содержанию действующей программы по конституционному праву зарубежных стран. Пособие охватывает подавляющее большинство юридических терминов и определений конституционного права зарубежных стран. Однако рассмотрены они не детально и обстоятельно, а лишь конспективно, что требует от читателя дополнительной работы над учебной, научной общетеоретической литературой и соответствующими нормативными материалами.

Логико-тематическое расположение категорий и понятий конституционного права зарубежных стран позволяет рационально организовать работу обучаемых на лекциях, семинарах и практических занятиях, при изучении конкретной темы курса.

Особую помощь предлагаемое пособие может оказать при написании контрольных работ, а также при подготовке к семестровым экзаменам и зачетам.

## **I. ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

1. Конституционное право как отрасль национального права, ее предмет, метод и система.

2. Конституционное право зарубежных стран как наука и учебная дисциплина.

3. Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности и классификация.

4. Источники конституционного права зарубежных стран.

### **1. Конституционное право как отрасль национального права, ее предмет, метод и система**

В правоведении термины «конституционное» и «государственное право» нередко употребляются как синонимы. Так, англо-саксонская и романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», тогда как для германской системы характерно употребление термина «государственное право». В настоящее время только ограниченная группа стран пользуется термином «государственное право», подавляющее же их большинство обозначает основополагающую отрасль своего права термином «конституционное право».

Противопоставление конституционного права и государственного права возможно лишь в том случае, если в обществе существует явный разрыв между властной (государственной) системой и всей совокупностью социальных отношений. Но такая модель государственности противоречит самой идее конституционализма.

В отечественной юридической литературе термин «конституционное право» употребляется в трех значениях. Во-первых, под конституционным правом понимается отрасль права, во-вторых – отрасль юридической науки, в-третьих – учебная дисциплина.

Любая отрасль права отличается от других по характеру регулируемых отношений. Таким образом, конституционное право – это отрасль права, в сферу регулирования которой входят политические отношения в рамках одной страны.

В романо-германской традиции отраслью права считается совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Если КГПЗС регулирует те общественные отношения, которые позволяют обеспечить определенный баланс публично-правовых и частных явлений в общественной жизни, то это означает наличие вполне определенного объекта регулирования и возможность построения КГПЗС именно как отрасли.

Отсюда распространено определение конституционного права как «особой отрасли». Например, определение А. Мишина: «Конституционное (государственное) право есть отрасль, представляющая собой совокуп-

ность юридических норм, закрепляющих экономическую основу общества, форму правления, форму государственного устройства, определяющих организацию, компетенцию и порядок деятельности высших и местных органов государственной власти и управления, права и обязанности граждан и подданных, избирательное право и избирательную систему».

Уязвимость такого подхода – в попытке дать исчерпывающий список «основных отношений». Формирование такого списка никогда не может быть универсальным для всех зарубежных стран (то есть оно возможно только для какой либо отдельно рассматриваемой страны). Главное же противоречие – само понятие отрасли не является универсальным. В англо-саксонской традиции отраслевая система права отражает не систематизацию общественных отношений, как предмета регулирования, а процессуальную специфику самого регулирования (причем, сложившуюся исторически и не имеющую особую логику). В этой ситуации конституционное право не может определяться как «отрасль права» – речь может идти скорее о комплексе важнейших правовых принципов и норм, выполняющих не только юридические, но и социальные, идеологические функции. Еще в большей степени эта закономерность проявляется в странах с религиозно-правовыми системами (прежде всего, исламских), где конституционное право неразрывно связано с базовыми религиозными нормами и даже во многих компонентах заменяется ими.

*Í ðááì áò ìì éííñòèòóèéíííã ì ðááì çàððááçéí úò ñò ðáí* выступают общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это отношения между человеком, обществом, государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование.

В разных странах существуют неодинаковые доктринальные подходы ученых к предмету отрасли конституционного права.

В Великобритании конституционное право устанавливает нормы и принципы регулирования «всей системы управления». Суть предмета конституционного права видят в регулировании отношений граждан и основных органов государства, главных функций органов государства.

Развивая положения о функциях, некоторые английские юристы утверждают, что по существу конституционное право имеет дело с тремя функциями государства: издавать законы; исполнять законы; защищать государство от внешних и внутренних угроз.

В США считается, что конституционное право в самом общем виде регулирует: управление государством, отношения граждан и правительства; определяет права и обязанности управляющих (лиц и органов, управляющих государством). Сущностью конституционного права в США является гарантия обеспечения в обществе «фундаментальной свободы», что предполагает разграничение сфер свободы индивида и пределов действия государственной власти.

Японские авторы при определении предмета конституционного права на первый план выдвигают организацию власти (управление государством) и права человека.

Французская доктрина на одно из первых мест в конституционном праве выдвигает политическую власть и политический режим.

Таким образом, исходя из рассмотренных позиций, суть конституционного права заключается в «регулировании политического сообщества, частью которого является государство», в определении «политического статуса власти и общества».

В общем смысле *предмет конституционного права зарубежных стран* – это правоотношения, обеспечивающие целостность, стабильность и эффективность функционирования общественной системы в конкретной стране (т.н. *статутные отношения*), или «*отношения первого порядка*»).

Основанием ограничения конституционного права от других отраслей права также служит и *ἰ ἀόλᾱ ἰ δᾱᾱᾱᾱᾱ δᾱᾱᾱᾱᾱ ἰ ἰᾱᾱᾱᾱᾱ*, то есть совокупность приемов и способов правового воздействия на сложившиеся общественные отношения. К методам конституционно-правового регулирования общественных отношений относятся:

- метод обязывания, именно в такой форме провозглашается большинство норм конституционного права зарубежных стран, относящихся к организации власти: «Все органы и государственные предприятия обязаны оказывать депутатам необходимое содействие в выполнении ими своих обязанностей» (ст. 85 Конституции Кубы 1976 г.), «Правительство должно получить доверие палат» (ст. 94 Конституции Италии 1947 г.);

- метод запрета: «Дискриминация по мотивам расы, цвета кожи, пола и национального происхождения запрещена и карается законом» (ст. 41 Конституции Кубы), «Всякий императивный мандат является недействительным» (ст. 21 Конституции Франции 1958 г.), «Свобода мысли и совести не должна нарушаться» (ст. 19 Конституции Японии 1946 г. вступившая в силу с 1947 г.);

- метод дозволения, применяется преимущественно к регулированию статуса человека и гражданина, а также при определении полномочий государственных органов: «Кабинет может принять решение о созыве чрезвычайной сессии Парламента» (ст. 53 Конституции Японии).

В сфере регулирования конституционных правоотношений, в том числе с установлением «остаточной» компетенции субъектов конституционного права (напрямую не регулируемой нормами конституционного права) существует особая иерархия методов:

1) метод субординации – жесткого юридического воздействия на основе властно-императивных начал (обязывание, запрещение, подчинение) с образованием четкой властной иерархии, когда «остаточная» компетенция принадлежит вышестоящим инстанциям.

2) метод координации - предоставление права на согласование собственных активных действий с другими субъектами правоотношений, когда образуется система координации и кооперации, а «остаточная компе-

тенция» признается в качестве «смешанной» и также предполагает обязательное взаимодействие субъектов.

3) метод субсидиарности – компетенция по большей части изначально признается «смешанной», первичное право на проявление активности признается за нижестоящим субъектом, а при условии его отказа или неэффективных действий право на решение вопроса переходит к вышестоящему субъекту.

В целом конституционно-правовой метод регулирования общественных отношений основывается на властно-императивных началах. Властеотношения определяют содержание большинства этих норм.

Конституционное право является сложной *ἑνὸς αἰτέ*, включающей множество взаимодействующих частей и элементов, которые характеризуют его внутреннее строение и обособляют его. Система конституционного (государственного) права – это совокупность субъектов и объектов, обеспечивающих структурную целостность и функциональную эффективность конституционно-правовых отношений. Основными компонентами системы конституционного (государственного) права являются:

- субъекты конституционно-правовых отношений;
- источники;
- нормы;
- институты конституционного права;
- принципы и методы конституционно-правового регулирования.

**1. Субъекты конституционно-правовых отношений** – индивиды, группы лиц, общественные институты, чья деятельность и взаимодействие создают способные общественные «отношения первого порядка».

В конституционном праве не используется деление субъектов на физических и юридических лиц, как, например, в гражданском праве. В нем принята своя классификация. В наиболее обобщенном виде в число субъектов конституционно-правовых отношений обычно включаются:

1) социальные и национальные общности (народ, являющийся источником власти, нации и иные этнические группы, имеющие право на самоопределение, классы в странах тоталитарного социализма и др.);

2) государство и его составные части (например, субъекты федерации в Германии или автономные образования в Китае);

3) основные органы государства (глава государства — император в Японии, президент в США, парламент в Великобритании, кабинет министров в Индии, народный защитник в Испании и т.д.);

4) общественные объединения и коллективы граждан публичного характера, т.е. те, которые участвуют в политике, а не занимаются, скажем, извлечением прибыли, как акционерные общества (например, партии, выдвигающие кандидатов на выборах в органы государства, в Бразилии или группы избирателей в Швейцарии, обладающие правом народной законодательной инициативы);

5) депутаты представительных органов, обладающие, например, правом депутатского вопроса к представителям исполнительной власти;

б) органы местного самоуправления и управления (например, советы графств в Великобритании, мэры городов во Франции);

7) индивиды (граждане, иностранцы, лица без гражданства, лица с множественным гражданством – каждая из этих категорий населения обладает своим объемом конституционных прав).

**2. Принципы конституционного права зарубежных стран** – это качественные характеристики конституционного регулирования общественных отношений, основные начала строения и функционирования системы конституционного права зарубежных стран. Именно принципы образуют целостное видение основ конституционного строя данной страны и отражают саму идеологию конституционного строительства. Особенно важны конституционные принципы в качестве гарантии стабильности конституции и преемственности ее развития.

Конституционные принципы могут формулироваться в тексте конституции (преамбуле, в специальных разделах, в составе отдельных норм), могут закрепляться специальными решениями органов конституционного надзора, устанавливаться путем ситуативного толкования конституционных актов. Важнейшую роль в формулировании конституционных принципов играют доктринальные источники.

Выявляют следующие принципы:

- *общие принципы*, которые декларируются в конституциях зарубежных стран: народный суверенитет (ст. 3 Конституции Франции), народное представительство (преамбула Конституции Японии), разделение властей (ст. 20 Основного закона Германии) и др.;

- *принципы, имеющие четкую юридическую форму выражения* и применяются в государственной деятельности: независимость депутатов от избирателей (ст. 53 Конституции Испании 1978 г.), неотвеченность главы государства (ст. 56 Конституции Испании) и др.

***Êííñèòóóèíííúáíðéíöèíú ì íæíí ðáçáæèòüíà òðè áðííú:***

1. Универсальные принципы, которые выражают сущность конституционализма как особого типа правопонимания и поэтому характерны для конституций любых моделей и систем. Обычно выделяется три таких принципа:

- *принцип национального (народного) суверенитета* – это фундамент конституционной системы. Этот принцип имеет много трактовок, но его сущность всегда понимается универсально: народ является источником и учредителем власти; власть не является «богоданной», т.е. народ вправе выбирать форму власти и менять ее. Без этой установки невозможна сама идея конституционного строительства.

- *принцип правового формализма* – это принцип, с помощью которого достигается четкое разделение политически и права. Государство в условиях конституционного строительства превращается в правовую систему, где бюрократия уже не творит закон, а лишь исполняет его. Проявление же самостоятельной политической воли бюрократии рассматривается как произвол. Одновременно происходит обособление права как самостоя-

тельного социального института от морали, экономики и политики. Право превращается в всеобщего универсального посредника в человеческих отношениях, в высший авторитет, в неоспоримую ценность и воплощение власти. Как следствие, формируемая в системе конституционного права правосубъектность рассматривается как целостная модель общественного поведения, а не набор регламентирующих норм и правил.

- *принцип институциональной демократии* – выражение двух предыдущих принципов. Реализация принципа народного суверенитета на основе принципа правового формализма требует создания особой институциональной системы – особого организационно-правового механизма «народовластия». При том, что реализация этого принципа может быть предельно разнообразной, сама идея демократии входит в любую конституционную доктрину, и в любой конституции формирование системы государственной власти, как выражение «воля народа», является ключевой задачей.

2. Особенные принципы, получившие реализацию в рамках той или иной конституционной модели, в конституциях стран, принадлежащих к одной правовой семье. Примеры:

– *принципы, реализующие идею институциональной демократии:*

а) прямая демократия – форма народовластия, основанная на принятии политических решений непосредственно всеми без исключения гражданами (например, в ходе референдума).

б) плебисцитарная демократия – форма народовластия с сильными авторитарными тенденциями, в рамках которой лидер режима использует одобрение масс как основное средство легитимации своих политических решений. Историческим предшественником прямой и плебисцитарной демократии являлась т.н. «военная демократия», основанная на элементах родоплеменного и общинного строя.

в) представительная, или плюралистическая демократия – форма народовластия, при которой граждане участвуют в принятии политических решений не лично, а через своих представителей, избранных ими и ответственных перед ними.

г) цензовая демократия – разновидность представительной демократии, в рамках которой избирательное право (как основное право, гарантирующее участие в политическом процессе), принадлежит ограниченному кругу граждан. В зависимости от характера ограничений, цензовая демократия может являться *элитарной* (в т.ч. либерального толка), *классовой* (пролетарская, буржуазная демократия).

– *принципы, характеризующие компетенцию государства и задачи государственной власти:*

а) принцип правового государства (впервые - в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. как идея особого государственного устройства, гарантирующего верховенство естественных прав человека; в современной конституционной практике закрепляется через самостоятельные принципы: *верховенство права, разделение властей, реальность прав и свобод человека*)

б) принцип социального государства (возник в русле политического католицизма в к. XIX в., далее воплотился в Веймарской конституции 1919 г., в конституциях фашистских государств в Австрии и Испании, после Второй мировой войны – в ФРГ, Франции, Японии, Индии и др.: идея в ответственности государства за социальную стабильность, обеспечение основ социального благополучия, реализацию важнейших потребностей всех членов общества).

– *принципы, характерные для временных конституций развивающихся стран*: например, принцип национализма – как приоритет завоеваний национального государственности и ее самобытности.

– *принципы, характерные для социалистических конституций*:

а) принцип руководящей роли партии – провозглашение политической партии в качестве единственного законного выразителя политических интересов народа в данной стране и закрепление ее исключительных прерогатив в политической системе общества.

б) принцип интернационализма – провозглашение отказа от националистической политики и признания равенства и братства представителей всех наций в борьбе за общие классовые интересы.

3. Единичные принципы, встречающиеся в конституционных системах отдельных стран. Некоторые из них достаточно распространены – *отказ от войны как средства политики, признание приоритета международного права*. Но страны, где они получили распространение, не образуют компактные группы или семьи, и такие принципы рассматриваются как единичные. Примеры всегда отражают специфику конституционного строительства в данной конкретной стране, а не какие-либо общие закономерности.

**3. Конституционно-правовые институты** – это определенная система норм конституционного права зарубежного государства, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу. К числу конституционно-правовых институтов относятся: - правовой статус человека и гражданина;

- основы общественного строя;
- форма правления;
- избирательное право;
- народное представительство;
- конституционный контроль (надзор) и др.

Таким образом, институты конституционного права – это относительно самостоятельные группы источников и норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные правоотношения (правовой статус человека и гражданина, основы общественного строя, система народного волеизъявления, правовой статус главы государства, правовые принципы территориальной организации и т.д.) Многие из них образуют сложную иерархию групп правовых норм.

Именно система институтов является основой для упорядочивания конституционно-правовых систем в зарубежных странах. Причина заклю-

чается в том, что институт объединяет любые типы источников, регулирующих определенные виды общественных отношений. Поэтому, если у романо-германцев институты формируются в пределах определенной отрасли права, то у англосаксов и мусульман – институт может охватывать нормы из разных отраслей (то есть выполнять ту же системную функцию, что отрасль права у романо-германцев).

**4. Конституционно-правовые нормы** – это общеобязательные правила поведения, установленные или санкционируемые государством в целях охраны и регулирования определенных общественных отношений, которые осуществляются через конкретные права и обязанности и обеспечиваются принудительной силой государства. Более подробно конституционно-правовые нормы рассматриваются в следующем вопросе.

## 2. Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности и классификация

*Ā eēdīēīī m̄ ūpēā īīdī ū ēīīpōēōōēīīīā īdāāā* – это непосредственный результат конституционно-правового регулирования на основе существующей системы источников и иерархии методов конституционного права. Но трактовки самого понятия «норма» существенно отличаются.

Нормы в романо-германской традиции определяют как «юридические правила, установленные или санкционированные государством» (и составляют базовый тип источников права.).

Нормой у англосаксов является сущностная часть судебного вердикта.

Нормой в системе исламского права считается прежде всего правила, установленные в священных текстах, а также в порядке толкования Корана авторитетными улемами (богословами).

Таким образом, норма конституционного (государственного) права может формироваться на основе самых различных источников. В качестве универсального можно привести следующее определение: «*ēīīpōēōōēīīīā-īīīī-īdāāāāā īīdī ū* – это общеобязательные юридические принципы и правила, определяющие статус и компетенцию субъектов конституционного права или регулирующие конкретные виды общественных отношений в сфере конституционного права.

Нормы имеют внутреннюю *структуру*: гипотеза, диспозиция, санкция. Однако некоторые положения конституций зарубежных стран не обеспечены санкциями вообще. Нормам конституционного права зарубежных государств присущи следующие особенности:

- регулируют наиболее широкие и существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государства;
- имеют общий характер и не являются представительными, то есть в них отсутствует связь между конкретными правами и обязанностями;
- выражаются в статьях конституций и других источниках;

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

*Конституционно-правовые нормы зарубежных государств можно классифицировать по следующим основаниям:*

Нормы-правила регулируют конкретные общественные отношения, определяют права и обязанности субъектов конституционных правоотношений. Они подразделяются:

- по характеру регулируемых отношений: на материальные (среди них особо важны организационные, или институционные – связанные с институцированием государственных органов) и процессуальные (или процедурные, важные во многих сферах конституционного регулирования, (н-р, в области защиты прав человека),

- по времени действия: на постоянные (основное количество) и временные (исключение – используются для регламентации переходных положений), исключительные.

- по функциональной направленности: на регулятивные - непосредственно регулирующие общественные отношения, охранительные - предполагающие определенные виды нарушений и запрещающие определенные виды деятельности и отношений.

- по способу воздействия: на субъекты права на управомочивающие нормы, обязывающие нормы, запрещающие нормы.

Нормы-цели – это нормативная ориентация общественного развития, декларирование основные ориентиров общественного строительства и, соответственно, законодательного процесса.

Нормы-принципы достаточно близки по смыслу, но в отличие от норм-целей, не декларируют намерение, а закрепляют статус-кво в обществе, формулируют существующие базовые принципы общественной и государственной жизни.

Нормы-определения служат для качественного определения элементов структуры общества и государства, их качественных отличий и особенностей (светское, правовое государство, представительный характер власти и т.д.).

Таким образом, выявив предмет и метод конституционно-правового регулирования, систему, можно сформулировать определение *īò ðàīēē ēīī ñò èò òò ēīī īī ā ī ðàīī çà ðò àā ēī ūō ñò ðàī* – это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы государственных органов, а также органов самоуправления.

### 3. Наука и учебная дисциплина конституционного права зарубежных стран

Наука конституционного права изучает конституционно-правовые нормы и институты, а также общественные отношения, которые регулируются или могут регулироваться ими. При изучении практики реализации конституционно-правовых норм и институтов, выявляются закономерности их развития, дается обоснование и рекомендации законодателю и правоприменителю по совершенствованию и применению соответствующих положений, а отдельным лицам – рекомендации по их использованию. С этой целью изучаются также теории и взгляды, разрабатываемые исследователями конституционного права, условия, влияющие на их эволюцию, то есть наука изучает и сама себя.

Наука зарубежного конституционного права есть часть общей науки конституционного права соответствующей страны, обращенная к изучению опыта других стран с целью выявить общие тенденции и закономерности развития конституционного права в современном мире, соответствующим образом использовать удачные конституционно-правовые решения, найденные в этих странах, либо избежать допущенных там ошибок.

**Немецкая наука** в настоящее время оперирует двумя терминами: конституционное и государственное право.

Государственное право не идентично конституционному, так как последнее относится не только к государству, но и к общественной жизни в целом (собственность, семья, достоинство человека).

Свои взгляды по вопросу о сущности науки конституционного права имеются в Италии, Испании, странах Латинской Америки, в произведениях авторов мусульманских стран.

*Краткий анализ различных доктринальных подходов, отражающих в той или иной мере своеобразие конституционного права в определенной группе стран, свидетельствует, что в современном конституционном праве доминируют общие тенденции социологизации и политизации права.*

Современные американские юристы подразделяют **исследование** конституционного права на анализ:

- организации государственной власти, ее деятельности и функций;
- соблюдения законности и охраны прав граждан;
- разрешения коллизий между конституционными принципами и гарантиями основных прав;

- непротиворечивого развития конституционных норм при сохранении в них «духа и буквы» конституции, особенно - в судебной практике.

На практике исследования конституционных проблем в США, прежде всего, связаны с анализом толкований конституции со стороны Верховного суда США.

Наука конституционного права, заявляют некоторые американские юристы, - это, прежде всего изучение толкований Верховного суда.

Англо-американский подход воспринят японскими учеными, а также в науке англоязычных стран, бывших британских колоний.

Формулирование *íííÿòèÿ è ìðààì àòà íàóèè èííðòèòòèíííã ìðààì çàðóáààçèíóò ñòðàì* на первый взгляд не представляет сложности. Они достаточно очевидны уже в силу самого названия этой научной дисциплины – наука конституционного права зарубежных стран изучает формирование и действие конституционного права в зарубежных странах, реализацию его норм, обнаруживает закономерности его развития, формулирует практические советы с целью совершенствования норм и конституционно-правовых отношений. Она изучает также историю конституционно-правового строительства, типологию конституционных систем.

Однако в действительности предмет науки конституционного права зарубежных стран очень многосторонен по содержанию и сложен по своей структуре. Он претерпевал существенные изменения в ходе исторической эволюции конституционного права. Такие изменения были связаны с расширением и уточнением объектов изучения и подходов к их исследованию, постановкой новых проблем, актуализацией прежних и объясняются потребностями практики, а также развитием самой науки, ее гносеологических («познавательных») возможностей.

Современная наука конституционного права зарубежных стран опирается на анализ чрезвычайно широкого круга объектов – это нормативные материалы, обладающие высшей юридической силой («основное законодательство»), весь спектр источников конституционного права (включая прецедентное, обычное, международное право), философско-мировоззренческие и идейно-политические явления общественной жизни, институты правовой и политической культуры общества, формирующие доктринальную основу конституционного строительства и т.п. Именно такой подход позволяет изучать конституционное право зарубежных стран как особую сферу правотворчества, правоприменения и правопонимания, связанной с формированием основ общественного строя.

В *íííÿòèòòà íàóèè èííðòèòòèíííã ìðààì çàðóáààçèíóò ñòðàì* выделяется две части – общая и особенная. Общая часть ориентирована на изучении универсальных объектов, характеризующих теорию конституционного права, общие закономерности его развития, основные модели конституционного строительства, связь конституционного права зарубежных стран со спецификой правовых семей и т.п. Особенная часть посвящена анализу конституционных систем в конкретных странах.



демократических начал в местном самоуправлении, в структуре исполнительной власти. Он более глубоко объясняет субъективный фактор в конституционном праве, позволяет, наряду с закономерными причинно-следственными связями, учитывать случайные, вероятностные связи

Общенаучные методы характеризуются тем, что они свойственны подавляющему большинству наук, как юридических, так и иных. Данный вид методов исследователи стали выделять только в XX веке. Он позволяет использовать все современные достижения научной мысли в любой области знаний для развития науки конституционного права. К общенаучным методам относят: исторический, логический, системный, структурно-функциональный, аксеологический, моделирования, герменевтический.

*Исторический метод* положен в основу изучения норм отрасли конституционного права в их историческом развитии. Наука должна учитывать влияние исторических особенностей развития того или иного конституционно-правового института. Теория народного представительства, федерализма и др. возникли на разных этапах истории человечества и развивались, изменялись в течение многих веков. Изучение особенностей развития этих институтов в различных исторических условиях, а также на протяжении истории нашей страны является обязательным условием дальнейшего совершенствования этих теорий и их эффективного применения на практике.

В *логическом методе* используются такие приемы как анализ, синтез, индукция и дедукция. Анализ представляет собой процесс мысленного расчленения сложного явления на части и изучения в отдельности каждого из выделенных явлений. Синтез является воссоединением из частей целого и изучением его в единстве всех его составных частей. Прием индукции означает восхождение от конкретного к абстрактному. Условием достижения истины при использовании этого приема является охват всех имеющихся конкретных явлений данного типа. Дедукция представляет собой метод нисхождения от абстрактного к конкретному.

*аксеологический метод* можно иными словами охарактеризовать как ценностный подход, т.е. анализ конституционно-правовых явлений с позиций нравственных, социальных, духовных ценностей. В данном случае нормы конституционного права исследуются с позиций того, какое значение они имеют, какие полезные функции выполняют, каковы негативные последствия их существования.

*системный метод* заключается в выявлении взаимосвязей и взаимного влияния различных элементов внутри целостных систем. Конституционное право в целом и его отдельные институты представляют собой целостное упорядоченное множество элементов (систему). Указанный метод ставит своей целью выявление структурных элементов системы, их взаимосвязей и взаимовлияния, свойства, которые присущи им вне системы и те свойства, которые они приобретают, будучи включены в систему.

*структурно-функциональный метод* заключается в изучении конституционно-правовых явлений с точки зрения выполняемых ими функ-

ций, в выяснении их функций по отношению к другим явлениям. В зависимости от этого одна и та же конструкция государственной власти может выглядеть совершенно иначе в различные периоды времени.

*метод моделирования* представляет собой разработку мысленной модели. Таким образом, ученые могут мысленно представить последствия принятия той или иной правовой нормы или ее отмены. Этот метод близок к методу социально-правового эксперимента, однако производится мысленно. Этот метод исходит из предположения, что между различными объектами могут устанавливаться взаимно однозначные соответствия, так что, зная характеристики одного из них (модели), можно с достаточной определенностью судить о другом (об оригинале).

*герменевтический метод* – это толкование источников конституционного права с точки зрения их правового и социального содержания. Он включает как формально-юридический анализ, так и реконструкцию моделей правового сознания, социально-психологической, конфессиональной, мировоззренческой и пр. обусловленности процесса правотворческой деятельности, его стилевой специфики (т.н. «вчувствование»). К приемам толкования права относятся: грамматический (исходя из грамматических форм – число, род, падежи, окончания, запятые и др., уясняются морфологические и синтаксические структуры), логический (использование законов формальной логики для уяснения смысла, содержания правовой нормы, ее соотношения с другими нормами), системный (норма права рассматривается в связи со всей системой правовых предписаний), историко-политический (с учетом обстоятельств и исторических предпосылок принятия того или иного акта, при этом происходит сопоставление нормы с существующей ситуацией), целевой (исходя из цели принятия правового акта), функциональный (учитывая функции данной нормы права).

Специальные методы свойственны исключительно юридическим наукам. К ним относятся сравнительно-правовой и формально-юридический метод.

*сравнительно-правовой метод* является одним из основных методов сравнительного правоведения. Однако он широко используется и в науке конституционного права. Развитие национального права невозможно без исследования зарубежного опыта. Сравнению могут быть подвергнуты государства или правовые системы различных исторических типов, разных стран и континентов, одной и той же страны на разных этапах ее существования. Сравнению могут подвергаться и отдельные элементы правовой и политической системы. Так, целесообразно анализировать положение главы государства в различных парламентских республиках, при этом учитывая, разумеется, специфику каждого конкретного государства. Задача данного метода – получение объективной информации, предоставляющей возможность шире использовать положительный опыт других стран и избегать их ошибок. При этом недопустимо механическое заимствование конституционно-правовых институтов других стран, необходимо их осмысление и адаптация к российским условиям и особенностям националь-

ной правовой системы. Как разновидность сравнительно-правового метода выделяется историко-сравнительный метод, заключающийся в сравнении законодательных актов, норм конституционного права РФ, его отдельных институтов в различные периоды исторического развития.

*формально-юридический метод* состоит в определении юридических понятий, категорий, правовых конструкций. Формально-юридический метод ориентирован на научное познание письменных источников права. Формальный метод позволяет описать, обобщить, классифицировать, систематизировать, передать полученное знание ясным, вполне определенным способом. Отечественные ученые-правоведы по разному группируют перечисленные методы, различается и количество выделяемых различными авторами методов науки конституционного права. Однако любая классификация в достаточной мере носит условный характер. Отнесение методов к той или иной группе не влечет за собой принижение его значения в науке. Приведенный выше перечень методов науки конституционного права не является исчерпывающим. Возможно выделение и иных методов для получения достоверных, обоснованных данных.

Таким образом, **наука конституционного права зарубежных стран** - это совокупность знаний о действующем конституционном праве, материально представленная огромным количеством книг, брошюр, учебников, статей. Предметом науки конституционного права зарубежных стран является одноименная отрасль права.

**Конституционное право как учебная дисциплина** имеет значительно более узкое содержание, чем наука. Программа учебного курса «Конституционное право зарубежных стран» предусматривает, что учебный материал состоит из двух частей: общей части, в которой концептуально изучаются основные институты зарубежного конституционного права, и особенной части, где излагаются политические институты и основы конституционного права отдельных государств.

Обобщая содержание действующего конституционного права различных стран, можно сказать, что **эта отрасль регулирует**: основы политической системы (включая государство), социально-экономической структуры общества, его духовной жизни (например, конституционное закрепление одной идеологии или идеологический плюрализм), правового статуса личности.

Учебная дисциплина зарубежного конституционного права направлена на:

- приобретение обучающимися систематических знаний об этой отрасли;
- умения оперировать основными понятиями и институтами конституционного права зарубежных стран;
- приобретение навыков в работе с основными конституционно-правовыми актами;
- понимание и использование соответствующих правовых норм;
- приобретение широкого профессионального кругозора, без которого нет полноценного специалиста-юриста.

Таким образом, полноценное существование учебной дисциплины возможно только при опоре на достижения современной науки конституционного права.

#### 4. Источники конституционного права зарубежных стран

В современной правовой доктрине под источниками конституционного права понимают различные внешние формы выражения конституционно-правовых норм. Эти нормы являются результатом либо непосредственной нормотворческой деятельности государственных органов, либо складываются без участия государства, которое может затем их санкционировать.

В первом случае конституционно-правовые нормы объективируются в нормативно-правовых актах: конституциях, законах, нормативных актах органов исполнительной власти, судебных решениях. К ним можно отнести также некоторые международно-правовые акты, принимаемые международными или наднациональными организациями.

Во втором случае формами выражения конституционно-правовых норм являются: правовой обычай, правовая доктрина, специфические источники религиозного права, в новейшей истории ряда развивающихся стран ими были также документы единственных правящих партий.

Важнейшим источником конституционного права является *çàèîí*.

Источником конституционного права является не любой закон, а только тот, который содержит конституционно-правовые нормы.

*Èííîèèòòèíííúé çàèîí* - это закон, который вносит изменения и дополнения в конституцию, принимается в особом, усложненном порядке, обладает той же юридической силой, что и сама Конституция. Предметом регулирования содержащихся в нем правовых норм являются непосредственно объекты конституционного регулирования. Например, о референдуме, об изменении границ государства. Конституционные законы имеют ту же силу, что и конституция.

*Í ðáí è:áíèèé çàèîí* - это закон, который принимается, по прямому предписанию конституции в особом порядке.

При этом одни и те же вопросы в одних странах могут быть объектом регулирования органических законов, а в других - обычных.

По общему правилу органические законы содержат нормы, относящиеся к наиболее важным конституционно-правовым институтам (законы об избирательном праве, статусе депутата парламента, конституционном контроле, гражданстве, режиме чрезвычайного положения, политических партиях, судеустройстве и т. п.).

*Í áú:íúá çàèîíú* составляют часть текущего законодательства.

В большинстве стран область общественных отношений, регулируемых обычными законами, предметно не лимитирована. Вместе с тем в конституции, как правило, имеется ряд отсылочных или бланкетных статей, предусматривающих их.



В странах, где действует континентальная система права или сильно ее влияние, под делегированным законодательством обычно понимаются акты, имеющие силу закона, которые принимаются по уполномочию парламента правительством и главой государства.

Особой разновидностью нормативных актов органов исполнительной власти являются *акты, издаваемые в период чрезвычайного положения*.

Они характеризуются **двумя специфическими чертами**:

- носят временный характер - действуют лишь в период чрезвычайного положения;

- обладают большей юридической силой, чем законы, включая конституцию. Последнее прямо предусмотрено конституциями и законами о чрезвычайном положении многих стран, наделяющими главу государства или правительство правом издания нормативных актов, которые могут приостанавливать действие отдельных статей конституции, противоречить ее положениям или положениям действующего законодательства.

***Àéòù íðáí íá ñáááí íá éíí ñèè òóèéíí íá éíí òðíëü.***

Юридическая природа этих решений во многом определяется характером механизма конституционного контроля и действующей в стране правовой системы.

В странах, где конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции и действует система общего права, принимаемые судами решения по конституционным вопросам содержат не только вывод о соответствии или несоответствии нормативного акта (отдельных его положений) конституции, но нередко также и новую конституционно-правовую норму.

Эти решения - ***éíí ñèè òóèéíí íúá ñáááí úá í ðáöááí òú*** - развивают, дополняют и изменяют конституционные положения. На основе прецедентов в рассматриваемой группе стран сложилось так называемое казуальное или судебное конституционное право, существенно дополняющее нормативные акты, принимаемые парламентом и органами исполнительной власти (США, Австралия, Канада, Индия, Малайзия, и др.). В странах, где действует континентальная или близкая к ней система права, конституционный контроль осуществляют специализированные органы (конституционный суд, конституционный совет).

В отечественной доктрине широко распространен взгляд, согласно которому любые решения органов конституционного контроля, независимо от «формальных различий», являются источником права.

***Éíí ñèè òóèéíí íúé íáú-àé.*** Конституционный обычай - это норма, которая регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти, складывается в результате длительного и единообразного применения участниками этих отношений и может быть прямо или косвенно санкционирована государством.

Конституционный обычай имеет две разновидности:

1) обычай, складывающийся в практической деятельности конституционного механизма, на основе конституционных (законодательных) положений (так называемые конституционные соглашения или конвенционные нормы);

2) обычай, складывающийся вне рамок конституционного механизма и лишь санкционируемый государством (традиционный правовой обычай).

Конституционные соглашения играют неодинаковую роль в конституционном праве отдельных стран.

Так, в Великобритании, где впервые сложилось понятие «конституционное соглашение», они составляют важнейшую часть ее неписаной конституции. Конституционные соглашения регулируют здесь широкий круг общественных отношений, связанных с осуществлением государственной власти:

- отношения между монархом, законодательной, и исполнительной властями;

- между членами правительства;

- министрами и гражданскими служащими;

- отношения между Великобританией и членами Содружества.

Ряд конституционно-правовых институтов (кабинет, ответственное правление) целиком порождены конституционными соглашениями, возникшими на основе норм статутного права.

Источниками мусульманского права (*шариата*) являются *Éřđáí è ïñíá* Коран - священная книга, представляющая собой собрание божественных откровений, ниспосланных Аллахом пророку Магомету. Сунна - собрание имеющих нормативное значение, толкование о высказываниях, поступках и даже молчании Магомета.

Согласно доктрине, нормы, содержащиеся в Коране и сунне, имеют божественное происхождение; они вечны и неизменны и, как таковые, обладают высшей юридической силой.

Государственные органы могут принимать нормативные акты только по вопросам, не урегулированным Кораном и сунной. Эти акты (в том числе и законы) должны соответствовать нормам Корана и сунны и не противоречить им под угрозой недействительности (ОМАН, княжества Объединенных Арабских Эмиратов, Сирия, Пакистан, Кувейт и др.).

Таким образом, многообразие источников права в зарубежных странах отражает специфику: правовых систем в современном мире; состав высших органов государства; правовых актов высших органов государства и их юридическую силу. Многие положения, содержащиеся в конституционных источниках, конкретизируются в отраслевом законодательстве государства.

Все источники конституционного права зарубежных стран можно разделить на две основные **сферы**:

- естественное право – это обще человеческие представления о свободе, справедливости и неотъемлемости прав человека, что является важнейшим гарантом свободы и демократии.

- позитивное право – это писанные правовые акты, которые являются результатом нормотворческой деятельности государственных органов (парламента, главы государства, правительства, региональных органов власти и местного самоуправления).

## **II. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ**

1. Понятие, сущность, функции и свойства конституций зарубежных стран. Основные этапы конституционного развития в государствах мира.

3. Форма, структура и содержание конституций зарубежных стран.

4. Классификация конституций.

5. Соблюдение, охрана и защита конституции.

### **1. Понятие, сущность, функции и свойства конституций зарубежных стран. Основные этапы конституционного развития в государствах мира**

Термин «конституция» происходит от латинского «constitution» (установление, построение) и восходит к временам Римской империи. Конституциями тогда назывались указы римских императоров.

В средние века конституциями назывались привилегии и вольности феодалов. С течением времени понятие конституции эволюционировало. Первые конституционные акты (или конституции) в современном смысле этого слова появились в XVII-XVIII вв. в ходе демократических революций (Великобритания, США, Франция). Конституции в то время появляются в качестве противовеса монархии, абсолютизму, а главным образом, для нахождения оптимального соотношения между властью и свободой.

Идеологи буржуазных революций рассматривали конституцию как основной закон в системе действующего законодательства, призванный, прежде всего, ограничить в пределах государственной власти и обеспечить защиту основных прав и свобод личности. Идея эта была сформулирована во французской декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции» (ст.16).

В современном конституционном праве существует множество определений конституции. В их основу обычно кладется какой-то один или несколько признаков, которые относятся:

- к предмету конституционного регулирования;
- к месту в иерархии источников права национальной правовой системы.

Учитывая эти критерии, если определять конституцию самым общим образом, то можно дать следующее определение конституции:

**КОНСТИТУЦИЯ** – это правовой акт (или совокупность правовых актов), регулирующий основы организации государства и взаимоотношений государства, общества и индивидов, обладающий высшей юридической силой.

В современной науке конституционного права термин «конституция» употребляется в двух основных значениях:

- фактическая конституция - это реально существующие основы общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране. Как синоним термина «фактическая конституция» в зарубежных странах часто употребляется термин «социальная конституция», или конституция в материальном смысле слова;

- юридическая конституция - это документ, основной закон (несколько основных законов), имеющий высшую юридическую силу, принимаемый и изменяемый в особом порядке, регулирующий в большем или меньшем объеме основы социально-экономического строя, политические системы, правового статуса личности, духовной жизни общества, т.е. имеющий особый объект. Вместо термина «юридическая конституция» используется понятие «формальная конституция». Юридическая конституция закрепляет сложившиеся к моменту ее принятия фактические отношения.

В российской науке конституционного права *под конституцией в формальном смысле* понимается основной закон государства, закрепляющий основы организации государственной власти и правовые положения личности.

В современной зарубежной конституционной доктрине *под конституцией в материальном смысле* понимается порядок осуществления государственной власти, который может совпадать или не совпадать с порядком, установленным формальной (юридической) конституцией. В какой-то мере несовпадение норм и фактических отношений есть всегда, например, в результате того, что конституция «стареет», что имеет место в США. Но если возникает противоречие между принципами конституции и фактическим положением, характеризующим основные параметры общественного и государственного строя, конституция становится фиктивной.

Для раскрытия понятия конституции важным является вопрос о ее сущности. Этот вопрос был дискуссионным с момента зарождения самой идеи конституции. В целом можно выделить два основных подхода к его решению: один - присущей западным концепциям конституции; второй - марксистской.

### ***Çàí àáí àŷ éíí óáí óéŷ***

1. Представители естественной школы права рассматривали конституцию как своего рода общественный договор, выражение общей воли народа (нации);

2. Нормотивисты - как выражение высшей правовой нормы;

3. Институционалисты - статут (закон, принятый парламентом) не только государства, но и нации как корпоративного целого.

Всем этим концепциям присуще две характерные черты: во-первых, сущность конституции не связывается с отношениями борьбы и сотрудничества различных социальных групп; во-вторых, сущностная черта - конституция призвана ограничить государственную власть.

### ***Ì àdèíèñò ñéàŷ àíéòdèí à***

Конституция любого государства рассматривается как продукт классовой борьбы, как инструмент, с помощью которого тот или иной класс (блок, коалиция, союз классов) закрепляет свое политическое господство. Такой методологический подход был разработан в ряде произведений К. Маркса и Ф. Энгельса и применен для анализа современных им конституций. Анализ конституций с чисто классовых позиций дается и в работах В.И. Ленина где рассматриваются те или иные конституционные проблемы. Он сформулировал определение классовой сущности конституции: «сущность конституции в том, что основные законы государства ... выражают действительные соотношения сил в классовой борьбе».

Ныне марксистская методология подвергается критике в российской литературе по конституционному праву. Объектом критики стала и разработанная на основе этой методологии «классовая сущность конституции».

***Ñóúí ññòú éíí ñòéòóóèè*** нельзя сводить к выражению каких-либо отдельных интересов, будь-то класс, социальная группа или народ. История конституционного развития современных государств свидетельствует о том, что конституция обычно принимается в результате компромисса (соглашения), достигаемого противоборствующими социально-политическими силами по таким вопросам, как:

- ограничение пределов вмешательства государства в жизнь общества и индивидов;

- формы организации и осуществления государственной власти;

- права и свободы личности.

Сущность конституции в том и состоит, что она выражает такой компромисс, предметом которого являются эти вопросы. В современный период такое определение сущности конституции применимо к государствам с демократическим политическим режимом.

Конституционалисты, кроме вопроса о сущности конституции, как основного закона любой страны отмечают ***÷àdòú è ñáíéñòáà ñíí íáí íá ÷àéíí à*** К ним относятся: верховенство, легитимность, стабильность, реальность, программность.

Верховенство – по сравнению с другими нормативно-правовыми актами и источниками права конституция обладает высшей юридической силой.

Легитимность – это свойство выражается в том, что конституция принимается:

- а) либо законно избранным органом государственной власти;
- б) либо учредительным собранием, созданным специально для принятия конституции;
- в) либо непосредственно сами народом путем референдума.

Стабильность – означает незыблемость конституционных предписаний. Стабильность не означает неизменности конституции. Она сочетается с подвижностью и динамизмом. Если меняются условия социальной действительности, и Конституция приводится в соответствие с реальными условиями.

Реальность – если конституция и действительность находятся в единстве, если обеспечивается соответствие конституционных предписаний, социально-экономическим условиям развития общества, то конституцию можно считать реальной. Таким образом, главным критерием для оценки реальности конституции служит соответствию ее действительности.

Программность – характерна для многих современных конституций (Конституция РФ 1993 г.). Это свойство находит отражение в нормах-принципах, нормах-целях, которые устанавливают основные направления, перспективы и цели развития общества и государства, определяют содержание деятельности государственных органов.

### ***Οὐκ ἐστὶν ἐπιπρόσδοκόν:***

Каждая конституция определяет определенные функции, которые ее социальное назначение. В научной и учебной литературе выделяются три важнейшие функции конституции: юридическая, политическая и идеологическая.

Юридическая функция – заключается в том, что конституция лежит в основе правового регулирования. Она сама является основным законом. Конституционные нормы обладают высшей юридической силой по сравнению с другими источниками права.

Политическая функция – означает, что в конституции юридически определяется устройство государства и правовая основа всей политической системы. Все политические силы – партии, движения и др. – взаимодействуют между собой, конкурируют, борются, используют государственную власть на основе правил, определенных конституцией. Закрепляется политический процесс – порядок функционирования политической системы и ее институтов.

Идеологическая функция – заключается в воздействии ее норм на духовную жизнь общества. Конституция отражает определенную систему взглядов и идей.

### *Υόαιύ έίίπòέòώέίίίά άάάέòέύ:*

**Первый этап** - этап становления и утверждения буржуазного общества в передовых странах Европы и Америки (конституции: в США 1787 г.; во Франции 1792 г.; в Канаде 1867 г.; в Южно-Африканском Союзе 1909 г.; в Китае 1912 г.; в Иране 1906 г.).

**Второй этап** - период с 1917 г. (революции в России, когда было образовано социалистическое государство) по 1945 г. Естественные права переходят в новое качество. Они начинают признаваться как общечеловеческие ценности. Появляются экономические и социальные права (Мексика 1917 г., Испания 1931 г., Веймарская конституция Германии 1919 г.).

**Третий этап** - после Второй мировой войны (более 130 государств). На этом этапе в разных группах государств действовали четыре модели конституций:

- либеральные конституции прошлого (США, Бельгия и др.);
- либеральные конституции «второй волны» (Япония 1946 г., Италия 1947 г. и др.);
- конституции тоталитарного социализма;
- либерально-этатические конституции (многие развивающиеся страны, включая Латинскую Америку).

На этом этапе во многих странах особенно четко выявилось противоречие между юридической и фактической конституцией, многие позитивные нормы конституций нередко носили лишь декларативный характер (особенно в социалистических и развивающихся странах).

**Четвертый этап**, начавшийся в конце 80-х - начале 90-х гг., характеризуется крушением тоталитарных режимов в Европе, Азии, Африки. С конца 80-х гг. до 1997 г. принято более 100 новых конституций, отразивших изменение ситуации и конституционных приоритетов. Они отражают также возрастание значения общечеловеческих ценностей, разрыв с тоталитаризмом, сближение различных правовых систем при более точном учете собственного опыта.

## **2. Форма, структура и содержание конституций зарубежных стран**

*Όίόί ά έίίπòέòώέέ* – это способ организации заключенного в ней правового материала.

Традиционно конституционная доктрина делила по форме конституции на писанные и неписанные. Такое деление совпадает различием понятий формальной (конституционный акт) и материальной конституции (совокупность норм, регулирующих вопросы конституционного значения). Реальное значение имеет различие формальных конституций на кодифицированные и некодифицированные.

*Кодифицированные конституции* представляют собой единый нормативный акт (США, ФРГ, Италия, Испания и др.).

*Некодифицированные конституции* – это совокупность нормативных актов, в равной мере обладающих высшей юридической силой (Великобритания, Швеция, Финляндия, Канада, Чехия, Австрия и др.). Из современных конституций некодифицированными, в частности, являются конституции Канады, Финляндии, Швеции и Израиля. Конституция Финляндии состоит из 5 конституционных законов, к которым относятся Акт о форме правления (1919 г.), Форма правления Финляндии (1919 г.), Устав парламента (1926 г.), Акт о праве парламента контролировать законность деятельности Государственного совета и канцлера юстиции (1922 г.) и Акт о государственном суде (1922 г.). Шведская конституция – это три конституционно-правовых акта: Форма правления (1974 г., с изменениями и дополнениями 1994 г.), Акт о престолонаследии (1910 г., в редакции 1979 г.) и Закон о свободе печати (1949 г.).

Форма конституции формальной (как единого кодифицированного акта) зависит от исторически сложившейся правовой системы.

*Νομοθετικὴ εἰρήνη* – это порядок ее организационного строения, внутренней согласованности составных частей, последовательности их расположения. О структуре конституции можно говорить только в отношении кодифицированных конституций, состоящих из различных частей:

*Преамбула (введение)* – предусмотрена в большинстве конституций. По своему объему и содержанию конституционные преамбулы различны. В целом, преамбула современной конституции представляет ее концептуальную основу. Положения преамбулы конституции в концентрированном виде воплощают основные политико-правовые идеи на момент ее принятия.

*Основная часть* конституции подразделяется на разделы и главы. Их количество и порядок расположения определяется во многом:

- а) пределами конституционного регулирования;
- б) принципами, на которых основана конституция.

Главы в свою очередь делятся на статьи, а затем на пункты.

Внутренняя структура кодифицированной конституции характеризует приоритеты, установленные в конкретном государстве.

**Содержание** конституции определяется предметом регулирования и отражает специфические особенности каждой страны. Конституция имеет социальное и юридическое содержание.

- социальное содержание конституции – это конкретизация ее социальной сущности;

- правовое, юридическое содержание конституции – это юридически значимый материал, из которого она состоит. Это нормы, закрепляющие основы общественного строя, государственного строя, основные права граждан.

### 3. Классификация конституций

Многообразие конституций позволяет их классифицировать, т.е. установить закономерно существующие между ними общие признаки:

#### 1. По форме:

а) писаные (современные конституции США, Греции, Италии, Никарагуа, Кубы, Японии, Непала и др.) представляют собой единый акт - консолидированные конституции; состоящие из нескольких актов (Конституция Швеции) – неконсолидированная конституция;

б) неписаные (Конституции Великобритании, Сан-Марино).

#### 1. По порядку внесения изменений и дополнений:

а) жесткая – конституции порядок изменения, которых усложнен по сравнению с порядком принятия и изменения обыкновенных законов (Основной закон Германии, Конституции Китая, Греции, Испании, Италии, Белоруссии, Бельгии Финляндии и др.);

б) гибкая – порядок изменения не отличается от процесса принятия или изменения обыкновенных законов (Конституции Великобритании, Новой Зеландии);

в) смешанная – многие правоведы к данной категории причисляют Конституцию России 1993 г.

#### 2. По способу действия норм конституции:

а) фактическая (реальная); б) юридическая (формальная, фиктивная).

#### 3. По сроку действия:

а) постоянная; б) временная.

#### 4. По политическому режиму в государстве:

а) демократическая; б) авторитарная.

#### 5. По способу принятия:

а) народные конституции принимаются:

- референдумом (Конституции Франции, Кубы, Филиппин, Казахстана и др.);

- специально созванным учредительным собранием (Конституции Италии, Индии, Португалии, Бразилии, Намибии и др.);

- парламентом (Конституции Японии, Швеции, Казахстана и др.);

- надпарламентскими органами (Китай - Всекитайское собрание народных представителей, Монголия - Великий народный хурал) или смешанного типа (Индонезия - консультативное собрание из парламентариев, представителей районов и групп населения).

Конституции, принимаемые Учредительным собранием, парламентам, надпарламентскими органами или на референдуме, называются *конституантными*. Это означает, что они непосредственно отражают ключевые принципы конституционализма, в том числе народного суверенитета и институциональной демократии.

б) октроированные (от фр. *octroyer* – жаловать, даровать, предоставлять) чаще всего монархом под давлением демократических сил (современные Конституции Иордании, Катара, Непала, Малайзии, Монако и др.).

Октроированные конституции принимались либо монархом (Иордания в 1952 г., Непал в 1962 г., Свазиленд в 1978 г., Саудовская Аравия в 1992 г. и др.), либо метрополией – своим прежним колониям (обычно после конференций «круглого стола»), либо военными властями, провозгласившими переход таким путем к гражданскому правлению (Турция в 1982 г., Нигерия в 1989 г.). Конституции последнего типа иногда называют *договорными* по порядку принятия.

Вместе с тем, следует отметить, что классификация конституций носит условный характер, так как в мире нет конституций, которые были бы идентичны по всем признакам.

#### 4. Соблюдение, охрана и защита конституции

Принцип юридического верховенства конституции предполагает существование определенного механизма, обеспечивающего соответствие нормативных актов положениям основного закона.

Существует два способа соблюдения конституции:

- неправовой – может быть закреплено право граждан (народа) на сопротивление неконституционной власти (Германия, Гана, Буркина-Фасо).

- правовые формы:

- 1) обязанность всех граждан ее соблюдать, или не нарушать ее;
- 2) все органы государственной власти и должностные лица действуют в рамках своей компетенции;
- 3) глава государства – имеет свои полномочия;
- 4) парламент контролирует правительство, если оно осуществляет делегированное законодательство;
- 5) может быть постоянно действующий орган (в Китае – Всекитайское собрание);
- 6) правительство должно принимать меры по обеспечению законности и защите конституционных прав и свобод граждан;
- 7) деятельность уполномоченных парламента (институт омбудсмена);
- 8) порядок изменения конституции, содержащийся в ней самой;
- 9) правоохранительные органы (например, прокуратура, общие и специализированные суды).

*Самая главная гарантия – это конституционное правосудие.*

Первой сформировалась *àì ádèéàí ñèàÿ ì Ìááèü* конституционного правосудия, основой для которой стал судебный прецедент 1803 г. (дело Мэдисона против Мэрбери). Главная черта – осуществление конституционного контроля судами общей юрисдикции. Хотя обоснование этой модели в рамках прецедента имело универсальный характер – о главенстве конституции в правовой системе страны и необходимости юридических оснований для отмены законов, нарушающих ее. Американская модель распро-

странилась в британских доминионах, в скандинавских и латиноамериканских странах, Японии.

Система конституционного правосудия американской модели предполагает две формы:

⇒ участие в этом процессе всех судов общей юрисдикции - это т.н. *децентрализованный контроль*,

⇒ конституционное правосудие осуществляется только высшей судебной инстанцией - это *централизованный контроль* (под эту разновидность подпадают и случаи, когда участие в контроле принимают высшие судебные органы субъектов федерации).

Вторая модель сформировалась в Европе в первой половине XX века (соответственно называется *áððí áéñéé*, хотя она получила более широкое распространение и за пределами Европы). Отличие - в формировании специализированного органа конституционного контроля, выделенного из общей системы правосудия.

Система конституционного правосудия со специализированными органами также имеет две формы:

⇒ *конституционные суды*. Авторами этой модели считаются австрийские юристы Кельзен и Эйзенман, принимавшие участие в разработке австрийской конституции 1920 г. и сама модель называется «*австро-немецкой*».

⇒ *квазисудебные органы*, не имеющие строгой юридической процедуры (конституционные советы, конституционные палаты высших судебных органов, государственные советы). Эта модель называется *французской*.

Конституционное правосудие (конституционный контроль) в большинстве стран мира осуществляют Конституционные суды.

**Конституционный суд** – в ряде стран особый орган, единственной или главной функцией которого является осуществление конституционного контроля или надзора. Впервые был учрежден в Австрии в 1920 году.

С тех пор этот институт получил широкое распространение в Западной и Восточной Европе, а также был воспринят некоторыми странами Азии, Африки и Америки.

В отличие от обычных верховных судов, Конституционный суд не входит в систему судов общей юрисдикции.

В одних странах (РФ) он считается судом особой категории и входит соответственно в судебную систему, в других (ФРГ, Италия, Румыния, Болгария, Монголия) – особым органом контроля, не относящимся к судебной власти.

Члены Конституционного суда либо избираются парламентом (ФРГ, Хорватия), либо назначаются главой государства (Кипр); иногда члены Конституционного суда назначаются парламентами и другими органами власти и юстиции (напр., в Италии К.с. в равных долях назначается президентом, парламентом и магистратурой).

Наряду с осуществлением конституционного контроля (надзора) Конституционный суд в различных странах имеет право толкования конституций, решает вопрос, соответствует ли конституции деятельность политических партий, рассматривает споры о компетенции и т.д.

Во Франции эту функцию выполняет **Конституционный Совет** – особый, квазисудебный орган конституционного контроля. Он рассматривает вопрос о конституционности того или иного закона, административного акта или иного мероприятия не путем обсуждения по правилам судебной процедуры, а посредством обсуждения доклада, представленного одним из членов Совета по данному вопросу (“система досье”). Конституционный Совет, подобно конституционному суду, формируется на смешанных началах: часть членов назначается президентом республики, часть – председателями палат парламента или иными органами.

В некоторых странах функции конституционного контроля выполняют обыкновенные суды общей юрисдикции всех инстанций, но право вынесения окончательного решения остается за высшей инстанцией (США, Мексика, Дания, Норвегия, Япония, Индия и др.); верховный суд (Швейцария, Ирландия, Бразилия и др.); специальные конституционные суды (Италия, ФРГ, Испания, Португалия, Австрия Польша и др.); несудебные учреждения (Иран – Меджлис – Совет по соблюдению Конституции, Казахстан – Конституционный совет и др.).

Таким образом, юридическое верховенство конституции предполагает контроль за ее соблюдением. В отечественной литературе считается – что *конституционный контроль*, основная функция, контролирующая устранение несоответствий нормативных актов конституции.

Поскольку юридическое верховенство конституции предполагает контроль за ее соблюдением всеми участниками конституционных отношений, в отечественной литературе считается – что основной функцией конституционного контроля является деятельность, контролирующая устранение несоответствий нормативных актов в государстве конституции.

В зарубежных странах это:

- 1) проверка нормативных актов на предмет соответствия конституции;
- 2) обеспечение верховенства конституции как основы национальной правовой системы;
- 3) защита конституционных прав граждан;
- 4) соблюдение принципа разделения властей во всех его аспектах.

Объектами конституционного контроля являются:

- законы принятые референдумами - с т.з. процедуры, но не по содержанию,
- любые акты исполнительной и законодательной власти как с т.з. процедуры, так и по содержанию,
- внутригосударственные и международные договоры по степени соответствия нормам конституции,

● деятельность должностных лиц, политических партий и общественных объединений в той степени, в которой они затрагивают конституционно регулируемые общественные отношения.

Формы конституционного контроля:

- предварительный и последующий;
- конкретный и абстрактный;
- обязательный и факультативный;
- решающий и консультативный.

Виды конституционного контроля:

⇒ *по объему* - полный (охватывающий всю систему общественных отношений, регулируемых конституцией) и частичный (распространенный на отдельные институты конституционного права),

⇒ *по содержанию* - формальный (проверяется соблюдение конституционных процедурных требования для принятия акта или совершения определенного должностного или политического действия) и материальный (проверяется соответствие содержания акта требованиям и духу конституции),

⇒ *по времени осуществления* - предварительный (проверка акта до вступления в силу) и последующий (проверка действующих актов),

⇒ *по правовым последствиям* - консультативный (без юридического влияния) и постановляющий (с общеобязательными решениями),

⇒ *по обязательности проведения* - обязательный (с обязательной процедурой проведения) и факультативный (по инициативе правомочного субъекта),

⇒ *по основанию* - абстрактный (проверка нормы вне связи с конкретным прецедентом) и конкретный (по конкретному делу),

⇒ *по обратной силе действия* - с обратной силой, отменяя акт с момента издания, и на будущее.

Впервые институт конституционного контроля возник в США. Основой была не конституция, а судебный прецедент. Становление этого института шло параллельно с этапами конституционного процесса.

Режим неукоснительного соблюдения конституции и иных конституционно-правовых актов всеми субъектами правовых отношений определяет конституционную законность.

В этой связи следует отметить, что для следователей важное практическое значение имеет знание терминов **«Хабес корпус»** и **«Омбудсман»**.

Конституционное понятие **Хабес корпус** (лат. habeas corpus).

Это институт английского процессуального права, предоставляющий в некоторых случаях заинтересованным лицам право требовать доставки в суд задержанного или заключенного для проверки оснований лишения свободы.

**«Омбудсман»** - этот термин возник в Швеции, в 16 веке. Это специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за со-

блюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах — также частными лицами и объединениями.

В отличие от прокуратуры, он осуществляет контроль и ведет расследование с точки зрения *не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости.*

Обнаружив ущемление или злоупотребление, омбудсман указывает на это непосредственно соответствующему органу или должностному лицу и предлагает их устранить.

В случае отказа или неустранения правонарушения он может обратиться в органы правосудия или в парламент.

Омбудсман действует не только по жалобам граждан, но и по собственной инициативе.

Во Франции омбудсман называется «**посредник**». Граждане обращаются к посреднику не непосредственно, а через своего сенатора или депутата.

В России тоже есть «омбудсман» - **Уполномоченный по правам человека.**

### **III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

1. Понятие и содержание конституционного статуса личности.
2. Классификация, содержание и способы формулирования прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в конституциях зарубежных стран.
3. Гарантии и ограничения прав и свобод личности.
4. Институт гражданства.

#### **1. Понятие и содержание конституционного статуса личности**

Положение личности в обществе, урегулированное нормами всех отраслей права, в том числе конституционного, называется ее *ἐπίπλοῦσέ-ήν ή-ιδάήται ή πῶσάήν*. Это, прежде всего, права, свободы, обязанности и законные интересы личности, меры ее ответственности перед обществом и государством, а также перед другими личностями. Таким образом, правовой статус личности – это двухсторонняя правовая связь между личностью и обществом, характеризующаяся взаимными правами, свободами, обязанностями и ответственностью.

В связи с принятием многочисленных международных документов о правах человека в международном и конституционном праве сложились определенные стандарты основных прав и свобод человека. В наиболее обобщенном виде можно выделить четыре основных подхода к проблеме моделирования правового статуса личности:

- либеральный (наиболее распространенный);

- социалистический;
- мусульманский;
- модель, существующая в обычном праве отдельных племен.

Признаваемые и охраняемые государством основные начала, исходя из которых осуществляется использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей называются принципами правового статуса личности. К ним относятся:

- 1) права, свободы и обязанности человека и гражданина реализуются на основе равноправия;
- 2) принцип гарантированности, посредством закрепления конкретных гарантий каждого права и свободы в отдельности;
- 3) презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости их ограничения;
- 4) принцип обладания каждым лицом не только правами, но и обязанностями;
- 5) принцип сочетания личных и общественных интересов;
- 6) принцип постоянного расширения и углубления прав, свобод и обязанностей.

Права человека (в тех или иных формах и объемах их бытия и выражения) - это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный (а именно - субъектно-человеческий) аспект выражения бытия и осуществления формы свободы и равенства людей. Право без прав человека так же невозможно, как и права человека, без и вне права»<sup>1</sup>.

*Éííñèòóèííúá íðààì è ñááááú* составляют в современной конституционно-правовой практике единый правовой комплекс. Разделить их в юридическом смысле достаточно сложно, и по этому поводу в правовой науке существуют достаточно разные мнения. Условно их можно разделить следующим образом: право предполагает наличие какого-либо субъекта правоотношений, на ком лежит конкретная обязанность по реализации и обеспечению этого права (как правило в рамках государственной организации). Свобода предполагает наличие права, которое не связано с конкретной юридической ситуацией, оно не предполагает чьей-то персональной ответственности и обращено ко всему кругу участников правоотношений, запрещая эту свободу ограничивать или отрицать. Гарантом комплекса свобод выступает все государство в целом.

Будучи юридическим выражением возможности выбора меры поведения человека, правовые нормы, закрепляющие права и свободы, представлены не только в Конституции, но и в действующем законодательстве. При этом действуют не сами права и свободы, а данные нормы. Смысл создания конституций и законов выражается в обеспечении свободы и безопасности человека и от произвола государственной властью. Идея того, что люди от рождения свободны и равноправны, что им в силу рожде-

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 376

ния принадлежит ряд неотчуждаемых прав, легла в основу первых конституционных актов, принятых в ходе Английской, Американской и Французской революций. В дальнейшем ни одно государство, претендовавшее на демократию, не могло не записать в своей конституции основной перечень прав и свобод человека.

Нормативная природа прав человека, фиксирующая его притязания на определенные блага и условия нормальной жизнедеятельности, вносит в общественную жизнь стабильность и правопорядок. Для нормального развития прав человека, гармоничного взаимодействия человека и государства необходимо органическое сочетание индивидуализма и солидарности, сотрудничество, осознание взаимной зависимости людей.

*Естественные права и обязанности* образуют относительно самостоятельный правовой институт. Однако на практике они скорее являются логичным продолжением комплекса прав и свобод личности, образуя целостный правовой статус личности. Это связано с тем, что обязанности личности в соответствии с либеральной концепцией рассматриваются именно как гарантия и предпосылка выполнения прав и свобод («он к тебе, как ты к нему»). Таким образом конституционную обязанность можно определить как меру должного поведения, т.е. меру прав и свобод личности, а не безусловную обязанность личности перед обществом и государством. Круг конституционных обязанностей изменяется, зависит от характера конституционной модели.

Конституционные права, свободы и обязанности регулируются с помощью как позитивного способа (прямая декларация прав и свобод субъекта – «может», «вправе», «имеет право»), так и негативного – (конституционный запрет нарушения, отрицания какого-либо права или свободы; в этом случае запрет может предписываться конкретному субъекту (например, органу власти), или быть обращенным ко всем участникам правоотношений).

Права становятся реальностью лишь в том случае, если они неразрывно связаны с исполнением **обязанностей** людей. Человек должен подчиняться определенным правилам поведения, чтобы при использовании своих прав и свобод не наносить неоправданного ущерба другим людям и обществу. Большинство демократических конституций ограничиваются установлением минимума конституционных обязанностей. В свою очередь конституционные обязанности ряда стран отличаются: есть обязанности человека и обязанности гражданина: «Все обязаны участвовать в публичных расходах сообразно со своей налоговой платежностью» (ст. 53 Конституции Италии), «Все граждане обязаны верностью Республике и должны соблюдать ее Конституцию и законы» (ст. 54 Конституции Италии).

Поскольку права и обязанности реализуются в обществе, то ограничение их диктуется, прежде всего, необходимостью уважения таких прав и свобод других людей и нормального функционирования общества и государства, равно как и любого коллектива. Однако любые ограничения допустимы только в случаях предусмотренных конституцией. Есть общие

оговорки (генеральные клаузулы) – при формулировки в конституции необходимых ограничений законодатель должен указать цели ограничений: «свободы и права могут ограничиваться только законом в целях защиты свобод и прав других людей, правопорядка, общественной морали и здоровья». Существуют и индивидуальные ограничения: «Тот, кто злоупотребляет свободой выражения мнений, в особенности свободой печати, лишается этих основных прав» (ст. 18 Основного Закона ФРГ). Конституции часто предусматривают ограничения тех или иных прав и свобод при чрезвычайных обстоятельствах (война, стихийное бедствие, природные катаклизмы и др.). Вместе с тем, государство обеспечивает и исполнение обязанностей в форме принуждения, если они не исполняются добровольно.

Важнейший элемента правового статуса личности – это обеспечение *āīāīōēē ēīīñōēōōēīīūō īōāā ē mīīmāīā īāāīā:āīēy āīīīēīāīēy ēīīñōēōōēīīūō īāyçāīīīñōāē*. Положения о правах личности, записанные в конституции, являются непосредственно действующим правом. Особенно важно отметить, что государство не только признает ценность прав, но и берет на себя обязательство по их соблюдению, охране и защите, т.е. формулирует гарантии. С иском относительно их нарушения можно обращаться прямо в суд. Суд не вправе отказаться рассматривать дело под предлогом неясности или отсутствия закона. Кроме того, защита конституционных прав граждан – специальная обязанности конституционных судов и иных органов конституционного контроля. Гражданин может непосредственно обращаться в орган конституционного контроля для защиты своих прав. Наконец, он может обращаться и международные органы (например, в Комитет ООН по правам человека, или в международные суды (например, в Европейский суд в Страсбурге) если государство является участником соответствующей международной конвенции и если исчерпаны все возможные способы защиты прав внутри своего государства.

Гарантией прав и свобод служит также ответственность за их нарушения, прежде всего, ответственность органов государственной власти и их должностных лиц, предусмотренная текущим законодательством. К числу институтов, гарантирующих права и свободы, относится институт парламентского уполномоченного по правам человека (омбудсмен, комиссар, посредник, народный защитник и т.п.).

Таким образом, конституционно-правовой статус личности представляет собой совокупность взаимных прав, свобод, обязанностей и гарантий их реализации. Необходимо также отметить, что для свободы личности принципиальное значение имеет правосубъектность (правоспособность и дееспособность), без которой разговор о свободе личности лишается смысла.

## 2. Классификация, содержание и способы формулирования прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в конституциях зарубежных стран

Происходящее постоянно расширение круга конституционных прав, свобод и обязанностей требует их определенной группировки, которая бы облегчила изучение связанных с данным институтом правовых проблем.

Прежде всего, классификация (группировка) может быть официальной и доктринальной, т.е. содержащейся в официальных документах или в трудах ученых. На такую классификацию указывают, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Они предлагают пятизвенную классификацию по содержанию прав и свобод. Зарубежное конституционное законодательство также знает некоторое подобие разделения прав и свобод по предмету. Например, Конституция Португалии 1976 г. выделяет в отдельные разделы личные права, свободы и гарантии (ст. 24-47), права и свободы и гарантии политического участия (ст. 48-57), экономические, социальные и культурные права и обязанности (ст. 58-79). Доктринальные классификации чрезвычайно разнообразны, и в зарубежной литературе таких классификаций практически столько же, сколько и авторов, занимающихся этой проблематикой. В последнем случае в основу классификации могут быть положены различные основания.

### *0èííèíãÿ íí þðèäè: àèíé í ðèðíãã*

Естественные права – обладание ими не связано со взаимоотношением индивида с обществом и государством, они приобретаются «по рождению».

Позитивные права – связанные с правовым регулированием со стороны государства и международного сообщества.

*0èííèíãÿ íí ñòàðàí æèçíããÿðàèíííðè ÷ àèíããèà* (наиболее традиционная и распространенная классификация):

Личные (гражданские) права и свободы: право на жизнь, на физическую целостность, на свободу мысли и совести, тайна частной жизни и коммуникации, неприкосновенность жилища, свобода передвижения и поселения т.п. (иногда личные права характеризуются как естественные; однако с учетом специфики понятия естественных прав у романо-германцев и англосаксов такая характеристика не всегда является корректной).

Политические права и свободы: право на участие в управлении государственными и общественными делами, право на участие в защите родины, избирательное право, право на референдумы, право петиций, свобода слова и печати, свобода собраний и манифестаций, право на сопротивление угнетению т.п.

Социально-экономические права: право на частную собственность и на осуществление предпринимательской деятельности, право на труд, на забастовку, на заключение коллективного трудового договора, право на охрану здоровья, право на здоровую обязанность платить налоги, право на

социальное обеспечение, право на жилище и т.п. В последнее время в этой категории отдельно выделяют экологические права – право на безопасную и здоровую окружающую среду, а также право на информацию о состоянии окружающей среды, право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

Культурные права – право на доступ к культурным ценностям, на пользование родным языком, свобода художественного, технического и иных видов творчества. В последнее время в этой категории отдельно выделяют информационные права, т.е. право на получение и распространение информации.

***Òèííèíàëü íí ñòàíàí è ðàíí òííò ðàí àí èü ñòàè í àííèàí èü*** - на общие и особенные (общие относятся ко всем гражданам, являются всеобщими, особенные - относятся к отдельным категориям - женщинам, детям, этносам, расам).

***Òèííèíàëü íí ñòàíàí è àáííèðòèçàöèè*** – суверенные (на не подлежащие законодательным ограничениям и отмене, в том числе и в условиях чрезвычайного положения) и несуверенные (подлежащие ограничению, как правило ограничение диктуется определенными условиями - например использованием прав для подрыва демократического строя или расистской пропаганды и т.д.).

***Òèííèíàëü íí àðàí àí è çàèðàí èàí èü á í ðàèòèèá èíí ñòèòóèíí íí ñòòèèòàèü*** - на поколения:

*первое* – естественные права (гражданские и политические, впервые закрепленные в либеральных конституциях)

*второе* – органические права (политические, социально-экономические, культурные, закрепленные в этатистских конституциях),

*третье* – солидаристские права (преимущественно социально-экономические и культурные, закрепленные в либерально-этатистских конституциях),

*четвертое* – коллективные права (появившиеся в практике конституционного строительства во второй половине XX века и распространяющие права человека на область «прав народа» – право на развитие, мир, здоровую среду обитания, гражданское неповиновение и т.п.).

Встречается и такая ***èèàííèòèèàòèü í ðàà è ñàíàíä***

1. В зависимости от различных оснований права и свободы подразделяются на:

- естественные и позитивные;
- права человека и права гражданина;
- личные, политические, социально-экономические, трудовые права, права в области культуры и образования.

2. В зависимости от характера субъектов прав, свобод и обязанностей:

- индивидуальные (наиболее распространенные);
- коллективные (право на забастовку, права профсоюзов, права меньшинств).

3. В зависимости от конкретизации прав, свобод и обязанностей:

- основные (право участвовать в управлении государством);
- дополнительные – конкретизируют основные (избирательные права).

#### 4. В зависимости от содержания прав, свобод и обязанностей:

- личные или гражданские (право на жизнь, свободу, физическую целостность и неприкосновенность; свобода мысли и совести; тайна частной жизни и коммуникаций, неприкосновенность жилища; свобода передвижения и поселения и др.);

- политические (право на участие в управлении обществом и государством; избирательные права; право на объединение, свобода союзов и ассоциаций; свобода собраний и манифестаций; свобода информации; право петиций (письменное обращение к властям; право и обязанность защиты страны; право на сопротивление угнетателю (встречается в конституционных актах крайне редко, например, в Декларации независимости США 1776 г.) и др.);

- экономические, социальные и культурные (право частной собственности и ее наследование; свобода хозяйственной инициативы; обязанности платить налоги; труд и связанные с ним социальные права, свободы и обязанности; право на участие в управлении предприятиями; право на социальное обеспечение; право на здоровую окружающую среду и обязанность беречь ее; право на жилище; право на охрану здоровья; право на образование и академическая свобода; свобода творчества, свободный доступ к культурным ценностям и др.).

Таким образом, классификация (группировка) прав и свобод – это проблема, важность которой определяется ростом значимости правового института прав и свобод личности в современном праве. Классификация прав, свобод и обязанностей может быть проведена с различных точек зрения. Классификация прав и свобод не имеет цели устанавливать их соподчиненность, определять среди них более или менее важные. Классификация имеет целью выделить блоки прав и свобод, установить их предметное отличие, «распределить по полочкам» и таким образом выявить их многосторонность и многообразие.

В международных документах основу классификации составляют сферы осуществления прав в частной и общественной жизни. Следует знать два пакта о правах человека: *Пакт о гражданских и политических правах*, *Пакт об экономических, социальных и культурных правах*. Оба приняты на уровне ООН (Организации Объединенных Наций) в 1966 году.

### 3. Гарантии и ограничения прав и свобод личности

Важной составляющей механизма реализации субъективных прав и свобод является социально - правовая защита граждан.

*Αὐθαίρετες ἰσχύες ἀεὶ ἀίετα* - это комплекс мер идеологического, юридического и социального характера, направленных на поддержание в государстве порядка и условий для нормальной жизни и деятельности населения. Речь идет о мерах, обеспечивающих реальное использование гражда-

нами своих прав. Без этих мер – гарантий - провозглашенных законом, права и свободы не могут быть реализованы.

Обычно рассматриваются две группы гарантий:

- 1) общесоциальные;
- 2) юридические.

К общесоциальным гарантиям относятся экономические, политические и идеологические гарантии.

- *Экономические* - отражают социальную политику в сфере исполнения хозяйственных функций государства. На первый план здесь выступает задача создать гражданам условия для достойной жизни и благосостояния.

- *Политические гарантии* включают в себя состояние демократических институтов и форм, реальное использование гражданами своих прав и свобод, суверенитет и всевластие народа, свободу выборов, политический плюрализм, равноправие партий и политических организаций, приоритет личности на основе верховенства права.

- *Идеологические (духовные) гарантии* состоят из культурного, научного и творческого потенциала общества, отсутствия или наличия расовой, национальной и религиозной розни, общественного и индивидуального правосознания, нравственных установок граждан, идеологического многообразия.

Юридические гарантии находят свое выражение, во-первых, в установлении правового режима, т.е. порядка их правомерной реализации; во-вторых, в определении юридического содержания организационно-правовых средств обеспечения правового режима. Правовые гарантии существуют только в комплексе с организационными, по сути - это единая система, сторонами которой они выступают.

Организационные гарантии выражаются в деятельности государственных органов, общественных и иных организаций, должностных лиц и граждан по соблюдению требований правового режима реализации прав и свобод и применению средств его обеспечения.

Объективно необходим комплекс специальных юридических гарантий.

Названные гарантии подразделяются на две большие группы:

- 1) юридические средства (меры) обеспечения позитивной реализации прав и свобод личности;
- 2) обусловленные правонарушениями юридические средства (меры) их охраны (защиты).

Непосредственное юридическое обеспечение прав и свобод личности берет начало с самого их признания государством и соответствующей нормативно-правовой регламентации. Также требуется соблюдать принцип соразмерности законным целям допускаемых **ограничений** прав и свобод граждан при введении чрезвычайного положения, в связи с пресечением и раскрытием преступлений, применением наказаний, особенно связанных с лишением свободы.

Гарантии прав и свобод личности начинаются с юридически базового определения наказуемых посягательств на них, а также основных принципов и возможностей правозащиты в государстве, включая главные ее способы, допустимые пределы, общегосударственные обязательства. Многие положения закреплены в самой конституции и последовательно развиваются, дополняются отраслевым законодательством, например, нормами уголовного кодекса, определяющего ряд посягательств на права и свободы (или на ценности, ими опосредуемые) как преступные, с вытекающими отсюда последствиями.

*Á i'áda: í á í àèáí èáá ðáññ ðíñò ðáí áí í úò áñðáí ò èé,* непосредственно используемых государственными органами в том числе и правоохранительными органами в целях охраны прав и свобод личности рассматриваются: выявление фактов нарушений прав и свобод; способы их восстановления; меры юридической ответственности к правонарушителям; меры пресечения действий, нарушающих права и свободы или создающих тому угрозу; процессуальные формы (процедуры) охраны прав и свобод. Здесь под гарантиями понимается деятельность вышеназванных субъектов по профилактике правонарушений, по выявлению и устранению обстоятельств, способствующих их возникновению. Термин «защита» используется для обозначения процесса принудительных действий в отношении правонарушителя с целью восстановления нарушенного права.

*Юридические гарантии предусматривают использование как методов убеждения, так и принуждения.*

Доминирующая роль юридических гарантий в охране прав и свобод личности принадлежит институту обжалования. Суть последнего заключается в том, что инициатива в защите прав принадлежит самим гражданам. Они могут обращаться с жалобами и заявлениями на действия должностных лиц. Для этого государством создана специальная система рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений.

Среди внутригосударственных механизмов и средств обеспечения прав и свобод человека наиболее распространена *судебная защита*. Практика большинства стран свидетельствует о том, что судебная власть, которая устанавливается конституцией и законами государства, наиболее эффективно осуществляет защиту прав и свобод граждан.

Международно-правовые гарантии. Универсальная международно-правовая защита прав человека осуществляется в рамках ООН и ее специализированных учреждений, региональная – в рамках межамериканской, европейской и африканской систем. Например, европейская система как наиболее совершенная, основывается на Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, заключенной в 1950 г. государствами-членами Совета Европы. За соблюдением прав человека в государствах-членах Совета следят Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека, Кабинет министров Совета Европы.

Конституционные права могут защищаться самими гражданами (на пример, жалоба в административные органы, обращение к средствам) мас-

совой информации, необходимая оборона при покушении на неприкосновенность личности), объединениями граждан, их общественными организациями (например, защита профсоюзами с помощью забастовок конституционного положения о справедливом вознаграждении труда), также различными государственными органами (например, прокуратурой).

Основополагающими документами в области закрепления и защиты прав человека являются международные конвенции и договоры, важнейшие из которых: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), а также Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.) и некоторые другие. Существуют также региональные источники прав и свобод человека: европейские (принятые в рамках Совета Европы и ОБСЕ), американские, африканские, азиатские и исламские. Европейская система основана на более чем 180 конвенциях, принятых Советом Европы. Основными из них являются: 1) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.); 2) Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987 г.); 3) Европейская социальная хартия (1961 г.); 4) Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств (1995 г.). Важнейшие документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), касающиеся прав человека: Хельсинский Заключительный акт (1975 г.), документы Венской (1989 г.) и Копенгагенской (1990 г.) встреч, а также Парижская хартия для новой Европы (1990 г.)

Таким образом, положение личности в обществе, основные права, свободы и обязанности граждан регламентируются нормами конституционного права. Обеспечение прав и свобод граждан составляет главный смысл демократического правового государства. Степень развитости этого института обусловлена многими особенностями социально-экономического положения, политического режима в каждой отдельно взятой стране. Права и свободы грубо попираются в тоталитарных государствах, во многих развивающихся странах права и свободы лишены необходимых гарантий. Однако во многих развитых демократических государствах проблема защиты прав и свобод также остается актуальной.

#### **4. Институт гражданства**

**Права человека** – это естественные, неотчуждаемые права, принадлежащие ему в силу рождения как личности. Права человека регулируются не только национальным, но и международным правом.

**Права гражданина**, напротив, связаны с фактом гражданства, принадлежности лица к определенному государству, политическому сообществу. Это права личности как члена политического сообщества, они связаны с актами и действиями государственных органов.

В этой связи вопрос о том, кто пользуется в государстве правами и свободами, находится в прямой зависимости от института гражданства.

**Гражданство** - это устойчивая правовая связь данного лица с государством, которая основана на юридическом признании государством данного лица своим гражданином и, как следствие, обуславливающая взаимные права и обязанности граждан и государства в случаях, указанных в законе. Эта связь выражается в распространении на данное лицо суверенной власти государства вне зависимости от места его проживания - в пределах границ или вне границ данного государства.

Гражданство, таким образом - это правовое состояние лица, обусловленное его принадлежностью к определенному государству, благодаря которой граждане пользуются определенными правами и несут ответственность перед государством, а последнее обеспечивает защиту их прав и интересов.

Проблема гражданства – ключевая для либерально-демократической правовой системы и юридической науки. Это связано с ролью гражданского общества в развитии этой общественной модели, ролью личностного фактора. Итак, гражданство является комплексным правовым статусом, подразумевающим единство прав и обязанностей в рамках взаимоотношения с государством. Соответственно гражданство является основой для политической активности субъекта в рамках данной государственно-политической организации. Именно активная правоспособность принципиально отличает гражданина от негражданина данного государства. Таким образом, статус гражданства, порядок его приобретения и лишения, механизм правового регулирования этого института являются важнейшим фактором стабилизации и воспроизводства общественного строя.

Гражданин, однако, нельзя рассматривать лишь как совокупность лиц, проживающих на территории государства, ибо по этому признаку образуется население страны - категория демографическая, а не правовая. Нельзя называть гражданами и всех лиц, на которых распространяется власть государства, ибо она обязательна в равной степени и для иностранных граждан, и для лиц без гражданства, проживающих на его территории.

Специфическим гражданским статусом обладают *иностранцы*. В конституционном праве зарубежных стран употребляются два термина: гражданство и подданство. Первый характеризует принадлежность лица к определенному государству, его устойчивую правовую связь со своим государством, которая порождает, с одной стороны, определенные права и обязанности лица по отношению к государству (например, право на равный доступ к государственной службе и обязанность платить налоги), а с другой – права и обязанности государства по отношению к гражданину (например, право соответствующих государственных органов разрешать или не разрешать массовые уличные политические демонстрации, обязанность защищать право личной собственности). Гражданство предполагает двухсторонние связи, двухсторонние права и обязанности и личности, и госу-

дарства. Термин «подданство» применяется в монархиях. Он отражает личную связь человека с монархом («подданный его величества»).

В последние десятилетия в европейских монархиях, в Японии и некоторых других странах оба термина употребляются как равнозначные, а вместо подданства все чаще используется термин «гражданство». В ряде государств первый термин вообще исключен из широкого употребления и применяется лишь при особых церемониях (Испания, Бельгия, Нидерланды). В развивающихся странах, в государствах Арабского Востока, в Африке указанное различие имеет существенное значение: подданный обязан быть лично верным монарху, население воспитывается в соответствующих традициях, нередко нарушение верности может быть сурово наказано.

Юридические нормы, регулирующие отношения гражданства, делят обычно на следующие группы:

1) нормы конституции (принцип единства гражданства, принцип равного гражданства, защита гражданина за границей, предписания обязательного регулирования порядка признания, приобретения и утраты гражданства в законе и т. д.);

2) законы о гражданстве, регулирующие на основе конституции порядок признания, приобретения и утраты гражданства;

3) подзаконные акты, регулирующие процессуальные вопросы признания, приобретения, утраты гражданства и другие вопросы, непосредственно связанные с гражданством (напр., порядок выдачи свидетельства о гражданстве).

**Конституционный институт гражданства включает несколько компонентов:**

1) права граждан - нормы, составляющие основу обязанностей государства по отношению к личности (право на труд, здравоохранение, социальное обеспечение, образование и пр.);

2) свободы граждан - нормы, гарантирующие сферу жизни, свободную от вмешательства государства (свобода вероисповедания, совести, убеждений и пр.);

3) обязанности граждан - нормы, возлагающие на граждан ответственность по совершению определенного действия или воздержанию от них;

4) принципы системы прав, свобод и обязанностей граждан - общие принципы формирования и применения всех норм статуса личности (принцип равноправия, subsidiarity, справедливости, взаимосвязи прав и обязанностей)

5) конституционные гарантии реализации прав и свобод, рекомендации по установлению законодательного регулирования в сфере гражданских прав, конституционные директивы по определению политики государства в этой области.

Помимо комплекса прав, свобод и обязанностей гражданина конституционно-правовой институт гражданства включает и ряд особых правовых норм, определяющих порядок принятия, изменения и утраты гражданства, статус беженца.

За границей охрану прав и законных интересов граждан осуществляют дипломатические и консульские органы. Находясь под исключительной юрисдикцией своего государства, гражданин не может быть выслан из страны, не может быть выдан иностранному государству (ст. 61 Конституции РФ, ст. 26 Конституции Италии, п. 2, ст. 17 Конституции Молдовы 1994 г. и др.).

### *Í ðéí áðáò áí è á áðáæ ááí ðò áá.*

**1) по рождению** – филиация (осуществляется на основании двух принципов – права почвы и права крови). Приобретение гражданства по рождению называется *филиацией* (от латинского *filius* - сын). При закреплении в конституции «права крови» гражданство предоставляется родившимся от граждан данного государства. При принятии принципа «право почвы» гражданство родителей не важно, а статус гражданина определяется рождением на территории данного государства.

**2) принятие в гражданство** – натурализация (нередко требуется определенный срок проживания в стране, владение языком, наличие средств к существованию). Натурализация бывает *индивидуальной и коллективной*.

*Индивидуальная натурализация* в свою очередь бывает основанной на личном выборе и совершенная «в силу закона». Для натурализации в силу своего выбора как правило устанавливаются определенные критерии - например, срок проживания на территории государства - ценз оседлости, владение языком, достижение совершеннолетия, наличие средств к существованию или постоянного места работы, нравственность, а также процедурные требования (например, подача заявления). Кроме того, часто предусматриваются критерии отказа в натурализации, например, совершение преступлений против режима, наличие другого гражданства и т.д. Индивидуальная натурализация в силу закона - это юридическое следствие определенного правового поступка (брака с иностранцем, усыновления, опеки).

*Коллективная натурализация*, как правило, наступает в силу правопреемственности государства. Широкая практика - при переходе от колониального статуса к суверенной государственности, распад государства (например, на постсоциалистическом пространстве). Такая натурализация проводится автоматически, но может иметь ограничения на основе упомянутых критериев. Отдельный случай при такой практике - оптация, когда гражданам государства предоставляется выбор гражданства двух государств-правопреемников. Еще один особый случай, до последнего времени достаточно редкий в практике - проблема сочетания и взаимодействия статуса гражданина в рамках межгосударственных союзов без федеративного и конфедеративного объединения (Европейский союз - по Маастрихтскому договору «каждое лицо, имеющее национальность государства-члена, является гражданином Союза»).

**3) восстановление в гражданстве** только для лиц, которые состояли в гражданстве того или иного государства и имеет упрощенный порядок решения такого вопроса);

**4) выбор гражданства** (имеет место в случае, когда какая-то территория переходит от одного государства к другому).

Выбор или преобладание того или иного принципа целиком зависят от политики государства в демографической области. Если государство заинтересовано в быстром росте своего населения, оно может ввести оба принципа в полной мере.

### *Í δαέδαιί έά άδλαέάί ήδ άί*

**1) отказ от гражданства** (по заявлению заинтересованного гражданина и с согласия компетентных органов) – *экспатриация*. Как правило для экспатриации необходимо заявление лица и санкция компетентных органов (если нет оснований отклонить просьбу, она обязательно исполняется). Лишение гражданства как правило индивидуально и является наказанием за противоконституционные действия. В некоторых конституциях эта практика значительно ограничивается - в германской предусматривается невозможность лишения, если у субъекта не остается никакого гражданства, в испанской - допускается только в отношении натурализовавшихся граждан, в австрийской - только в отношении натурализовавшихся и в течение только шести лет.

**2) утрата гражданства** (носит автоматический характер вследствие совершения лицом определенных запрещенных действий, например, поступление на иностранную государственную службу и др.);

**3) лишение гражданства** (санкция государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение, в России данный принцип гражданства не допускается!).

Наиболее частым случаем многогражданства является *двугражданство (бинатризм)*. Например, ребенок, родившийся на мексиканской территории от родителей австрийцев, будет мексиканским гражданином по Конституции Мексики и австрийским гражданином по австрийскому закону. Однако, государства, как правило, отрицательно относятся к такому состоянию и заключают договоры о предотвращении случаев двойного гражданства, обязывая выбрать одно гражданство и тем самым прекратить другое.

Возможность подобного статуса специально оговаривается конституциями. В Польше статус двойного гражданства совершенно нормален. Во многих странах он допускается за исключением занятия высших государственных должностей. Иногда предусматривается в виде исключения или в рамках соответствующих межгосударственных договоренностей. А в некоторых странах (Кыргызстан, Куба) вообще запрещен.

В рамках анализа правового статуса гражданина необходимо рассмотреть и юридическое положение *έί ήδδαιί όάά* - лиц, находящихся на территории государства и вступающих с ним в определенные правоотношения, но являющихся гражданами иного государства. Правовое положение иностранных граждан определяется национальным законодательством страны пребывания, действующими международными договорами и прин-

циями международного права. Различаются категории иностранных граждан:

- постоянно проживающие на территории государства,
- временно пребывающие в государстве,
- обладающие дипломатическим иммунитетом,
- беженцы.

При определенной специфике на все эти категории в целом распространяется национальный режим, т.е. вся полнота прав и обязанностей своих граждан с некоторыми исключениями - например, призыв на военную службу, участие в некоторых имущественных операциях. Иностранцы, как правило, не обладают многими политическими правами, хотя в отдельных странах, например в Германии, они участвуют в выборах органов местного самоуправления, а в государствах Латинской Америки на основе взаимности – и в выборах в парламент. Они обладают правом собственности, могут получать, в том числе бесплатно, муниципальное жилье, имеют право на труд, но их доступ к некоторым видам работ ограничен: в ряде стран иностранцы не могут быть капитанами кораблей морского судоходства, командирами экипажей воздушных судов, работать на радио, телеграфе, телевидении и т.д. С другой стороны, они не обязаны служить в армии страны пребывания, не платят налоги (особенно если между государствами, такими, как, например, США и Россия, есть соглашения об исключении двойного налогообложения), во многих странах не имеют права приобретать землю в собственность. Иностранцы имеют паспорт (удостоверение личности) своего государства, а в стране пребывания им выдается другой документ – вид на жительство (иногда, например для иностранных студентов, просто делается отметка в национальном паспорте). Сказанное относится к «рядовым» иностранцам. На дипломатических представителях, на персонал миссий распространяется действие особых правил в соответствии с международным правом и соглашениями, заключенными между государствами.

*Èèõî áíç ãñæãíñòãí (áí'àòðèä)* не имеет формальных правовых отношений ни с каким государством. Как правило этот статус возникает при лишении гражданства. Положение лиц без гражданства во многом аналогично положению иностранцев. Однако в отличие от иностранцев они не пользуются дипломатической защитой какого-либо государства, что усложняет ситуацию. Поэтому в современном международном праве господствует тенденция к принятию мер, сокращающих состояние без гражданства (заключаются международные конвенции, многосторонние и двусторонние договоры). В соответствии с действующим в большинстве стран законодательством лица без гражданства, как и иностранцы, могут быть принудительно высланы из страны (в отношении граждан применять такую меру новейшие конституции запрещают). Сказанное относится и к работникам дипломатических миссий, хотя в отношении их действуют особые правила и особый порядок выдворения из страны.

Ряд международных конвенций защищает апатридов и ставит перед мировым сообществом задачу сокращения подобного явления.

Отдельный случай законодательства, регулирующий *πὸ ἀὐτῆ ἀπατρί-  
οῦ ἐ ἰτέεὸ ἐ: ἀτέῖα ὀάαεὺα ἀεῦ εἰ ἰπὸ δαί ἰὺ ὄ ἀπααῖ*. Существует ряд международных договоров по регулированию статуса беженцев. Однако в национальных законодательствах и реальной конституционной практике эта сфера не достаточно развита во многих странах. Широкое явление - существование статуса беженцев де-факто и де-юре с совершенно разным правовым обеспечением. Как правило эта категория достаточно ограничена в праве на натурализацию. В некоторых развитых странах (США, Канада, ФРГ) иммиграционное законодательство, в том числе правовой статус беженцев, более развито, чем в других странах. Оно несет охранительную функцию, но при выполнении необходимых требований гарантирует порядок натурализации.

Наиболее разработано законодательство предоставления убежища по политическим соображениям - в случае политического преследования или в случае невозможности пользоваться на родине демократическими правами, гарантируемыми конституцией принимающего государства.

Предоставление убежища в демократических странах обычно практикуется по политическим мотивам (религиозные, научные, идеологические и др.) и не влечет автоматически предоставления гражданства. Демократические конституции нередко специально предусматривают запрещение высылки из страны, как своих граждан (*экспатриация*), так и законно находящихся в стране иностранцев. Обычно запрещается выдача (*экстрадиция*) иностранным государствам своих граждан и иностранцев, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами.

#### IV. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие общественного строя и его конституционное закрепление.
2. Конституционно-правовое регулирование политической системы и ее основных институтов. Политические режимы и политические отношения.
3. Регулирование экономических отношений.
4. Конституционно-правовое регулирование социальных отношений.
5. Принципы регулирования духовно-культурных отношений.

##### 1. Понятие общественного строя и его конституционное закрепление

Любое общество представляет собой сложный комплекс различных слагаемых: населения, материальных ресурсов, культуры и т.д. Далеко не все эти стороны являются объектами регулирования конституционного права.

**Общественный строй** – это термин, имеющий самые различные толкования и трактовки. В целом под ним понимается организация общества, обусловленная определенным уровнем его экономического и социального развития, особенностями общественного сознания и определенными чертами во взаимоотношениях людей и государства. В состав общественного строя входят экономические отношения, социальные отношения, духовно-культурные и политические отношения. Конкретное наполнение названных групп отношений изучается различными науками – политологией, экономикой, социологией, философией, религиоведением, общей теорией государства и права, отраслевыми правовыми науками.

Исторически основы общественного строя закреплялись с помощью разных механизмов и факторов. Уже переход к родоплеменному строю потребовал от людей формирования неких опосредованных форм взаимодействия, способных сохранять единство ценностных ориентаций и поведенческих правил без прямого личного взаимодействия. Первоначально эту функцию выполняли *обычаи*, получившие развитие в качестве *обычного права*. Не менее важными всегда оставались и культурные факторы консолидации общества. Важнейшую роль в закреплении основ общественного строя играла *религия*. Но по мере усложнения общественных отношений именно право превращалось в ведущий механизм консолидации общества.

По своему смыслу термин «общественный строй» («общественное устройство») включает различные институты общества, в том числе его важнейший институт - государство. Возникновение конституционализма привнесло принципиальную новизну в традиционные механизмы закрепления основ общественного строя. При формировании *état moderne* речь не шла о регулировании всех основных видов общественных

отношений. Конституции не могли стать «статутом общества». Но принятие конституции означало гораздо большее, нежели смену юридической формы основного законодательства. Конституция провозглашала прежде всего *ńńááńńí è ò áò* определенного сообщества, его право на самоопределение. Основой формирования общественного строя суверенным сообществом (нацией, народом) является создание суверенного государства.

Сторонники идеи естественных прав человека, а в впоследствии – и идеологии конституционализма, доказывали, что человек в силу своего рождения является *ńńááńńí í í é è è ÷ í ñ ò ù ò ù*. В пределах своей собственной жизни человек *суверенен*, то есть *свободен* и *независим* в принятии решений.

Аналогичным образом и сообщество свободных людей, заключая общественный договор, может стать суверенным – свободным и независимым в определении порядка собственной жизни. Ключевым шагом по пути суверенизации такого сообщества становится создание им собственного государства («суверенного государства»).

В качестве субъекта процесса *суверенизации* обычно рассматривается *народ* или *нация*.

*ńńááńńí è ò áò í á ò ñ á á* – это основополагающий принцип демократической государственности. Он противостоит представлению о высшем, сакральном происхождении государственной власти – т.е. о суверенитете Бога, обеспечивающим неприкосновенность и неотчуждаемость власти государя, принимающего сан монарха при восхождении на престол. Идея народного суверенитета опирается на представление народа в качестве верховного (изначального) источника государственной власти. Идеологически принцип народного суверенитета означает и верховенство народа в решении коренных вопросов своей жизни, в том числе выбора формы правления, общественного строя, основных направлений внутренней и внешней политики. Однако реальный порядок осуществления народом своих суверенных прав зависит от существующей в том или ином государстве формы демократии (прямой или представительной), от степени распространения на весь народ статуса гражданства, в том числе избирательного права, свободы слова, возможности участия в политическом процессе.

*ńńááńńí è ò áò í á ò è è* является правовым принципом, предполагающим полновластие нации (в этническом или политическом смысле этого термина). В соответствии с принципом суверенитета каждая нация обладает правом свободного выбора форм своей жизни, в том числе и государственности. Это означает право нации на политическое самоопределение вплоть до отделения и образования собственного государства. Принцип национального суверенитета подчеркивает роль нации как важнейшего конституирующего элемента государственности. Однако при прямом прочтении он вступает в противоречие с принципом неприкосновенности, целостности государственной территории – второго конституирующего элемента. Эта проблема решается современным международным и конституционным правом, как правило, в пользу принципа целостности государст-

венной территории. Право нации на самоопределение находит свою реализацию в иных формах (территориальной, культурной автономии) Но возможны и исключения – в случае распада или образования федеративных государств.

Таким образом, *суверенное сообщество (нация, народ) свободно в выборе собственного порядка социального общежития – то есть основ общественного строя.* Факт самоопределения фиксируется созданием собственного национального государства. Поэтому можно выделить два обязательных и достаточных элемента **конституцирования общественного строя** – население (то есть человеческое сообщество) и территорию (то есть пространство расселения данного сообщества).

*Ī āññēāí èāí* – это человеческое сообщество, проживающее на территории государства и подчиняющееся его власти. В европейской традиции сложилось представление о едином организме – нации-государстве, основой которого выступает «государствообразующий», или «титульный» народ. Однако, в действительности, народное сообщество в рамках одного государства может быть как моноэтническим, так и полиэтническим. Использование понятия «нация» в данном случае отражает не этнические корни государственности, а ее объединяющий, консолидирующий характер. Население государства образует единую социально-экономическую и политическую общность, связанную с государством особыми правовыми отношениями (гражданством или подданством). В этом смысле понятия «народ» и «нация» синонимичны.

*Ōāññēōīdēÿ* является пространственной, материальной основой государства. В отличие от догосударственного периода (эпохи первобытнообщинного строя), когда общественная власть распространялась на людей вне пространственных рамок на основе кровнородственной общности, власть современного государства действует прежде всего на определенной части суши, территориальных вод, недр, воздушного пространства. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности государства является одним из важнейших для международного права.

Основными *īdēīōēīāí è ēīññēōōōēīīīī-īdāññāññ ÷āēdāí ēāí ēÿ āññāññōōāí íīāñ ññāññāí èōāōā* являются:

→ безусловное распространение государственной власти на всю территорию страны в рамках государственной границы;

→ распространение власти государства на все население, обладающее устойчивой юридической связью с ним (в виде гражданства или подданства);

→ прерогатива государства на осуществление властных полномочий в юридической, общеобязательной форме (правотворческой, правоприменительной и правоохранительной);

→ монопольное право государства на использование насильственных средств принуждения (в том числе, в деятельности таких специфических органов, как армия, полиция, органы безопасности, тюрьмы);

→ осуществление государством сборов налогов, эмиссии;

→ единство и неделимость государственной территории, ее неприкосновенность;

→ невмешательство во внутренние дела государства.

Закрепляя суверенный характер государственной власти конституции отнюдь не передают суверенитет от народа к государству. Народ остается исключительным субъектом учредительной власти, то есть обладает правом на формирование и смену формы государственности и самого конституционного порядка. Суверенность народа всегда провозглашается в конституциях, иногда закрепляется в конституциях непосредственно – например, право народа на восстание. Но основным способом закрепления народного суверенитета является формирование правового статуса личности, включающего как естественные, так и политические права.

Фиксируя компетенцию суверенного национального государства и формируя правовой статус личности на основе личных прав и свобод конституции либеральной модели и закрепляли *основы общественного строя*.

В конституциях этатистской модели регулирование *основ общественного строя* приобрело более широкий характер. По сути речь шла о комплексном юридическом закреплении *общественного устройства*. Тоталитарное государство, будучи самостоятельным и мощным учреждением, стоящим над обществом и воздействующим на него имеющимися у него средствами принуждения, в значительной мере определяло конкретные формы существования различных элементов этого общества. По сути речь шла о социально-политическом моделировании определенного общественного устройства и даже воспитании «нового типа личности».

Для конституционного регулирования различных сторон жизни общества в конституциях зарубежных стран имеются особые главы и терминология об основах общественного строя - нормы о гражданстве, о правах человека и гражданина, роли и значении конституции и т.д.

В ряде случаев большинство норм, относящихся к устоям общества, сгруппированы в одной, комплексной главе (разделе) основного закона. Таковы, например, «Общие положения» в Конституции Китая 1982 г., «Основы конституционного строя» в Конституции РФ 1993 г. и др. Однако в Конституции Италии 1947 г. такие нормы рассредоточены по нескольким главам: «Этико-социальные отношения», «Экономические отношения», «Политические отношения».

Хотя в науке конституционного права не найдено общих, принципиальных критериев для вычленения и группировки этих важнейших норм, все же многие аспекты конституционного регулирования основ общественного строя являются общими или совпадающими во всех странах.

Начало тенденции «социализации» зарубежных конституций положила Конституция России 1918 г., а юридическая наука социалистических стран, независимо от ее во многом служебно-пропагандистской роли, впервые дала обоснование новых понятий, вошедших в конституции в связи с регулированием устоев общества.

**Вычленение основ**, принципов общественного строя не может быть ограничено главами конституций с соответствующими названиями, оно **требует аналитического подхода и синтеза различных положений основного закона.**

В современных конституциях понятие «основы общественного строя» включает четыре слагаемых:

- основы политических отношений,
- основы экономических отношений,
- основы социальных отношений.
- основы духовно-культурных отношений.

В этой классификации, которая в известной мере условна (различные отношения переплетаются, а в государственно организованном обществе в большинстве из них присутствует политический элемент), отсутствует упоминание об основах правового статуса личности, без чего характеристика устоев общества является неполной. Однако личность присутствует во всех перечисленных отношениях. Права личности являются существенным элементом для оценки того или иного общественного строя. Следовательно, данное понятие может иметь пять слагаемых, хотя правовой статус личности в правовом регулировании и при изучении (в методических целях) может быть обособлен.

Правовое закрепление устоев (а не всех сторон) общества предполагает, что для этого используются главным образом не подробные правила, а нормы, отличающиеся высокой степенью нормативной концентрированности: *нормы-принципы, нормы-цели, нормы-дефиниции, учредительные нормы.* Такие нормы содержат исходные положения о собственности и характере экономики (например, рыночной или огосударствленной), об отношениях социальных общностей (например, положения о социальной солидарности), о природе политической власти (власти народа или диктатуре определенных классов), о роли политических объединений, об идеологическом плюрализме или, напротив, монизме идеологии и т.д.

В юридической практике, в том числе и правоохранительной, важно учитывать, что такие нормы не имеют непосредственно примыкающих к ним норм о санкциях. Санкции, вытекающие из конституционно-правовых норм, как правило, находятся в других отраслях права. Кроме того, юристам важно помнить и то, что, хотя современная конституция является непосредственно действующим правом, некоторые нормы-принципы не подлежат принудительному исполнению судами по искам.

*Конституционное регулирование основ общественного строя неразрывно связано с включением в конституции положений, вытекающих из общечеловеческих ценностей, с идеалами социальной справедливости. Повышение статуса многих экономических и социальных норм до уровня юридических и основных создает новые гарантии прав человека.*

## 2. Конституционно-правовое регулирование политической системы и ее основных институтов. Политические режимы и политические отношения

Термин *«iîëëòè:áîéàÿ ñèñòàì à»* был введен в конституционное право болгарской конституцией 1971 г., которая закрепляла некоторые принципы «социалистической политической системы». Впоследствии этот термин был употреблен в конституциях Сальвадора 1983 г., Никарагуа 1987 г. и Эфиопии 1987 г. Конституция СССР 1977 г. содержала целую главу, посвященную политической системе. В подавляющем большинстве конституций стран мира термин «политическая система» не употребляется, однако все они регулируют те или иные ее звенья, стороны, элементы: государство, политический режим, часто – политические партии, иногда политическую идеологию.

В любом обществе существует множество политических систем, которые не обязательно связаны с государственной властью. С этой точки зрения политическая жизнь как подсистема общества – это весьма сложная совокупность воздействий лидеров на людей через органы власти в рамках регламента правовых правил политической игры, состоящая из определения целей, принятия решений и их реализации посредством мобилизации, если необходимо, всех ресурсов страны. Она включает в себя, с одной стороны, социальный механизм, состоящий из: 1) определения коллективных целей, 2) принятия решений и 3) мобилизации необходимых ресурсов для достижения целей, а с другой стороны, обеспечивающую его институциональную структуру, разделяющуюся на три компонента: 1) институты лидерства, 2) органы власти и 3) нормы и правила регламентации, которые соединяются в единую систему политических действий.

Порядок функционирования политической системы, ее институтов, включая взаимоотношения между ними, составляют *iîëëòè:áîééé îðî-öáîññ*. Понятие «политический процесс» охватывает самые различные формы, способы и направления политической деятельности самых различных субъектов. Регулируется он как нормами права (прежде всего, конституционного), так и разнообразными писанными и неписанными неправовыми нормами (корпоративными нормами – уставами и другими документами партий, иных общественных объединений, обычаями, традициями, этико-моральными нормами и др.), а иногда протекает спонтанно, непредсказуемо и ничем не регулируется.

В российской научной литературе политическая система чаще всего определяется как универсальная управляющая система социально асимметричного общества, компоненты которой (институциональный - партии, государство и др., нормативный - политические нормы, в том числе соответствующие отрасли и институты права, функциональный - политический режим, идеологический - политическая идеология) объединяются в диалектически противоречивое, но целостное образование «вторичными» политическими отношениями - между звеньями системы («первичные» поли-

тические отношения - это отношения между крупными социальными общностями данной страны). В конечном счете политическая система регулирует производство и распределение социальных благ между различными общностями и личностями на основе использования государственной власти, участия в ней, борьбы за нее.

С учетом специфики конституционно-правового регулирования можно вычленил в политической системе два уровня отношений «первого порядка», которые формируют политический процесс в качестве одного из компонентов общественного строя:

1. Отношения, обеспечивающие политическую интеграцию общества:

- Политическая социализация личности (институт политических прав человека и гражданина).
- Консолидация политических интересов (политические партии, общественно-политические движения).
- Политическая коммуникация (средства массовой информации, гражданские институты).

2. Отношения, обеспечивающие реализацию управленческих функций.

- Определение норм социального взаимодействия (законодательная ветвь власти).
- Применение норм социального взаимодействия (исполнительная власть).
- Контроль за соблюдением норм социального взаимодействия (судебные органы).

Политические отношения, образующие в своей совокупности *īīēē-ōē-āīēōφ īēñōāī á* - это отношения, связанные с функционированием власти в обществе. В свою очередь *āēāñōū* - это такое общественное отношение, которое характеризуется способностью и возможностью одних людей или групп (властвующих) добиваться осуществления своей воли другими людьми или группами (подвластными). *īīēēōē-āīēāŷ āēāñōū* - это власть определенной группы людей (элиты) над всем обществом, характеризующаяся использованием в случае неповиновения насильственных принудительных средств. Осуществляется политическая власть через посредство ряда политических институтов.

1. Главным политическим институтом является государство, власть которого легитимно (законно) распространяется на все общество и которое обладает монополией на применение в установленных случаях, установленными способами и установленной степени физического насилия к подвластным.

2. В демократических государствах таким институтом является также система местного самоуправления. Однако местное самоуправление не рассматривается как составной элемент государства. В совокупности своей они составляют *институты публичной власти*.

3. Оппозиционные к правящим либо нейтральные политические партии и иные общественные объединения, оказывающие в различных фор-

мах воздействие на формирование и функционирование институтов публичной власти.

4. Велико воздействие на формирование и функционирование институтов публичной власти со стороны средств массовой информации.

Все эти институты образуют основу политической системы, т.е. механизм осуществления политической власти.

Несмотря на растущую политическую роль общественных объединений, партий, СМИ, основным элементом политической системы по-прежнему остается *αὐτὴν ἀρχὴν αἰ.* В теории права под государством понимается как управляющая обществом структура, так и способ организации самого общества. Соответствующие определения:

Государство - совокупность органов власти, действующих в масштабе страны или субъекта федерации либо пользующегося законодательной автономией территориального сообщества, с местными агентами этих органов вкупе с избирательным корпусом страны или субъекта федерации либо территориального сообщества с законодательной автономией.

Государство - политическая целостность, закрепленная на определенной территории и выступающая одновременно как средство обеспечения интересов национальной или многонациональной общности и как особый механизм управления.

*Ἀπὸ τὴν ἀρχὴν αἰ ἐὰν εἰρήνὲς οὐδὲ εἰρήνὲς οὐδὲ εἰρήνὲς ἰδῶν* – это совокупность юридических норм, регулирующих и образующих комплекс властных отношений, т.е. образующих юридический статус всей системы государственных органов. Это следующие группы норм:

1. Положения об источнике государственной власти и ее социальных субъектах (народ, трудовой народ, определенные классы, трудящиеся).

2. Положения о характере государственной власти (например, диктатура пролетариата).

3. Положения о целях и принципиальных направлениях деятельности государственной власти (нормы-цели, например, о развитии нации, о социалистическом строительстве, о солидаризме как цели и т.д.).

4. Положения о структуре государственной власти (например, принцип разделения властей). Они обусловлены общим концептуальным подходом к типу политической системы в данной стране.

5. Положения о системе органов, осуществляющих государственную власть.

6. Положения о путях, формах, методах, осуществления государственной власти (партиципация, т.е. вся система институтов народного волеизъявления, принципы деятельности государственных органов). Эти положения обычно закрепляются через формирование компетенции государственных органов и принципов их взаимоотношений.

С точки зрения либерально-демократического подхода к конституционному строительству огромная роль в политической консолидации гражданского общества играют два типа негосударственных объединений – **политические партии** и **группы интересов**. Последние, в свою очередь,

включают профсоюзы, союзы предпринимателей, разного толка общественные объединения и движения, этнические землячества и т.п.

Группы интересов как правило не являются особыми субъектами конституционно-правовых отношений. Но их образование происходит в соответствии с конституционным правом граждан на объединение. Нередко все они охватываются термином *«íáùáñòááí í úá íáúáäèí áí èý»*. Иногда же понятия *«íáùáñòááí í úá íðááí èçàòèè»*, «ассоциации» применяются только к непартийным объединениям, которые подвергаются особому правовому регулированию (например, профсоюзы).

Неодинаков подход и к важнейшим политическим организациям – *íáðòèýí*. В странах англосаксонского права и некоторых других политические партии по традиции долгое время считались «частным делом», «клубом». До сих пор в конституциях таких стран, как правило, нет упоминаний о партиях, не существует там и специальных законов о партиях: на них распространяются законы об ассоциациях, не занимающихся извлечением прибыли, хотя и здесь в последние десятилетия законодательство, обычно относящееся к другим вопросам, регулирует отдельные стороны деятельности политических партий (их участие в избирательном процессе, финансирование и др.). В подавляющем большинстве государств партии рассматриваются как «публичное дело», все чаще говорится о роли партии в конституциях, принимаются специальные законы о партиях (в Германии в 1967 г., Испании в 1978 г., Тунисе в 1988 г., Болгарии в 1990 г., в Латвии в 1991 г. и др.). Включение в конституции положений о политических партиях называется в научной литературе конституционализацией политических партий, а издание специальных законов – институционализацией. Партии становятся специфическим институтом конституционного права.

В целом конституции содержат обычно три положения о роли партий:

- устанавливают многопартийность,
- говорят о роли партий в демократическом обществе (они содействуют выражению политической воли народа путем голосования),
- устанавливают, что их организация и методы деятельности должны соответствовать принципам демократии и национальной независимости. Иногда говорится также, что партии не могут создаваться на этнической, национальной, религиозной основе (обычно это относится к развивающимся странам), а их организации учреждаются только по территориальному признаку, что нельзя создавать партийные организации на предприятиях, в учреждениях (последнее положение типично для постсоциалистических государств). Во многих европейских странах, однако, таких запретов нет, есть конфессиональные партии (создаваемые с учетом религиозного признака), в ряде стран создаются партийные организации и по месту работы

Общественные объединения и политические партии служат не только для прямой политической консолидации граждан, но и для формирования системы *политических коммуникаций* в обществе. В последнее время

растет и роль **средств массовой информации**, которые постепенно превращаются в один из важнейших институтов политической системы.

Для создания средств массовой информации необходима их регистрация в соответствующем государственном органе (например, в комитете по печати, в регистрационной палате). Это не означает выдачу разрешения: создание средств массовой информации свободно. Регистрация является способом учета, одновременно она означает предоставление газете, журналу, телевидению прав юридического лица. Создание и содержание средств массовой информации стоит очень дорого. Основные доходы они получают обычно не от тиража, а от рекламы, в связи с чем крупные рекламодатели могут в какой-то мере влиять на характер печати или телевизионных передач. Вместе с тем средства массовой информации в силу их особой роли в обществе находятся под прямым или косвенным контролем государства. Прямой контроль осуществляется в случае, если они принадлежат государству. Косвенный контроль осуществляется через публичные корпорации с участием государства, которому принадлежит нередко контрольный пакет акций, с помощью соответствующего законодательства, через министерства информации (печати), регистраторов, суд и т.д. В демократических странах государство следит и за тем, чтобы не было монополизации средств массовой информации, поскольку это нарушает свободу слова.

Основной гарантией деятельности СМИ являются конституционные формулировки о *ἡπάλλη ἐί οἶδι ἀόεε*, хотя в данном случае имеются в виду не только вопросы политической жизни, но и праве выражать и распространять мнения, искать информацию, черпать ее из всех доступных источников законным способом. *ἡπάλλη ἀὶδᾶεαίεϋ ἰ ἰάίεε* означает отсутствие цензуры – специальных государственных учреждений и должностных лиц, которые вправе разрешать или не разрешать опубликование, передачу по электронным средствам массовой информации, выход в свет определенных материалов. Автор вправе публиковать или иными способами делать общедоступными свои мнения и убеждения, однако за нарушение законов печати, о средствах массовой информации он несет ответственность. Она возможна за разглашение государственной тайны, оскорбление, клевету (распространение заведомо ложных порочащих сведений), за диффамацию (распространение порочащих, но не ложных сведений). Ответственность обычно несут автор и редактор; издатель ответственности не несет, так как он – предприниматель. Нельзя также разглашать профессиональную тайну – врачебную, тайну следствия и др. В соответствии с Международными пактами о правах человека 1966 г. конституции многих стран устанавливают и другие ограничения. Запрещаются пропаганда и агитация, возбуждающие социальную, расовую, религиозную, национальную вражду, пропаганда идей национального, языкового, иного превосходства. Такие положения особенно часто встречаются в основных законах постсоциалистических государств, что связано с их прошлым. При нарушении законов о средствах массовой информации возможно наложение

ареста – запрещение распространения издания, телевизионной передачи и т.д. Решение об аресте обычно принимается в судебном порядке (на основе судебного приказа, т.е. специального постановления судьи), но в ряде развивающихся стран такое право имеют и органы исполнительной власти. Конфискация издания, кассет, что означает последующее их уничтожение, возможна лишь на основе коллегиального решения суда.

При всей своей существенной специфике эти подходы позволяют сформировать общее представление о структуре политической системы как особой сфере общественных отношений. Суть *īīēēōē:āīēīā īōīōāī īī* следует определить как совокупность субъектных, структурных и функциональных связей, обеспечивающих консолидированность общества вокруг социально значимых ценностей, мировоззренческих и поведенческих норм, конкретных целей и задач общественного развития.

Система приемов, методов, форм и способов осуществления политической (включая государственную) власти в обществе составляет *īīēēōē:āīēēē ōāēēēī*. Политическим режимом обуславливается присущий тому или иному периоду жизни страны порядок политических отношений, степень политической свободы, образ правления. Это функциональная характеристика власти. В типологию политических режимов входят:

1. **Демократический политический режим** – характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным существованием политических и правовых институтов, позволяющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Данный режим находит свое отражение в конституциях и законах, регулирующих развитие формы участия в политической жизни государства.

2. **Либеральный режим** – был характерен для развитых стран в XIX веке, но и сейчас наблюдается в ряде стран (в Индии, на Филиппинах). Этот режим отличается высокой степенью политической свободы, однако вследствие культурной отсталости большинства общества реально пользоваться демократическими политическими институтами могут сравнительно немногие.

3. **Авторитарный режим** характеризуется полным или почти полным отсутствием на деле демократических политических отношений. Примеры авторитарного режима дают такие государства, как Марокко, Иордания, Индонезия.

4. Предел авторитаризма образует **тоталитарный режим**, Декларируемое равноправие граждан на деле оборачивается в условиях тоталитарного режима сложной системой дискриминации и привилегий, которые подчас, как при феодализме, зависят не от деятельности человека, а от того, где или кем он был рожден.

Можно установить определенную зависимость между уровнем социально-экономического развития общества и политическим режимом. Чем выше этот уровень, тем демократичнее режим.

### 3. Регулирование экономических отношений

Конституционные принципы экономической системы зависят, прежде всего, от того, какая модель экономики используется в стране: рыночная или огосударствленная (государственная). В текстах конституций иногда упоминаются составные компоненты той или иной модели.

В рыночной экономике это - свобода и равноправие форм собственности, свобода предпринимательской деятельности (частной инициативы), свобода (иногда «власть») договора, состязательность и конкуренция (существуют конституционные нормы, запрещающие монополизм и недобросовестную конкуренцию) и др., в огосударствленной экономике обычно фигурируют противоположные положения.

В круг конституционно-регулируемых объектов могут входить экономические отношения четырех типов: *отношения собственности, производственные (трудовые), распределения и потребления*. Регулирование их зависит от специфики конституционной модели, а также существующей в данном обществе экономической модели. При этом в конституциях либерально-этатистской модели как правило тип экономической модели не указывается. Нормативно закрепляются лишь некоторые компоненты модели - свобода и равноправие форм собственности, свобода предпринимательства, свобода и приоритет договора как вида правоотношений в экономической сфере, состязательность и конкуренция (главным образом от обратного – через запрет монополизма). Нормы, регулирующие экономические отношения, прочно вошли в конституционное строительство во второй половине XX в. В некоторых конституциях зарубежных стран они составляют целые правовые институты, весьма объемные и подробные (Испания, Португалия, Перу, Бразилия). В других странах такие нормы более фрагментарны.

**I. *Γοίτθαίεϋ μάτθάái ίίτθòè.*** Эта сфера регулируется огромным массивом текущего законодательства, относящегося к самым разным отраслям права. В конституционном праве регулируются отдельные, принципиально важные вопросы. Если в конституциях "первой волны" г.о. декларировался приоритет принципа неприкосновенности собственности, то в новых конституциях эта сфера регламентируется достаточно подробно. Основные аспекты:

- *положения о различии форм собственности* (что обусловлено решением проблемы обеспечения их паритета или главенства одной из них);
- *положение о ограниченности права частной собственности;*
- *принципы ограничения права собственности:*
  - антимонополистические запреты, гарантии свободной конкуренции;
  - особый предмет подобного регулирования – земля;
  - юридическое обоснование процедуры национализации и приватизации.

В юриспруденции признается, что исходным моментом конституционного регулирования экономических отношений является **собственность**. Вопросы собственности - огромная сфера действия норм гражданского (различные виды сделок), торгового, административного (например, штрафы), уголовного (посягательства на собственность) и других отраслей права.

В конституционном праве содержатся только исходные, принципиальные положения о собственности, которые неодинаковы по объему в различных правовых системах, но обладают и некоторыми общими чертами.

*Общим для современного конституционного регулирования вопросов собственности является дифференциация права собственности по объектам и субъектам.*

В отличие от «старых» конституций, в которых говорилось просто о собственности, современные основные законы различают ее формы и либо устанавливают их неравноправие (социалистические конституции), либо закрепляют принцип равноправия этих форм, но предусматривают определенные особенности их правовых режимов.

Государственная и частная собственность защищаются равным образом.

Важнейшая тенденция современного конституционного развития - появление новых принципов по отношению к частной собственности. Конституционное регулирование отношений собственности существенно расширилось и, главное, возобладали другой подход: при сохранении гарантий собственнику стала доминировать идея социальной функции собственности, сочетания интересов собственника с «общим благом» и даже тезис об ограничении прав собственника общественными интересами.

Устанавливая возможность *īō:ōēāīēŷ īāñōāīīīñōē (īāōēīā-ēēçāōēŷ)*, конституции предусматривают, что наряду с целями общего блага (государственной необходимости и др.) оно:

- 1) должно осуществляться только законом и на основании закона,
  - 2) размер компенсации должен быть справедливым (соразмерным стоимости имущества по рыночной цене),
  - 3) определяться, как правило, независимым судом.
- Кроме того, многие законы устанавливают, что
- 4) возмещение за национализируемую собственность должно быть предварительным.

5) основная часть возмещения в соответствии с существующей практикой Великобритании, Франции, Италии и других стран выплачивается в день передачи собственности,

6) остальное - долями, но должны быть установлены сроки.

Национализация неоднократно проводилась во многих странах (Великобритания, Франция, Италия, Австрия, Бельгия, Япония и др.).

Общее явление практики по отношению к разросшейся или неэффективной государственной собственности - *īōēāīōēçāōēŷ*, то есть пере-

дача государственного имущества, особенно предприятий, в собственность отдельных лиц, коллективов (трудовых коллективов) и т.д.

Существуют некоторые общие правовые принципы приватизации:

- несмотря на различные формы, она должна осуществляться по ценам не ниже балансовой стоимости объектов,
- не должна наносить ущерба экономике,
- иметь в отличие от национализации договорный характер и т.д.

Национализация и приватизация, проводимые периодически в экономически и политически развитых государствах, в целом сохраняют определенные пропорции в соотношении государственного и частного секторов экономики.

Общая черта конституционного развития последних десятилетий - появление *είνδεδόδα ένεργεοάειί έ άνωδνωάίί έ μάνωάίί έ*.

Наиболее широкий перечень объектов исключительной собственности государства содержится в социалистических конституциях. Конституции капиталистических стран во второй половине XX в. также стали включать перечень объектов исключительной государственной собственности, но он гораздо уже.

К их числу отнесены лишь такие объекты, которые, как правило, составляют естественную принадлежность государства. Например, в соответствии с конституцией Испании 1978 г. это: прибрежная зона, пляжи, территориальные воды, природные ресурсы экономической зоны и континентальный шельф.

Основные полезные ископаемые (прежде всего нефть) являются исключительной собственностью государства во многих странах. Особое место среди объектов исключительной собственности государства занимает земля.

В подавляющем большинстве стран земля может находиться в частной собственности (как правило, в определенных размерах и нередко, как, например, в России, лишь для определенных целей).

## **II. Производственные и трудовые отношения.**

1) Нормы о государственном регулировании и планировании экономик. Планирование г.о. осуществляется в порядке текущего законодательства, к конституционной сфере относится его цели - общий государственный интерес, и характер – *индикативный*, то есть рекомендательный (исключение – Португалия, с закрепленным обязательным характером государственного планирования).

Положение о государственном планировании экономики является конституционным принципом в социалистических странах. **Идея государственного планирования** оказала значительное влияние в странах рыночной экономики, хотя исходные принципы такого планирования (программирования) там иные.

Основное значение придается механизмам саморегулирования (в странах социально ориентированной рыночной экономики это имеет место

в меньшей мере) - свободе предпринимательской деятельности, частной инициативе, свободе договора.

Подобные положения включены в конституции многих капиталистических, постсоциалистических, развивающихся стран, хотя и подвергаются отраслевым правовым ограничениям (например, по германскому праву свобода договора ограничена за счет предшествующего административного акта).

Подвергается ограничениям и общий принцип саморегулирования. Уже в конце XIX - начале XX вв. обнаружилось, что излишняя склонность к саморегулированию имеет своим результатом неэффективное использование общественных ресурсов, обходится обществу слишком дорого.

Поэтому после второй мировой войны в конституциях капиталистических стран появились нормы о возможности программирования и планирования экономики. В «старых» конституциях (США, Швейцария и др.) нет прямых норм о государственном регулировании экономики, но есть соответствующее законодательство. Так, закон США о занятости (1946 г.) устанавливает, что федеральные власти обязаны всеми мерами регулировать экономику в стране во имя поддержания максимального производства, занятости и покупательной способности населения.

2) Регулирования вопросов трудовых отношений, в том числе гарантии длительности рабочего дня, отпуска, прав на профсоюзные объединения и т.д., права трудящихся на участие в управлении, основы законодательства о занятости (через право на труд), наказание за дискриминацию в области трудовых отношений.

### **III-IV. Отношения распределения и потребления.**

Регулируются конституционным правом в минимальной степени. Наиболее важен конституционно-правовой институт – финансы (в т.ч. в структуре конституций): порядок определения государственного бюджета, источников государственных доходов, основы налоговой системы. В т.ч. обязанность платить налоги + определение компетенции государственных органов и ветвей власти в сфере финансов. Сюда же относятся статьи о пенсионном обеспечении, о системе государственного страхования и социальных программах, о социальном обеспечении, о жилище, об образовании.

В отличие от конституций «первой волны» (когда основные законы ограничивались лишь вопросами собственности), конституции, принятые после второй мировой войны (и особенно в последние десятилетия), содержат многие другие важные положения:

- о возможности аграрной реформы и рационализации общественно значимых отраслей экономики;
- о возможности монополии государства в этих отраслях,
- о планировании (программировании) экономики, о роли трудящихся и профсоюзов в управлении экономикой;
- о пропорциональном или ускоренном развитии сельских и иных отсталых районов;
- о справедливом распределении общественного продукта и т.д.

Регулирование конституциями основ экономической системы включает вопросы управления экономикой. Экономическое регулирование осуществляется неодинаковыми способами и в разном объеме.

Наряду с индикативным планированием (прогнозированием) в капиталистических, развивающихся, постсоциалистических государствах существует множество других рычагов для регулирования экономики на основе конституционных норм:

- перераспределение средств государственного бюджета;
- прямое огосударствление (национализация) определенных объектов;
- земельные реформы (в том числе ограничение землевладений);
- кредитная и налоговая политика;
- вмешательство государства в область трудовых отношений (законотворительное регулирование рабочего времени, продолжительности отпусков и др.);
- создание специальных ведомств, государственных компаний, которым передается «заведование» отдельными сферами хозяйства (например, электроэнергетика, связь, водоснабжение и др.);
- учреждение смешанных компаний, в правлениях которых государственные чиновники и руководители частного сектора - крупные предприниматели вместе решают вопросы регулирования экономики и др.

Составная часть экономической системы - финансы. В конституциях почти всех стран содержатся статьи, относящиеся к государственному бюджету, иногда финансам государства посвящены специальные главы. Такие нормы регулируют порядок принятия государственного бюджета (он значительно отличается от порядка принятия других законов), введение общегосударственных и местных налогов.

К вопросам финансовой системы относятся некоторые другие статьи конституций, например, о пенсионном обеспечении, о государственных пособиях по безработице и др.

Таким образом, экономическая система государства - это единство экономических структур и отношений между ними: отношений собственности, производства, распределения и потребления материальных и духовных благ. Не все из указанных отношений охватываются конституционным регулированием. Отношения распределения и потребления принадлежат в основном социальной системе и регулируются наряду с конституционным правом другими отраслями права - финансового, гражданского и др.

#### 4. Конституционно-правовое регулирование социальных отношений

Социальная система - это единство социальных общностей и отношений между ними.

*Конституциям социалистических стран* присущи нормы, разделяющие общество на классы и устанавливающие определенную иерархию в их системе. *Демократические конституции* развитых стран регулируют отношения между различными социальными группами.

При всей неизбежности социальных конфликтов, порождаемых неодинаковыми интересами различных социальных слоев и достигающих различной силы, одна из задач государства и права, в том числе конституционного права, состоит в том, чтобы не дать этим конфликтам разрастись до такой степени, когда возникнет угроза гражданской войны, анархии и распада общества.

Государство осуществляет разнообразные социальные мероприятия, которые опосредуются правом. Однако это относится только к фундаментальным нуждам общества - здравоохранению, образованию, безопасности и инфраструктуре.

Таким образом, конституционное законодательство содержит нормы, относящиеся к различным частям социальной системы: фиксирует социальную структуру общества и регулирует отношения в определенных сферах. В разных странах это делается в неодинаковом объеме, а соответствующие нормы имеют неодинаковое, более того, противоположное содержание.

Некоторые из них предусматривают регулирование межнациональных отношений. Закрепляются определенные права национальных общностей, существование автономных образований (Дания, Ирак, Филиппины и др.) или федераций (Бельгия с 1993 г.), созданных с учетом национальных отношений, по национально-территориальному признаку.

В конституционном праве отдельных стран (Австрия, Венгрия) имеются положения о культурно-национальной автономии, признаются коллективные права национальных и языковых меньшинств (Италия, Испания), говорится о защите каст и племен, находящихся на низкой ступени развития (Индия), о стимулировании развития, об особых правах индейцев (США).

Положения о правах наций, национальностей, народностей содержатся и в международном праве. В Конституции РФ говорится о самоопределении народов, но в рамках Российской Федерации.

В последние десятилетия в конституционном регулировании социальных отношений капиталистических стран были приняты специальные конституционные законы об отношениях труда и капитала, предписывавшие их сотрудничество и запрещающие забастовки.

Конституция Испании 1978 г. (ст. 37) гарантирует право на коллективные переговоры по вопросам труда между представителями трудящихся

ся и предпринимателей, а также право и первых, и вторых предпринимать меры коллективного урегулирования конфликта (забастовка и локаут - массовые увольнения в случае забастовки).

Гораздо чаще встречаются в конституциях стран нормы о социальной солидарности в обществе, о сотрудничестве различных слоев населения.

Согласно ст. 2 Конституции Италии 1947 г. государство требует от отдельных личностей и социальных общностей «выполнения безусловных обязанностей» социальной солидарности.

В новых конституциях есть положения об особой защите матерей, детей, сирот, инвалидов (например, ст.ст. 49 и 50 Конституция Молдовы).

Проблемы социальных отношений в обществе охватывают многие другие вопросы. К их числу относятся: вопросы труда, образования, здравоохранения, отдыха, пенсионного обеспечения и др. Одни из них неразрывно связаны с экономическими отношениями (труд), другие характеризуют правовой статус личности.

***Īāīāēī āīāī ēī īdēīōī mōēāēīū ūē āīīāēō. Āā īmīāīīā māād-  
æāī ēā - dīēū āīīāādīō āā ā īēācāī ēē mōēāēīū ūō ōīēōāī āīīēāī ēē.***

В этом отношении конституции предусматривают только общие положения (например, обязательность и бесплатность основного, а в некоторых странах - начального образования, «либеральную», государственную или страховую медицину, продолжительность рабочего времени, обязательный еженедельный и ежегодный оплачиваемый отпуск, пенсии по старости и социальные пенсии и т.д.).

Составной частью конституционного регулирования являются нормы о роли труда в обществе. Конституции обычно ограничиваются узким подходом: речь в них идет о свободе труда, о запрещении принудительного труда, о том, что государство осуществляет меры с целью обеспечения занятости населения, защиты от безработицы, профессиональной подготовки работников, гигиены и безопасности труда, справедливой оплаты труда и т. д.

Для обеспечения свободы труда в праве различных стран предусматриваются соответствующие меры, относящиеся к деятельности профсоюзов, защищается и наказывается дискриминация и т.д.

В конституции иногда включаются положения о труде как праве и обязанности граждан (например, Япония.), об участии трудящихся в определении условий труда, о запрещении эксплуатации, о том, что государство обеспечивает ликвидацию всех форм эксплуатации.

Во многих странах действуют законы о занятости, о государственных пособиях по безработице. Ни в одной стране эти пособия не предоставляются более чем на год. Их размер всегда ниже прежней средней заработной платы безработного или средней заработной платы в стране и периодически, в зависимости от продолжительности срока выплаты, уменьшается.

Конституции социалистических стран рассматривают труд как право и обязанность всех трудоспособных граждан.

Важнейшим элементом социальной системы является распределение общественного продукта.

Детально эти вопросы регулируются специальными законами, относящимися в основном не к конституционному, а к другим отраслям права. Это распространяется и на проблемы экологии, которые играют все возрастающую роль в общественных отношениях.

Указанные проблемы сравнительно недавно получили конституционное выражение в требованиях рационального природопользования, охраны окружающей среды, запрещения истощать землю и т.д. (Конституции Беларуси, Казахстана, России, Эстонии и др.).

К вопросам социальных отношений примыкают отношения, связанные с браком и семьей.

В конституциях многих стран (Испании, Германии, Греции, Азербайджана, Грузии, Эстонии) семья характеризуется как естественный союз, основа, ячейка общества. В них включены нормы, поощряющие брак, устанавливаются взаимные права и обязанности родителей и детей, предусматривается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (Россия).

В Китае государство планирует рождаемость, чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и социального развития (ст. 25), супруги должны осуществлять планирование рождаемости (ст. 49).

Наконец, в конституции различных стран включаются нормы, также имеющие отношение к социальным проблемам, ставшим особенно острыми в связи с применением многочисленных заменителей, а также внедрением в обиход новой техники. Речь идет о проблемах защиты прав потребителей. Такие нормы предусмотрены конституциями Бразилии, Испании, Перу, некоторых других стран. Во многих странах созданы специальные ведомства по качеству товаров, в ряде стран этим занимаются общественные организации.

*Детально эти вопросы регулируются специальными законами, относящимися к сфере гражданского, административного, а иногда и уголовного права.* Современное конституционное законодательство не столько фиксирует и регламентирует новую социальную структуру, сколько определяет сам характер отношений между стратами, их отношений с государством и правовой статус наиболее важных страт.

Из основных принципов социальных отношений для конституционного права наиболее важны идеи социальной солидарности, сотрудничества различных слоев общества. Законодательство запрещает пропаганду классово-борьбы, разжигание классовой, национальной, религиозной и иной розни. Весьма перспективным является закрепление коллективного права на здоровую окружающую среду, охрана здоровья – обеспечения конституционного права на медицинское обслуживание, реализация на-

циональных программ здорового образа жизни (например, запрет курения в общественных местах в Италии, Франции и многих других странах мира).

Представление о конституционном подходе к социальным проблемам в условиях современного государства, которое провозглашается социальным, правовым и демократическим, связано со знаниями в области законодательства. По мнению ученых-конституционалистов, решение всех социальных задач нельзя возлагать только на государство. В их решении необходимо обоюдное участие государства и гражданина, собственные усилия членов гражданского общества, направленные на реализацию субъективных прав.

## 5. Принципы регулирования духовно-культурных отношений

*Nōāā ēēūōōī ūō īōīīōāī ēē ē āōōīāī īā dācāēōēŷ īāūāñōāā* – это сложный социально-психологический комплекс. Она включает отношения, возникающие как в связи с особыми материальными объектами (памятники искусства, культурные ценности и т.д.), так и в сфере специфической деятельности человека – творчества, познания, нравственного и интеллектуального развития, эстетического самовыражения. Последнее направление становится все более интенсивным в современной информационном обществе и, одновременно, приобретает все большее социальное значение. Но конституционное регулирование в наименьшей сфере распространяется на эту сферу. Основная масса практических, «материальных» вопросов решается гражданским правом и текущим законодательством.

Современные конституции, как правило, закрепляют *āācīāūā ī dāāī-āūā ī dēīōēī ū, ēī āpūēā īōīīōāī ēā ē āōōīāī ī-ēēūōōī ī ē nōāā*

• *Право на образование и свобода образования.* Положение о праве на образование обычно дополняется указанием на необходимость определенной степени обязательного и бесплатного образования, которое гарантируется созданием государственных и муниципальных школ. В некоторых странах обязательным и бесплатным является только начальное образование, но и этот стандарт удается выдержать не всегда из-за нехватки учителей, школьных помещений, нежелания посылать детей в школу. Свобода образования – это право учить детей и получать образование взрослым любым способом: в государственных, муниципальных, церковных школах, самостоятельно, экстерном и т.д., но всегда предусматриваются экзамены. Государственные школы, как и муниципальные, бесплатны, однако можно получать образование также в частных школах, частных пансионах, где число учеников в классе значительно меньше (в Великобритании, например, почти в 2 раза) и качество образования, как правило, выше, но за учебу приходится платить довольно дорого. Высшее образование тоже может быть государственным и частным. В некоторых странах обуче-

ние в государственных университетах бесплатное, в других за него тоже надо платить, хотя и меньше, чем в частных университетах. В большинстве стран студенты не имеют государственные стипендии, хотя многие получают ее от благотворительных фондов, муниципалитетов, предприятий. С правом на образование связана *академическая свобода* – свобода обучения, преподавания в соответствии с взглядами и концепциями преподавателя. Однако, существуют государственные образовательные стандарты, определяющие объем и уровень необходимых знаний (во многих странах, например в США, стандартов нет и преподаватель вправе читать лекцию по любой проблеме, которая объявляется заранее, а студенты по желанию записываются на прослушивание ее).

- *Свобода творчества, научной, художественной деятельности* (как правило существует особый институт авторского права, и в рамках конституции важно закрепить лишь идеологический плюрализм и доступность образования и творчества). Объект регулирования в данном случае – правовые аспекты деятельности организаций, связанных с духовным творчеством (как гарантия правового обеспечения такого рода общественных отношений).

- *Свобода совести* (как вопрос духовной жизни личности, а не существования конфессиональных групп или статуса церкви). Этот термин имеет исторические корни: на протяжении веков мировоззренческие вопросы были тесно связаны с религией, с религиозными представлениями о мире, о нравственности. Теперь это право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой (относиться к религии нейтрально), вести пропаганду религиозных и иных взглядов (в конституциях стран тоталитарного социализма говорится не об иных, а об «антирелигиозных взглядах»). Никто не обязан заявлять о своих религиозных или антирелигиозных убеждениях (в странах тоталитарного социализма это обязательно для членов коммунистической партии и ее молодежной организации). Верующие вправе совершать религиозные культы, которые не должны нарушать общественный порядок мораль, использоваться в политических целях, хотя в некоторых странах, например в Польше, церковь активно участвует в политике. Запрещается дискриминация на религиозной основе, но кое-где определенные церковные организации пользуются преимуществами или государственной поддержкой (например, католики в Северной Ирландии, Испании мусульмане в арабских странах, иудеи в Израиле, восточная православная церковь в Болгарии и Греции, англиканская церковь в Великобритании, лютеранство в Дании). Провозглашение законом какой-либо религии или церкви государственной не исключает свободного исповедания других религий, но влечет за собой поддержку такой церкви из государственного бюджета, назначение высших священников главами государств – монархами (глава государства одновременно считается главой государственной церкви), оплату священников в войсках из государственного бюджета. В Великобритании в верхней палате парламента «по должности» заседают высшие церковные иерархи государственной церкви. В ряде

стран Латинской Америки осуществляется государственный патронат над определенной церковью: президент назначает епископов из числа кандидатур, предложенных ему церковью.

• *Свобода выражения мнений, идеологический и культурный плюрализм* (выражается через свободу слова, манифестация, демонстраций). Свобода информации и печати закрепляется как гарантия не индивидуального права на самовыражение, а общественной практики свободного выражения мнений - соответственно возрастает роль конституционного обеспечения деятельности СМИ, как особого общественного института, с одной стороны гарантирующего реализацию права на свободу слова, а с другой стороны являющегося мощным орудием контроля за сохранением всего информационного пространства в режиме открытости и гласности. Основные направления конституционной регламентации - гарантии свободы слова, доступа к информации, неприкосновенности личности, ограничение концентрации прессы, особый порядок приватизации и финансирования, во многих случаях - специальные каналы влияния и контроля со стороны государства.

Нередко духовно-культурные отношения приобретают политический характер. Особенно часто это случается в сфере религии, которая нередко выступает в качестве фактора, образующего нацию и государство.

Таким образом, *äóôîáí àÿ æèçíü* общества состоит из многих слагаемых, из различных отношений, в основе которых нередко находятся овеществленные предметы: памятники, музеи, книги, картины, иконы и т.д. Однако главное в духовной жизни общества - это *отношения между людьми, людей и их объединений с государством и обществом, между государством и обществом по поводу культуры и духовных благ.*

Авторитарные и особенно тоталитарные конституции вмешиваются и в эту сферу, хотя соответствующие нормы в конституциях немногочисленны и кратки: нередко они ограничиваются одной статьей или частью статьи.

В демократическом обществе к числу различных сторон духовной жизни, регулируемых современным конституционным законодательством могут быть отнесены:

- идеологический и культурный плюрализм;
- свобода выражения мнений;
- свобода образования;
- научной, художественной и иной творческой деятельности;
- свобода религии и атеизма.

Вместе с тем среди конституционных основ общественного строя духовной жизни общества уделяется меньше всего внимания. Демократические конституции почти не регулируют эту сферу, оставляя ее на усмотрение гражданского общества, поскольку она относится к внутреннему миру личности.

## V. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВА, ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие государства как конституционно-правового института.
2. Понятие и сущность партий. Партийные системы.
3. Сущность и виды неполитических общественных объединений

### 1. Понятие государства как конституционно-правового института

**Государство** представляет собой определенную форму (или определенный способ) организации общества, которая характеризуется наличием установленной территории, проживающего там населения и специального аппарата осуществления политической власти, суверенной и опирающейся на монополию возможного насилия. Общественные отношения при данной форме организации общества регулируются нормами права, которые санкционируются или устанавливаются аппаратом власти.

Принудительный характер власти государства, его монополия на применение насилия принципиально отличают его от других политических институтов, делают его основой политической системы. При этом государство обладает относительной самостоятельностью в обществе. Выражая в условиях демократии интересы всего общества, государство в лице своих органов стремится поставить предел групповому эгоизму, могущему подвергнуть опасности существование и должное функционирование самой общественной системы.

Учеными-правоведами предлагается схема анализа «формы государства» как системы, состоящей из двух элементов - *óîðî ù ïðààâíáéÿ* (структуры и порядка взаимоотношений высших органов государства) и *óîðî ù ïîëèòèêîñòðîéíî-ðàääðåòîðäåàéíííá ãñòðîéíîáá* государства. К двум первым элементам добавляется третий - *ïîëèòèêîñòðîéíî-ðàääðåòîðäåàéíííá*. Это принципиально меняет дело - анализ политического режима позволяет рассмотреть не только элементы формы государства и их качества, но и их взаимодействия, связи.

Таким образом, **форма государства** – это совокупность основных черт, характеризующих взаимосвязь моделей организации органов государственной власти, принципов их деятельности, традиций взаимоотношений государства и гражданского общества, решения вопроса о территориальном делении населения. Понятие правовой институт формы государства имеет внутреннюю иерархию. Три базовых элемента – институты формы правления, территориально-государственного устройства, государственно-политического режима.

*Типология форм государства* является комплексной. Она учитывает сложную, нелинейную связь различных элементов организации государственной власти и процесса ее осуществления, образующую тот или иной тип формы государства. С этой точки зрения выделяются *поликратическая, монархическая и сегментарная формы государства*. (схема 1)

<p><i>Ī īēēēdāò è: aīēāȳ («ī ī ī-āāēāñō ī āȳ») ō ī ðī à āññō āā</i></p>	<p><i>Ī ī ī ēēdāò è: aīēāȳ («āāēī ī āēāñō ī āȳ») ō ī ðī à āññō āā</i></p>	<p><i>Ñāñ āī ō āñī āȳ ō ī ðī à āññō āā</i> (сегмент – с лат. «отрезок»)</p>
<p>1. Демократический способ формирования государственных органов, осуществление их взаимоотношений на основе принципов разделения властей (жесткой системы «держек и противовесов») + независимость судебной власти</p>	<p>1. Формирование органов государственной власти антидемократическим или псевдodemократическим путем, обеспечением полного реального единовластия, отсутствие разделения властей</p>	<p>1. Формирование государственных органов путем выборов, но с ограничением числа и деятельности партий, состава электората, преобладание властных полномочий главы государства или исполнительной власти при существовании общей системы разделения властей</p>
<p>2. Построение территориальной структуры государства с учетом баланса интересов различных национальностей, центра и регионов</p>	<p>2. Доминирование в системе территориальной организации власти интересов центра над региональными, интересов граждан основной национальности или приверженцев основной религии над интересами этнических или религиозных меньшинств (при возможности декларативного закрепления той или иной формы автономий)</p>	<p>2. Существование в рамках территориальной структуры достаточно широкой системы органов местного и регионального управления и самоуправления, автономий, но при существенном ограничении их реальных полномочий</p>
<p>3. Преобладание в деятельности органов государства демократических методов и способов; использование насилия лишь как крайней формы при угрозе конституционному строю или национальной безопасности</p>	<p>3. Широкое использование в методах государственного управления политического и идеологического насилия</p>	<p>3. Присутствие в деятельности государственных органов элементов насилия, манипулирования</p>
<p>4. Широкое использование системы партиципации (народного волеизъявления), в том числе существование свободных, прямых, всеобщих выборов, многопартийности, реальной гласности и плюрализма</p>	<p>4. Отсутствие или минимальная значимость институтов партиципации,</p>	<p>4. Формальный характер действия институтов партиципации</p>

<i>Ī īēēēdāōē:āīēāy («i īī-āīēāñōīāy») ôīōī à āīñō-āādñōāā</i>	<i>Ī īīīēēdāōē:āīēāy («āīēīīāēāñōīāy») ôīōī à āīñōāādñōāā</i>	<i>Ñāā āīōādīāy ôīōī à āīñōāādñōāā</i> (сегмент – с лат. «отрезок»)
5. Закрепление и реальное гарантирование широкого комплекса основных политических прав и свобод граждан.	5. Политические права и свободы, даже будучи формально закрепленными в законодательстве, блокируются государственной практикой управления.	5. Закрепление в законодательстве достаточно широкого круга политических прав и свобод, при отсутствии отлаженного и эффективного механизма их защиты обеспечения.

Каждая из трех названных форм государства может иметь республиканскую или монархическую форму правления, унитарное и федеративное территориальное устройство, различные типы политического режима. Но в своей целостности они характеризуют «качество» государственной власти, отражают общую направленность политического процесса специфику взаимоотношений государства и гражданского общества.

В зависимости от уровня гарантированности прав и свобод человека к современным государствам (ч.1 ст.20 Основного закона Германии 1949 г., ст.1 Конституции Франции 1958 г., ч.3 ст.1 Конституции Румынии и др.) можно применить следующие характеристики:

- Социальное
- Правовое
- Демократическое
- Светское

**Социальное государство.** Означает, что государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия. Принципом социального государства обусловлено следующее:

- право человека требовать от государства обеспечения прожиточного минимума;
- обязанность государства обеспечивать человеку нормальные условия существования, хотя бы не бесплатно (коммунальные услуги, здравоохранение, образование, трудоустройство и прочие);
- возможные ограничения свободы договоров (например, меры по регулированию цен);
- принудительное социальное страхование определенных групп;
- требование социальной налоговой политики.

Характеристика государства как социального предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод и соответствующие государственные обязанности.

**Правовое государство.** Конституционные характеристики государства как правового конкретизируются в следующих положениях:

- в провозглашении нерушимости прав человека со стороны государства. Практически все современные конституции демократических стран имеют нормы, гарантирующие незыблемость основных прав человека;
- в установлении основ механизма гарантий прав и свобод;
- в конституционном установлении обязанности государства, его органов, учреждений, должностных лиц и служащих действовать в рамках конституции и законов;
- в конституционном принципе независимости суда;
- в принципе верховенства конституции по отношению к другим законам;
- в принципе приоритета норм международного права перед нормами национального права.

**Демократическое государство.** Данная характеристика государства вытекает из содержания многих разделов конституций – об общих принципах, о правах и свободах, об организации власти. Демократичность государства выражается в том, что его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных интересов. Но для этого необходимо, прежде всего, демократический политический режим и политико-правовая культура.

Государство не может обойтись без профессионального управленческого аппарата, именуемого в социологии бюрократией. Но для того, чтобы этот аппарат не встал над народом и его представителями необходима продуманная система его ответственности. В развитых демократических странах конституционное право содержит основательно разработанные соответствующие институты (парламентская и судебная ответственность, конкурсная система комплектования государственной службы и др.).

**Светское государство.** Конституционная характеристика государства как светского означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности. 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 (Монголия до 1921 года, в настоящее время 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 (Иран).

В свою очередь, государство выполняет свою роль в политической системе через посредство функций, которые выступают одновременно как способы разрешения тех или иных общественных проблем и как направле-

ния деятельности государственных органов и учреждений. Современному демократическому государству присущи следующие основные функции:

1. *Í îëèðè:áñëäÿ ôóí êöëÿ* заключается в обеспечении должных условий деятельности политических и иных общественных институтов. Регулируя политическую сферу общественной жизни, государство определяет «правила игры» политических сил и обеспечивает соблюдение этих правил.

2. *Ï êíí îí è:áñëäÿ ôóí êöëÿ* выступает в форме регулирования экономических отношений, но иногда включает и структурные воздействия (национализацию, приватизацию).

3. *Ñîöèäëüü äÿ ôóí êöëÿ*. Практически во всех развитых и многих развивающихся странах осуществляются широкие государственные программы образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки и развития культуры и др. Большое внимание государство уделяет регулированию отношений между трудом и капиталом, между этническими, религиозными и подобными общностями в целях избежания разрушительных для общества конфликтов.

4. *Êäáíëíäë:áñëäÿ ôóí êöëÿ* государства имеет цель воспитания общества в духе гуманных ценностей морально-этического, культурного, гражданского характера.

Указанные функции не являются исключительными, они все более усложняются, формы их осуществления становятся все более многообразными.

## 2. Понятие и сущность политических партий. Партийные системы

*Í îëèðè:áñëäÿ íäðòèÿ* (от латин. «partire» – разделять) – это общественное (негосударственное) объединение, обладающее формальной, организационной структурой, осуществляющее специализированную функцию борьбы за официальный контроль над властью (или влияние на власть), объединенное характерной идеологической доктриной, наделенное правовым статусом в соответствии с национальным законодательством. Если обобщить эти признаки, то можно сказать, что с юридической точки зрения политическая партия – это добровольная устойчивая самоуправляющаяся организация, созданная на основе общности убеждений и целей ее членов, имеющая своей главной задачей удовлетворение социальных, профессиональных, культурных и иных запросов своих членов с помощью влияния на государственную власть мирными, конституционными средствами (бывают, конечно, и такие партии, которые выдвигают цели насильственного свержения конституционного строя, применяют террористические методы для достижения своих целей, требуют установления диктатуры определенного социального слоя. Это эти партии существуют вне конституционного поля).

Таким образом, партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Партийные системы

современных демократических государств отличаются значительным разнообразием. Это объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и других особенностей, свойственных каждому государству. Необходимость многопартийности в демократических странах объясняется, прежде всего, тем, что социальной основой многопартийности является само общество, так как оно состоит из различных слоев и групп с противоречивыми интересами. Поэтому, чем сложнее социальная структура общества, тем больше причин для образования различных партий.

В тех странах, где существуют политические партии, существуют и политические системы. **Политические системы** – это политический институт, который характеризует политическую организацию общества и осуществление государственной власти.

Партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Без них при демократическом режиме не возможны формирование и деятельность конституционных органов власти; обеспечение прав и свобод личности.

Партийные системы современных демократических государств отличаются значительным разнообразием. Это объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и других особенностей, свойственных каждому государству. Необходимость многопартийности в демократических странах объясняется, прежде всего, тем, что социальной основой многопартийности является само общество, так как оно состоит из различных слоев и групп с противоречивыми интересами. Поэтому, чем сложнее социальная структура общества, тем больше причин для образования различных партий.

Партийные системы зарубежных государств можно классифицировать на следующие основные виды:

1. Многопартийные системы (Бельгия, Дания, Нидерланды и др.).
2. Системы фиксированного числа партий (Индонезия, Нигерия).
3. Двухпартийные системы (США Великобритания и др.).
4. Однопартийные системы Китай, Куба, КНДР Лаос, Камерун и др.).

В современной жизни политические партии играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни. От других общественных объединений партии отличаются тем, что открыто борются за места в парламенте и правительстве для управления государством и обществом, выдвигая кандидатов. Избиратели, отдавшие свои голоса за кандидата партии, образуют электорат партии.

Те социальные слои или региональные общности, которым принадлежит основная масса избирателей, составляют социальную базу партии. Сущность политических партий проявляется в их целях и функциях. Выделяют следующие функции:

1. Разработка политического курса, направленного на решение существующих в обществе проблем. В программных документах излагаются стратегия и тактика деятельности партии.

2. Набираются члены партии, воспитываются активисты, подбираются лидеры и продвижение их на руководящие должности в органах власти.

3. Участие партии в формировании и контроле за деятельностью органов власти – наиболее важная функция.

4. Наличие политических партий, участие их в выборах государственных органов позволяют мирно разрешать социальные конфликты.

5. В условиях становления национальных государств партии осуществляют функцию национальной интеграции.

6. Идеологическая функция состоит в пропаганде своих ценностей, своего мировоззрения, оказание идейного воздействия на своих членов и сторонников.

7. Коммуникативная функция состоит в установлении и поддержании обратной связи между правящими верхами и обществом. Связь осуществляется путем создания клубов, молодежных и культурных общественных центров, консультативных комитетов, проведением лекций, бесед, митингов и т.п.

Примерно в двух десятках стран мира легальные политические партии отсутствуют. Это, прежде всего, феодально-монархические государства, где ранее политических партий не было и их создание запрещено законом (Бутан, Иордания, Объединенные Арабские Эмираты, в Саудовской Аравии за попытку создания политической партии – смертная казнь). В ряде стран деятельность политических партий может приостанавливаться (Гвинея, Мавритания).

Классическая типология партийных систем была предложена итальянским политологом Дж. Сартори в работе «Партии и партийные системы» (1976), который выделяет семь основных партийных систем, в основном руководствуясь критерием движения от властного монизма к политическому плюрализму.

1. Однопартийные системы (Куба), где фактически существует тотальный контроль одной партии, сливающейся с государственным аппаратом.

2. Системы партии-гегемона (бывшие соцстраны – ГДР, Болгария), в условиях, когда формально существуют партии-сателлиты, реально не влияющие на процессы принятия решений.

3. Системы доминирующей партии (Япония, Индия), где долгие годы, несмотря на наличие множества партий, «контрольный пакет» держит одна и та же партия (Либерально-Демократическая партия в Японии (до 1993 г.), Индийский Национальный Конгресс и др.).

4. Двухпартийная, биполярная система, существующая в основном в англо-саксонских странах, где две основные партии сменяют друг друга в «маятниковом» режиме (Демократическая и Республиканская партии в США).

5. Системы «умеренного» плюрализма - от 3 до 5 партий (Франция, Бельгия).

6. Системы «крайнего» плюрализма - от 6 до 8 партий (Нидерланды, Финляндия).

7. Атомизированные системы (свыше 8 партий).

Существует и социально-политическая классификация партий:

- консерваторы;
- либералы;
- партии социалистического толка;
- партии коммунистического движения;
- партии экстремистского фашистского движения;
- неоконсервисты;
- неолибералы;
- конфессиональные партии;
- христианско-демократические партии;
- клерикальные партии (которые стремятся подчинить государство влиянию церкви);
- фундаменталисты (в некоторых исламских странах);
- партии национальных меньшинств;
- партии и движения зеленых
- партии правые, левые, центристские
- национально-реформистские партии и др.

Социально-политический критерий для классификации партий показывает, какие социальные интересы партия выражает, какие цели ставит перед собой и обществом и какими политическими средствами их добивается.

***P dè à è : à i è è à i ò i ò à i ò ò ò ò i ò è ñ ç à à i è è i à ò ò è è.*** Партии могут быть созданы только гражданами данного государства. Членами партии могут быть, как правило, лишь граждане данной страны, обладающие политическими правами и достигшие 18-летнего возраста. Во многих государствах членами партии не могут быть военнослужащие, работники органов внутренних дел, национальной безопасности, юстиции, таможни, иностранных дел, службы президента. При поступлении на работу в такие ведомства иногда требуется представить справку о том, что лицо не состоит в какой-либо партии (Болгария).

В подавляющем большинстве государств партии строятся на основе индивидуального членства: в партию принимаются по заявлению вступающего (нередко – устному). В некоторых партиях эта процедура еще более упрощена; практически происходит запись в партию. В США две ведущие партии (Республиканская и Демократическая) не знают фиксированного членства – членами считаются все, кто голосовал на выборах за кандидатов данной партии. Однако в последние годы иногда вводятся и членские билеты. В редких случаях существуют также коллективные члены. Членами Лейбористской партии в Великобритании являются целые профсоюзные организации (они составляют большинство членского состава партии), коллективные члены есть в Институционно-революционной (правящей) партии Мексики.

Для создания партии созывается учредительное собрание. Оно правомочно, если на нем присутствует установленное законом число граждан, имеющих право быть членами партии (например, не менее 10 в Венгрии, 50 – в Болгарии). Иногда инициаторы должны создать учредительную комиссию, которая проводит подготовку к созданию партии. В ряде стран к учредителям и руководителям партии предъявляются дополнительные требования. Иногда такие требования установлены только по отношению к натурализованным гражданам. В странах, где давно существует многопартийная система, законы не содержат положений о порядке создания партий. В отдельных государствах объявить себя партией для целей участия в выборах (выдвижения кандидатуры) может один гражданин при поддержке еще одного избирателя (например, супруга или супруги).

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 созданной, 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, т.е. должна быть включена в реестр (регистр) – особый список политических партий.

Регистрация политических партий возлагается на разные органы государства: министерство юстиции, министерство внутренних дел (Франция), городской суд столицы (Болгария), верховный народный суд (Ангола), федеральную избирательную комиссию (Мексика). Для регистрации обычно требуется представить установленный законодательством комплекс документов (характеризующих название, цель, девиз, эмблему партии, ее цели и т.п.). Обычно устанавливается определенный срок для регистрации.

### **3. Сущность и виды неполитических общественных объединений**

Большую и все возрастающую роль в политических системах зарубежных стран играют социально-экономические и социально-культурные общественные объединения. К ним относятся:

- профсоюзы;
- общества;
- движения;

- «гражданские инициативы»;
- союзы предпринимателей;
- союзы потребителей;
- экологические и пацифистские организации;
- культурные общества;
- ассоциации по национальному признаку;
- благотворительные фонды и др.

В зависимости от политического режима и активности членов в каждой конкретной стране общественные объединения могут играть различную роль:

- 1) создание в политической системе альтернативных структур (США, Канада и др.);
- 2) создание условий оптимального функционирования социальных институтов;
- 3) дестраивание государственных структур, не получивших достаточного развития;
- 4) могут выступать как орудие в руках государства.

Различные виды общественных объединений играют неодинаковую роль в политике, а некоторые (например, общества филателистов) вообще не имеют отношения к политике. В конституционном праве изучаются лишь те объединения публичного характера, главной целью которых служит не извлечение прибыли, а участие в общественной жизни, в политике, в борьбе конституционными средствами за государственную власть, в давлении на нее. Правда, в современных условиях многие общественные движения неполитического характера неотделимы от политики, в том числе международной (например, экологическое движение «Гринпис»). В отдельных странах даже религиозные движения в какой-то мере участвуют в политике, хотя конституции содержат положения об отделении церкви от государства (например, в Польше). К тому же законодательство разных стран неодинаково: в одних, например в Болгарии, неполитическим объединениям не разрешено заниматься политической деятельностью – для этого создаются партии.

## VI. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Формы правления в зарубежных странах: характеристика и классификация.

2. Формы политико-территориального устройства в зарубежных государствах.

### 1. Формы правления в зарубежных странах: характеристика и классификация

В конституционном праве зарубежных стран традиционно используются несколько понятий, характеризующих с разных сторон форму государства. Это:

→ *óîðì à ìðàáéáíéÿ,*

→ *óîðì à ãññáðñòáíííã (òáððèòîðèáéíñí-ííèèèèè:áñéíã)*  
*óñòðíéñòáí,*

→ *óîðì à ííèèèèè:áñéíã (ãññáðñòáíííã) ðáæè à*

Новые тенденции конституционного развития свидетельствуют о том, что форма государства как целостное явление становится предметом регулирования основных законов. В ряде конституций (Турция 1982 г., Сальвадора 1983 г., Эфиопии 1987 г.) есть главы с названием «Форма государства». Статьи многих конституций содержат синтезированные формулировки, включающие все три названных выше элемента. Так, конституция Бразилии 1988 г. говорит о федеративной республике, о демократическом правовом государстве, конституция Марокко 1972 г. – об унитарной демократической и социальной монархии, конституция Франции 1958 г. – о неделимой, светской, социальной, демократической республике.

Некоторые конституции включают в качестве одной из характеристик формы государства участие населения в деятельности его органов, т.е. принцип обратных связей государственных органов с управляемыми членами общества.

#### **Причины разнообразия формы государства:**

1. Историческая традиция развития национальной государственности (Великобритания, Швеция, Япония – монархическая форма правления существует много столетий).

2. Исторические особенности становления самой национальной государственности (США, ФРГ, Швейцария – федерации из-за условий возникновения самого государства, национальный фактор значения не имеет).

3. Национальный состав населения (многонациональные государства – Индия и др.).

4. Влияние бывших метрополий на государства, освободившиеся от колониальной зависимости (колонии Франции стали республиками – Га-

бон, Берег Слоновой Кости, Верхняя Вольта, Исламская Республика Мавритания).

Многообразие форм государства – явление естественное, так как каждое государство имеет специфические черты своего становления и развития.

Трактовка понятия «**форма правления**» может носить двойной характер. В узком смысле форма правления определяется способом организации верховной власти, прежде всего – правовым положением главы государства. В более широком смысле форма правления характеризуется и определенным типом отношений между властью и населением, между самими государственными органами, т.е. представляет собой своего рода политическую среду, в которой реализуются prerogatives государственных органов. Учет этого широкого контекста особенно важен для различных промежуточных государственных форм. Показательным примером является королевство Саудовской Аравии, где у власти находится не один монарх, а родовой клан Саудидов с республиканскими чертами внутренних взаимоотношений. Таким образом, форму правления можно определить как характеристику структуры и взаимоотношений основных органов государства, осуществляющих государственную власть. В ряде стран для характеристики особенностей формы правления имеет значение и деятельность органов конституционного надзора (верховных и конституционных судов, конституционных советов), политических и общественных институтов, непосредственно участвующих в управлении государством.

Основанием для **классификации форм правления** является строение высших органов власти, их состав, компетенция, принципы взаимодействия, характер взаимоотношений органов высшей государственной власти с другими органами государства и с населением, порядок их образования. Верховной государственной властью наделены глава государства, законодательный орган, правительство. В зависимости от положения главы государства формы правления подразделяются на монархии и республики. Вместе с тем в современных условиях некоторые различия этих форм стираются. Возникают смешанные формы, в монархии появляются черты республики (например, периодическая, раз в пять лет, выборность монарха в Малайзии, «коллективный монарх» в ОАЭ), а в республике складываются, по существу, монархические элементы (пожизненные президенты); создаются полупрезидентские, полупарламентарные республики, сочетающие черты различных форм; даже абсолютная монархия все чаще принимает внешне конституционную оболочку (дарованные конституции, консультативные парламенты).

**МОНАРХИЯ** (от греч. «monos» - один, «archos» - правитель) – это форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках суверена, монарха (короля, царя, фараона, шаха, султана, императора и т.д.). Монарх наследует власть как представитель правящей династии и выступает единоличным главой государства.

Признаками монархической формы государственного правления являются:

1. Существование единоличного носителя верховной государственной власти.
2. Династическое наследование верховной власти.
3. Пожизненная принадлежность власти монарху (за редким исключением).
4. Восприятие власти монарха как сакральной по происхождению, производной от власти народа (власть приобретает «милостью Божией»).
5. Независимость монархической власти по ее природе от личных достоинств и качеств государя, восприятие ее как атрибута престола, передаваемого по наследству.

Число монархий в мире довольно велико: если считать в их числе членов британского Содружества, в которых британский монарх представлен генерал-губернатором, то они составляют около шестой части государств мира. Среди монархий есть крупные страны – Великобритания, Испания, Япония, Таиланд, но есть и очень мелкие государства с населением в несколько сот тысяч (Свазиленд в Африке), десятков тысяч (Сент-Кристофер и Невис в Карибском бассейне) и тысячи человек (Тувалу в Океании).

Типология монархий по принципу наследия:

→ *салическая*, когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын), а женщины, в том числе дочери, исключаются из числа наследников престола (Бельгия, Норвегия, Япония и др.);

→ *традиционная кастильская*, когда женщины (дочери) наследуют престол, если у покойного монарха нет сыновей. Если же есть младший сын и старшая сестра, то сын имеет преимущество (Великобритания, Дания с 1953 г., Испания, Нидерланды и др.);

→ *современная кастильская, или шведская* – трон наследует первый ребенок монарха – сын или дочь на равных – Швеция, Норвегия

→ *габсбургская, или австрийская* – женщина наследует только при полном отсутствии наследников мужчин в роду (племянник, двоюродные и троюродные братья и племянники имеют преимущество перед дочерью монарха (существовала в прошлом, в России до 1917 г.),

→ *мусульманская*, когда трон наследует, по существу, не определенное лицо, а «благородная» правящая семья (часть династии), которая сама уже решает, кто именно из ближайших родственников покойного короля (не обязательно сын) займет освободившийся трон (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.). Эта же семья при участии высших священнослужителей и мусульманских ученых (улемов) смещает короля и ставит на его место другого члена семьи (так было, например, в Саудовской Аравии вследствие обвинения короля в недостаточном благочестии);

→ *племенная*, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника определяет племенной совет из числа многочисленных сыновей покойного. В Свазиленде это делает племенной совет во главе с королевой-матерью, в чем сказываются пережитки матриархата. Последний раз он избирал короля в 1982 г. из числа более 150 сыновей покойного.

При изучении конституционного права зарубежных стран не ограничиваются констатацией факта монархии, а различают определенные ее виды: абсолютную, дуалистическую и парламентарную.

**Абсолютная монархия (неограниченная)** - это форма правления, где власть короля носит юридически неограниченный характер. При этом, абсолютные монархии отнюдь не являются авторитарными, единоличными диктатурами. Властвование монарха ограничено в этом случае обычаями, религиозными и этическими предписаниями, требованиями церемониала, т.е. имеет традиционный характер. Все эти ограничения выступают как моральный императив деятельности монарха и их нарушение не влечет юридической ответственности. Признаками абсолютной монархии выступают:

1. Возникает в переходные периоды.
2. Юридически и фактически вся власть в государстве принадлежит монарху.
3. Отсутствуют представительные органы (Оман).
4. Монарх – глава церкви в государстве (имам).
5. Политический режим – авторитарный.

В условиях абсолютной монархии монарх сосредотачивает всю полноту верховной государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной. Но в современных абсолютистских монархиях могут существовать отдельные элементы иных форм правления. При монархе иногда образуется представительный или исполнительный орган, имеющий совещательный характер. Абсолютный монарх может даровать конституцию (т.н. «октроированные», или дарованные конституции). Но такой конституционный акт никаких образом не ограничивает дальнейшие правовые и политические действия монарха. Примером такой конституции могут являться Конституционные законы 1992 г. в Саудовской Аравии.

На сегодняшний день в мире сохранилось немного абсолютных монархий. К ним относятся Оман (в этом султанате нет писанной конституции, ее роль выполняет Коран, правительство формируется королем, ответственно только перед ним, а премьер-министром обычно является сын, брат или другой родственник короля), Объединенные Арабские Эмираты (где абсолютная власть принадлежит коллегиальному органу – Совету эмиров с избираемым на 5 лет председателем из числа семи эмиратов), а также абсолютные монархии с октроированными конституциями – Бахрейн, Кувейт, Бруней, Катар, Саудовская Аравия. Светская власть короля соединяется с духовной. Таким образом, существующие в настоящее время абсолютные монархии являются абсолютистско-теократическими.

*Ī āāī ē:āī īāŷ ī īī āōōēŷ* – это форма правления, при которой прерогативы короля как главы государства ограничены представительным органом и, зачастую, конституцией. Эта форма правления может иметь две разновидности – *дуалистическая и парламентская монархии*.

*Āōōēēō ē:āīēāŷ ī īī āōōēŷ (Ī āāī ē:āī īāŷ)*. В дуалистической монархии есть конституция (нередко она тоже даровалась народу монархом), парламент, без участия которого законы не могут приниматься. Однако правительство (совет министров) назначается монархом и ответственно только перед ним, но не перед парламентом. Высшая судебная власть также принадлежит монарху. Фактически в такой монархии в результате влияния традиций, роли личности монарха, а также других, в том числе религиозных, факторов власть короля даже больше, чем это установлено конституцией. Некоторые монархии, которые по конституции ближе к парламентарным (Иордания, Марокко, Непал), являются на деле дуалистическими. Монархи этих стран неоднократно распускали парламенты и правили без них годами, а то и десятилетиями. Да и предусмотренная в конституциях ответственность правительства перед парламентом зачастую служит фикцией: по традиции правительство полностью подчинено королю. В «чистом виде» модель дуалистической монархии в современном мире не сохранилась.

#### Признаки дуалистической монархии

1. Конституция (нередко она тоже даровалась народу монархом).
2. Одновременно с монархом есть парламент.
3. Правительство (совет министров) назначается монархом и ответственно только перед ним (монархи таких стран как Иордания, Марокко, Непал неоднократно распускали парламенты и правили без них годами).
4. Судебная власть принадлежит монарху, но может быть и независимой.
5. Политический режим – авторитарный.

*Ī āōōēāī āī ō āōī āŷ ī īī āōōēŷ*. В парламентарной монархии действует конституция, принятая демократическим путем, законодательной властью обладает избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата). Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении страной фактически не принимает. Конституция Японии 1946 г. (вступила в силу в 1947 г.) прямо запрещает ему это, в других странах (например, в Великобритании) монарх лишен властных полномочий на основе конвенциональных норм, сложившихся в порядке обычая в ходе государственной практики. Правительство в парламентарной монархии ответственно только перед парламентом. Правда, по конституции оно обычно назначается монархом, но такое назначение, как правило, – чисто формальный акт. На деле правительство формируется лидером партии большинства в парламенте, которого король назначает премьер-министром. Назначить другого премьер-министра он не может, так как другой состав кабинета не получит вотума доверия (утверждения) в парламенте при представлении парламенту правительственной программы. Лишь в тех случаях,

когда в парламенте нет большинства какой-либо партии и политические партии не договорились о создании коалиционного правительства, монарх может играть более самостоятельную роль в подборе кандидатуры премьер-министра (так иногда бывает в Бельгии, Дании, Нидерландах). В парламентарной монархии глава государства либо не имеет права вето по отношению к принятым парламентом законам и должен подписывать их, даже если у него имеются личные возражения (Япония), либо не применяет его (более трехсот лет монарх не применял вето в Великобритании, в результате чего сложилась конвенциональная норма неприменения вето).

Основными признаками парламентской монархии являются:

1. Действует конституция, принятая демократическим путем.
2. Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении страной фактически не принимает.
3. Законодательной властью обладает избираемый парламент, который выше по правовому положению правительства.
4. Законодательная власть принадлежит только парламенту, но монарх осуществляет юридическую процедуру промульгации законов (санкционирование закона главой государства и обнародование им же в установленном порядке),
5. Исполнительная власть осуществляется правительством, которое в соответствии с конституцией ответственно перед парламентом, а не монархом;
6. Правительство формируется из представителей партии, победившей на выборах и имеющей преимущество в парламенте;
7. Правительство ответственно, только перед парламентом.
8. Правительство обладает правом контрассигнации («скрепления») решений монарха главой кабинета или ответственными министрами.
9. Правительство имеет право предложить монарху распустить действующий парламент с обязательным назначением выборов другого состава парламента.
10. Право «абсолютного вето» - есть, но оно формально не применяется.

Большинство современных монархий – парламентские. К их числу относятся Великобритания, Испания, Дания, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Япония, Таиланд, Малайзия, а также члены Британского Содружества наций (более 20 государств. Среди них Австралия, Канада, Новая Зеландия, Папуа – Новая Гвинея, Ямайка и др.) с генерал-губернаторами, представляющими суверенитет британского монарха (впрочем, на деле же кандидатуру генерал-губернатора называет местное правительство, а иногда его избирает местный)

**РЕСПУБЛИКА** – главенствующая форма правления в современном мире, форма правления, при которой главой государства является президент, избираемый на определенный срок из числа граждан, обладающих необходимыми «квалификациями».

Для республиканской формы правления определяющими являются следующие черты:

1. Производность государственной власти от суверенитета народа: «*respublica est res populi*» («государство - всенародное дело»).
2. Выборность высших органов государственной власти и их коллегиальный, коллективный характер их деятельности.
3. Наличие выборного главы государства.
4. Избрание органов верховной государственной власти на определенный срок.
5. Юридическая ответственность всех ветвей власти, в том числе главы государства.

Республики принято делить на:

- *президентские* (США);
- *парламентарные* (Индия, Австрия, Германия, Ирландия, Португалия);
- *суперпрезидентские* (отдельные стран Латинской Америки);
- *смешанные - полупрезидентские* (Шри-Ланка, Венесуэла, Колумбия, Уругвай и др.).

### ***Í ðáçéááí ò ñéàÿ ðáíí óáéééá***

Особое распространение получила данная форма правления (США, Мексика, Суринам, Бразилия, Нигерия, Мозамбик), которая предполагает высокую степень децентрализации государственной власти (но не государственного управления!). Политическая активность исполнительной власти в рамках такой формы правления является преобладающей, но ограниченной влиянием представительных органов.

Устройство президентских республик характеризуются следующими чертами:

1. Законодательная власть и глава государства избираются в отдельном порядке (на основе прямых, всеобщих выборов или, в отдельных случаях, коллегией выборщиков) – т.е. одна власть не может быть избрана или назначена другой.
2. Президент одновременно является главой государства и правительства, обладая правом самостоятельно формировать правительство в качестве своей администрации или отдельной ветви исполнительной власти; правительство ответственно непосредственно перед президентом и подконтрольно ему в своей деятельности.
3. Президент является главнокомандующим вооруженными силами, назначает на гражданские и военные должности государства,
4. Реализация наиболее последовательного и жесткого варианта разделения властей – на основе «сдержек и противовесов», включая отсутствие или существенное ограничение права президента на роспуск парламента, отсутствие права парламента на смещение правительства, чрезвычайный характер права парламента на смещение президента (процедура импичмента).



*Γὰρ ἐπεὶ αἱ ὀλοὶ αὖ δαῖν ὀλοὶ ἐὰν* Парламентарная республика, особенно в ее «чистом» виде, распространена гораздо меньше, чем президентская (Австрия, Германия, Индия, Ирландия, Италия, Португалия, некоторые страны Африки, Эстония, Молдова, Индия, Италия, ФРГ, Венгрия, Чехия, Словакия и др.) представляет собой форму правления, основанную на наиболее последовательной реализации идеи народного представительства. Парламент, избираемый на основе всеобщего, прямого избирательного права и отражающий весь спектр влиятельных партийно-политических группировок, обладает верховенством в системе разделения властей. Тем самым, максимальная децентрализация власти задачей такой формы правления изначально не является. В обществе сохраняется единый эпицентр политического влияния. Но его конфигурация может быть различной. Сильный парламент может в наибольшей степени «оттягивать» на себя реальные властные полномочия, приобретая ключевое положение не только в законодательном, но и во всем политическом процессе. При образовании устойчивого правового статуса правительства, его глава (как правило, являющийся и лидером правящей партии или парламентской коалиции) может стать ключевой политической фигурой в государстве. Такая система государственного управления имеет возможность превратиться в не менее «сильную», нежели президентская республика (например, «канцлерская республика» в ФРГ). Но в случае политической раздробленности самого парламента, неустойчивости коалиций и активной фракционной борьбы, парламентская республика может стать символом политически «слабого», конфликтного государства (Италия).

Устройство парламентской республики характеризуется следующими чертами:

1. Преобладание принципа верховенства парламента, в т.ч. в системе разделения властей,

2. Политическая ответственность правительства перед парламентом, что в частности предполагает формирование правительства законодательным органом из числа депутатов, принадлежащих к правящей партии (располагающей большинством голосов в парламенте), право парламента выразить вотум доверия либо вотум недоверия деятельности правительства в целом, главы правительства (председателю совета министров, премьер-министру, канцлеру), конкретного министра.

3. Премьер-министр, возглавляющий правительство и представляющий наибольшую фракцию в парламенте, является наиболее влиятельной политической фигурой; право парламента на смещение правительства затруднено с точки зрения процедуры его принятия,

4. Исполнительная власть у правительства, глава правительства или министр контрассигнует акты президента, т.е. без их подписи закон не вступит в силу.

5. Президент, как глава государства, избирается парламентом или коллегией выборщиков, образуемых парламентом, т.е. не избирается на основе прямых выборов,

6. Президент является главой государства, но не главой правительства, его прерогативы сокращены, в том числе в области законодательного процесса, роспуска парламента, контроля над деятельностью правительства и его составом.

Парламентская республика – наиболее демократичная форма правления и, как свидетельствует более чем полувековой опыт Германии, довольно стабильная только при условии реального сосредоточения эпицентра власти вокруг фигуры главы правительства (он же лидер наибольшей парламентской фракции или коалиции).

*Ni àòàí íàÿ (í ðàçèááí òñéí-í àðèàí áí òñéàÿ) ðáññ'óáééèà* (Франция, Португалия, Коста-Рика, Эквадор, Перу, Турция, Венесуэла, Колумбия, Уругвай, Белоруссия, Украина, Финляндия, Польша, Болгария, Австрия и др.) характеризуется сложным сочетанием черт президентской и парламентской форм правления.

Устройство смешанной республики характеризуется следующими чертами:

1. Президент избирается народом, т.е. является главой государства и руководит правительством, но фактически исполнительную власть осуществляет глава правительства.

2. Президент имеет право роспуска нижней палаты парламента, но назначает новые выборы.

3. Формирование кабинета лидером коалиции, победившей на выборах, но, в то же время, назначение главы правительства президентом, который имеет свободу выбора и может отказаться от такого назначения и объявить досрочные выборы в парламент,

4. Глава правительства играет самостоятельную роль,

5. Правительство должно пользоваться доверием нижней палаты парламента (Национального собрания).

6. Правительство несет ответственность как перед парламентом, так и перед президентом.

7. Главный признак – ответственность назначенного президентом правительства перед парламентом превращает президентскую республику в полупрезидентскую.

Современные судьбы республиканизма тесно связаны с эволюцией всей системы представительной демократии. Республиканизм основывается на трех основных «мифах демократии»:

1. Что свобода сама по себе создает гарантии прав, иначе говоря, что нет особой необходимости в институциональных и процедурных гарантиях, достаточно лишь освободить народ от «угнетения».

2. Что существует «воля» народа, способная определять управленческие решения. (Интересно обратить внимание на то, что никто из представителей «демократической мифологии» не догадался (или не осмелился) говорить о «разуме» народа. В православном варианте демократической мифологии, впрочем, фигурирует «мудрость» народа, что, как нетрудно

видеть, все же не совсем то же самое, что и «разум» - исчезает оттенок рациональности).

3. Что «воля» народа может быть выявлена простым голосованием, после чего она приобретает силу закона, образуя основу народного суверенитета.

Особая форма республики – *òáíéðàòè:áñéàÿ ðáññí óáééèèà* Правит мусульманское духовенство (в Иране по Конституции 1979 г.), имеются избранные президент и парламент, но пост Руководителя государства (рахбар) принадлежит высшему духовному лицу, которое подбирается мусульманским Советом экспертов.

Таким образом, форма правления имеет основополагающее значение конституционно-правового регулирования организации и функционирования высших законодательных и исполнительных органов государства в соответствии с принципом разделения властей.

### **3. Формы политико-территориального устройства в зарубежных государствах**

Традиционно различают две основные формы:

- унитарная (Бангладеш, Румыния, Франция, Таиланд и др.);
- федеративная (США, Индия, Австрия, Германия и др.)

Третьей формой – переходной к федеративной является конфедерация.

#### **Унитарное устройство.**

Унитарное государство – это единое государство, состоящее не из государственных образований (хотя в его составе могут быть автономные государственные образования), а из административно-территориальных единиц (областей, провинций, губерний).

1. Территория делится на административные единицы, у которых нет суверенитета.

2. Единая система законодательства.

3. Единая система государственной администрации.

4. Единая судебная система.

#### **Федеративное устройство.**

Федеративное государство – это сложное, целостное, суверенное государство, составными частями которого являются государства-члены или государственные образования – обобщенно субъекты федерации (штаты – США, Индия и др.; земли – Австрия, Германия; провинции – Канада, Пакистан и др.; кантоны – Швейцария; эмираты – ОАЭ; и т.д.).

1. Единая конституция для всех членов федерации.

2. Единая система федеральных государственных органов (законодательных, исполнительных, судебных).

3. Общая территория.

4. Общее гражданство для всех членов федерации, отсутствует право выхода из федерации субъектов (сецессия).

5. Предоставлена культурная автономия.

В науке и конституционной практике используются три различных подхода к структуре федерации:

- национальный принцип создания федерации (этнический, религиозный, языковой) – Канада, Индия;
- территориальный принцип (США, Мексика, Австралия, ФРГ);
- национально-территориальный (Бельгия, Эфиопия).

*Νόμισμα ἐὸν ὁ ἀϊάδα ὅε ἐ ἐὸ ἰ δαῖτ ἄτ ἰ ἰ ἐ ἰ ἄ ἐ ἰ ἐ ἰ*

1. Своя государственная территория.
2. Имеют свои конституции (не всегда).
3. Свои органы власти: законодательный, исполнительный, особая судебная система.
4. Свое гражданство.
5. Своя символика.
6. Все субъекты равны по своему статусу.

В настоящее время характерны две тенденции развития федерализма:

- интеграция (укрепление союза);
- сепаратизм (стремление к разделению).

### **Конфедерация.**

Конфедерация – это союз государств. В настоящее время конфедераций в мире нет (последняя была Сене Гамбия – объединение Сенегала и Гамбии в Африке – прекратила свое существование в 1988 г.). Для конфедеративной формы государственного устройства характерны следующие черты:

1. Конфедерация образуется на основе соответствующих договоров.
2. Субъекты конфедерации имеют право свободного выхода.
3. Суверенитет принадлежит государствам, входящим в ее состав.
4. В предметы ведения конфедерации входит небольшой круг вопросов.
5. В конфедерации образуются только те государственные органы, которые необходимы для осуществления задач, особо выделенным по договорным актам.
6. Парламент конфедерации формируется представительными органами ее субъектов.
7. Постоянно действующие государственные органы конфедерации лишены властных полномочий.
8. Субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, т.е. отказа в признании, либо отказа в применении актов союзной власти.
9. Бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов субъектов.
10. Субъекты конфедерации имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов.
11. Как правило, отсутствует единая система денежного обращения.

12. Воинские формирования набираются субъектами конфедерации.

13. В конфедерации нет союзного гражданства.

Указанные элементы присущи *Европейскому союзу*, незначительные элементы конституционно-правового регулирования имеет *британское Содружество*, в меньшем объеме данные элементы присущи *СНГ*. Более высокая степень интеграции присуща созданному в 1996 г. *Сообществу* Белоруссии и России.

Таким образом, форма государства становится комплексным институтом конституционного права, представляющим собой внутренне согласованную систему норм, регулирующих в их единстве структуру и взаимоотношения основных органов государства (главы государства, парламента, правительства), территориально-политическое устройство, главные методы деятельности государственного аппарата и формы его обратной связи с населением.

## **VII. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

1. Избирательное право как институт конституционного права.
2. Избирательные системы и избирательный процесс.
3. Референдум (понятие, виды, роль).

### **1. Избирательное право как институт конституционного права**

*Γὰρ ἀδὴρ ἵνα ἀντιέσθῃ ἀεὶ ἐὰν* является важнейшим элементом демократии и главным основанием легитимности конституционного строя. В конституционном праве под термином *«ἀντιῶσις»* в широком смысле понимается процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая путем голосования избирателей. Она включает всю совокупность операций от назначения выборов до распределения мандатов и обжалования результатов голосования. В узком смысле «выборы» означают избрание одного или нескольких лиц (при голосовании списком) путем голосования. Выборы предполагают возможность «выбора», т.е. возможность отдать свой голос за одного из нескольких представленных кандидатов или списков кандидатов. Выборы также можно рассматривать как механизм назначения представителей и должностных лиц.

Посредством выборов формируются различные органы публичной власти – представительные учреждения (парламенты и органы местного самоуправления), судебные органы, избираются главы государств, реже – главы правительств. На основе выборов образуются и органы общественных объединений; хотя такие выборы обычно проводятся с использованием практически тех же принципов и приемов (порядок подачи голосов,

способы определения результатов голосования), что и при формировании государственных органов, но эти выборы находятся за пределами конституционно-правового регулирования и нами не будут рассматриваться.

Зарубежная доктрина иногда различает выборы политические и административные. Посредством первых формируются высшие органы власти, обладающие всей ее полнотой в соответствии с конституцией на территории страны. К таковым относятся выборы парламента, главы государства. Административные выборы – это выборы органов местного самоуправления. Статус таких выборов определяется территориальном законодательством.

Еще одна функция выборов – служить «барометром» политической жизни. В процессе их проведения сталкиваются интересы различных политических сил, различные взгляды, носителями которых являются партии и иные политические объединения.

Традиционно в теории конституционного права понятие «избирательное право» принято рассматривать в объективном и субъективном смысле.

**Избирательное право** (в объективном смысле) является одним из институтов конституционного права. Оно представляет собой систему правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных государственных или местных органов власти, т.е. избирательную систему. Избирательное право является одним из основных конституционных прав граждан, относится к группе политических прав.

В субъективном смысле - это право гражданина избирать и избираться в государственные и местные органы власти, поэтому различаются соответственно активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право – это право избирать. Оно напрямую зависит от достижения лицом установленного законом возраста. Это право регулируется путем голосования гражданина на выборах либо во время компании по отзыву избранного лица. Важнейшей предпосылкой его реализации является включение гражданина в список избирателей.

Осуществление активного избирательного права (голосование) является делом гражданской совести избирателя. Однако, конституции многих зарубежных стран вводят институт обязательного голосования (Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Австрия, Австралия, Аргентина, Бразилия и др.) Отказ от голосования в этих странах рассматривается как правонарушение и влечет определенную санкцию. Эти меры направлены на преодоление *абсентеизма*, т.е. уклонения избирателей от голосования. Данное положение нельзя назвать демократичным установлением. В современных демократических государствах это широко распространённое явление: в голосовании не участвует обычно от 20 до 40% лиц, имеющих право голоса.

Пассивное избирательное право – это право гражданина быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Реализуется непосредственно самим кандидатом на выборную должность и может заканчиваться его избранием.

Активное и пассивное избирательное право реализуется в процессе проведения выборов. **Выборы** – это способ формирования с помощью голосования органов государства и органов местного самоуправления. В узком смысле «выборы» означают избрание одного или нескольких лиц (при голосовании списком) путем голосования. Выборы предполагают возможность «выбора», т.е. возможность отдать свой голос за одного из нескольких представленных кандидатов или списков кандидатов. Выборы также можно рассматривать как механизм назначения представителей и должностных лиц.

Реализация гражданами своего права выбора является одной из важнейших форм их участия в управлении государством. Порядок и правила проведения выборов закрепляются обычно в конституциях и др. конституционно правовых актах конкретных государств.

Выборы государственных органов и должностных лиц государства бывают:

- *áñíáúèì è* (на всей территории государства) и *ðáñèíí àèíú ùì è* (региональными, локальными)

- *í àòèíí àèíú ùì è* (в рамках национального сообщества) и *ì áæäó-í àðíáí ùì è* (одновременно в нескольких странах. Входящих в межгосударственное объединение – например, выборы в европейский парламент),

- *ííèí ùì è* (избирается полный состав выборного органа, участвуют в выборах все избиратели страны) и *÷áñðè÷í ùì è* (или дополнительные – процедура по замещению мест, ставших вакантными до окончания срока полномочий выборного органа, с участием части избирателей),

- *íðÿì ùì è* (граждане голосуют непосредственно за кандидатов) и *èíñáí í ùì è* (избрание осуществляется специально избранными выборщиками или лицами, уже ранее получившими мандат избранника.

- *î÷áðáí ùì è* (в установленный срок) и *áí áí÷áðáí ùì è*, повторными (если выборы признаны несостоявшимися)

Институт избирательного права руководствуется только ему присущими принципами:

- 1) *Всеобщее избирательное право* (исключения касаются тех лиц, которые отбывают наказание в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда и граждан, признанных судом недееспособными.

Совокупность избирателей, обладающих активным избирательным правом и участвующих в выборах, называется *избирательным корпусом* (от лат. corpus – тело). Можно выделить различные виды избирательного корпуса в зависимости от того, кого считать их участниками. Различаются юридический избирательный корпус, т.е. совокупность избирателей, внесенных в избирательные списки; фактический – совокупность голосующих избирателей; потенциальный – совокупность всех внесенных в списки из-

бирателей и избирателей, обладающих правом голосовать, но не включенных по каким-либо причинам в списки. Избирательный корпус постоянно расширяется, как уже говорилось, за счет демократизации избирательного права и вполне очевидного естественного роста населения. Иногда вместо термина «избирательный корпус» употребляется другой термин – «*электорат*» (от фр. *electorat* – избиратели, контингент избирателей).

2) *Равное избирательное право* означает, что каждому избирателю предоставляется равное количество голосов и все граждане участвуют в выборах на равных основаниях, т.е. избирательные округа по численности избирателей должны быть одинаковыми.

Нарушением этого принципа может стать так называемый *плюральный вотум*, когда большинство избирателей имеют один голос, а некоторые – несколько голосов (обычно два), как это было в Великобритании до конца 40-х годов в отношении лиц, имевших университетское образование: они дополнительно голосовали в том округе, где ранее учились. Равенство нарушается вследствие так называемых *куриальных выборов*, когда население делится на группы с неравным представительством. В практике Китая один депутат во Всекитайское собрание народных представителей избирается от городского населения в восемь раз меньшей численности, чем от сельского населения. Это неравенство в Китае объясняют необходимостью укрепить руководящую роль рабочего класса в крестьянской стране.

3) *Прямые и косвенные выборы*.

При прямых выборах избиратели голосуют непосредственно за кандидатов на занимаемую должность. Прямые выборы в настоящее время применяются повсюду в зарубежных странах для избрания органов местного самоуправления, однопалатных парламентов и нижних палат двухпалатных парламентов.

При косвенных выборах избираются выборщики. Например, в США американские избиратели голосуют за выборщиков своего штата (558 человек от 50 штатов), а затем через 1,5 месяца выборов выборщики решают, кто будет Президентом США. Косвенные выборы используются также в ряде стран для формирования верхних палат парламентов. По своему характеру они менее демократичны, чем прямые выборы, так как дают возможность для искажения воли избирателя.

4) *Принцип тайны голосования* означает, что избиратель свободно выражает свою волю, которая остается неизвестной для каких-либо физических и юридических лиц, внешнее воздействие на волеизъявление избирателей не допускается, избирательные бюллетени заполняются и опускаются в избирательный ящик лично.

5) *Принцип с свободного участия*. Свободное участие в выборах и при применении других институтов непосредственной демократии можно понимать в двух аспектах. Прежде всего, такое участие предполагает возможность принятия решения избирателем об участии в названных процедурах. Выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие оп-

ределенное число избирателей. Такое правило устанавливается довольно редко, и в зарубежных странах чаще довольствуются лишь подсчетом голосов от числа принявших участие в голосовании и числа бюллетеней, признанных действительными. «Порог» же участия, если он установлен, необходим для того, чтобы представительное учреждение, будучи избранным, опиралось на какую-либо четко определенную часть избирательного корпуса. Аналогичное требование может быть введено и при проведении иной процедуры с участием избирателей (референдум и др.).

С возможностью участвовать в выборах и других подобных процедурах, очевидно, связано и право уклонения от них, с возможностью не утруждать себя заботами по реализации своего политического права. В таком случае речь идет от *абсентеизме* (от лат. *absentis* - отсутствие). В его основе лежат различные объективные и субъективные причины.

Для уменьшения абсентеизма вводится голосование по почте и по доверенности. Еще один институт, применяющийся не так уж редко, ведет к уменьшению числа абсентеистов. Речь идет об обязательном голосовании – голосовании, при котором избиратель под угрозой санкций (моральных, административных или уголовных) должен явиться на избирательный участок и проголосовать.

6. *Тайное и открытое голосование.* В настоящее время за рубежом тайное голосование – постулат любых выборов и голосований, хотя в Великобритании оно было введено только в 1872 г., а во Франции избирательная кабина появилась лишь в результате принятия соответствующего закона в 1913 г. При тайном голосовании избиратель подает свой голос без ведома других лиц путем заполнения избирательного бюллетеня, использования избирательной машины (в США, Индии и др.), с помощью электронной карточки избирателя (в Бразилии предполагается ввести такую систему в 1998 г.). Нарушение тайны голосования карается законом. Никто не имеет права требовать информацию о том, как голосует тот или иной избиратель, если только сам избиратель не пожелает сообщить об этом. Открытые выборы осуществляются очень редко, обычно в низовом звене представительных органов путем поднятия руки. Они использовались до 1990-х годов в некоторых африканских странах на выборах органов местного самоуправления, а в настоящее время применяются при выборах низового звена собраний народных представителей в Китае.

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими **институт выборов** – систему норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности. Эти нормы устанавливают: основные принципы избирательного права, требования, относящиеся к избирателям и кандидатам; порядок организации и деятельности органов, осуществляющих проведение выборов, создание территориальных и иных избирательных единиц, от которых избираются кандидаты; статус избирателей, избирательных объединений и избирательных коллегий; процедуры пред-

выборной агитации и голосования; порядок определения результатов выборов; способы обжалования и опротестования результатов выборов.

Конституцией или избирательным законом устанавливаются условия для получения или осуществления избирательного права - **избирательные цензы (квалификации)**. Конституционной практике различных стран известны следующие избирательные цензы:

- *возрастной* (реализация активного избирательного права в большинстве зарубежных стран с 18 лет; для реализации пассивного избирательного права кандидат должен иметь возраст 23-25 лет в нижнюю палату Парламента, 30-40 лет в верхнюю палату);

- *ценз гражданства* (данный ценз свойственен для большинства зарубежных стран);

- *грамотности* (Бразилия, ряд штатов США и др.);

- *образовательный ценз* (в ряде стран для реализации пассивного избирательного права необходимо высшее образование);

- *имущественный ценз* (возможность уплаты налога, чтобы получить право избирать – Австралия, Колумбия, Мексика, Новая Зеландия, Южно-Африканская Республика и др.);

- *оседлости* (в некоторых странах требование проживания на территории голосования от 1 до 2 лет);

- *пола, расовый, языковой цензы*;

- *служебный* – специальный ценз касается военнослужащих. Они не голосуют и не могут быть избранными в таких странах, как Аргентина, Голландия, Колумбия, Мексика, Турция, Эквадор и др.).

Имущественный, пола, расовый цензы - всегда носят дискриминационный характер и несовместимы с демократическими принципами избирательного права. Другие - сами по себе не являются дискриминационными, но могут быть использованы в дискриминационных целях (например, при чрезмерном завышении ценза оседлости).

## 2. Избирательные системы и избирательный процесс

На осуществление избирательного права большое влияние оказывает процессуальная специфика проведения выборов, а также особенности избирательной системы.

Процедура определения победителей зависит от той избирательной системы, которая применяется в данной стране. В зависимости от деталей (часто весьма существенных) различают множество избирательных систем. Говорят, например, о *системе единственного передаваемого голоса, единственного непередаваемого голоса, о кумулятивной системе*; иногда называют более 100 разновидностей. Но если исходить из принципиальных различий, то следует констатировать, что имеются две главные системы – *мажоритарная* и *пропорциональная*, – а также *смешанная*, соединяющая обе эти системы, поскольку часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а часть – по пропорциональной (например, в Германии). Эти час-

ти могут быть равными или неравными. Мажоритарная система во всех ее разновидностях способствует созданию стабильного правительства, опирающегося на партию большинства (при парламентской форме); пропорциональная система учитывает интересы меньшинства.

Итак, в широком смысле порядок формирования выборных (прежде всего представительных) органов государства в литературе **именуется избирательной системой**. Избирательная система важнейший элемент политической системы государства. Избирательная система охватывает: а) принципы и условия участия в формировании избираемых органов и б) в некоторых странах отзыва выборных лиц.

Под **избирательной системой** (в узком смысле) понимается система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования. Конституционными принципами избирательной системы являются: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свобода предвыборной агитации, равенство прав кандидатов при проведении избирательной кампании.

При *î äæîðèòàðíîé ðèíîàî á (ðèíîàî á áîéüèéíòòáî)* избранным по данному избирательному округу считается кандидат (или список кандидатов), который набрал установленное законом большинство голосов. Эта система имеет три вида:

- мажоритарная система абсолютного большинства – избранным считается тот кандидат, который набрал абсолютное большинство (или простое) голосов (50% + 1 голос) от общего числа поданных по данному округу и признанных действительными голосов (например, во Франции);

- мажоритарной системе относительного большинства – победитель должен набрать голосов больше, чем каждый из его конкурентов в отдельности (например, в Великобритании, США);

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

Очень редко используются наряду с названными тремя еще две разновидности мажоритарной системы: единого непереходящего голоса и кумулятивного вотума. При *системе единого непереходящего голоса*, которую иногда называют полупропорциональной, создаются многомандатные округа, как всегда бывает при пропорциональной системе, но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из того или иного партийного списка, содержащегося в бюллетене. Избранными считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие, т.е. действует принцип мажоритарной системы относительного большинства (число избранных соответствует числу мандатов по округу). Поскольку результат выборов определяется все же по мажоритарному принципу, эту систему считают разновидностью мажоритарной, хотя и с некоторыми отклонениями.

При *кумулятивном вотуме* (кумулятивный означает совокупный) избиратель имеет не один, а несколько голосов (три, четыре и т.д.). Он мо-

жет отдать все голоса одному кандидату, а может распределить их между различными кандидатами одной и той же партии. Избиратель может также, если это разрешает закон, применить *панашиаж* (от фр - «пестрота»): проголосовать за кандидатов из разных партийных списков, ориентируясь не на партийную принадлежность, а на личные качества того или иного кандидата. Панашиаж обычно применяется при пропорциональной избирательной системе. Если используется система кумулятивного вотума, то результаты определяются опять-таки по принципу относительного большинства: подсчитываются голоса по всем кандидатам, баллотирующим по округу; избранными считаются лица, собравшие больше других голосов избирателей (в соответствии с числом депутатских мест по данному округу). Поэтому данная система тоже является разновидностью мажоритарной.

В основу *i ðii ðöëi í æüü í é ðëñò ài ù* положен принцип пропорциональности между поданными за партию голосами избирателей и полученными ей мандатами. При этой системе создаются большие избирательные округа (или округом является вся территория государства), от каждого из которых избираются несколько депутатов. Кандидаты выдвигаются только политическими партиями, а избиратель голосует за список той или иной партии целиком. Для определения количества мандатов, полученных той или иной партией, устанавливается избирательная квота – наименьшее число голосов, необходимое для избрание одного депутата, или минимальный процент голосов избирателей, поданных за ту или иную партию, так называемый заградительный барьер (5-10% от общего числа голосов) – применяется в Италии, Финляндии, Швейцарии, Швеции, Норвегии, Австрии, ФРГ, Бельгии, Австралии, во многих странах Латинской Америки и др.

*Ñi æò ài í ù á è ç á è ð à ò á è üü ù á ð ë ñ ò ài ù*. Как отмечалось, и мажоритарная, и пропорциональная избирательная система имеет свои плюсы и минусы. Поэтому в настоящее время в мире все чаще наблюдается тенденция объединения этих систем: часть депутатов парламента или коллегиального органа местного самоуправления избирается по одной системе, а часть – по другой. Комбинируются также разные способы подсчета голосов, что уже было показано на примерах системы единого непереходящего голоса и кумулятивного вотума. Разумеется, смешанные системы, как и пропорциональная, могут быть применены только при выборах коллегиального органа. Их невозможно использовать, например, на выборах президента.

Под *i ði ò ä ä ö ð i é ä i á i ð i á* (или процедурой проведения референдума и других институтов непосредственной демократии) понимается последовательная, закрепленная в нормативном материале, совокупность действий, процедур принятия решений со стороны официальных органов государства, отдельных лиц (избирателей, представителей политических партий), организаций по подготовке, проведению выборов, референдумов и использованию других институтов непосредственной демократии. Некото-

рое время назад в юридической литературе этот круг проблем обозначался как организация и порядок проведения выборов. Процедура выборов подчеркивает некоторую последовательность обязательных действий для достижения результата – распределения мест в представительном учреждении или выявления мнения избирательного корпуса при иных голосованиях. Термин «избирательный процесс» указывает на фактическую сторону проведения выборов. На выборах и референдумах, которые должны проходить в рамках законодательных и других правовых предписаний, нередко имеется еще и фактическая сторона, не вписывающаяся в установленные рамки. Например, на выборах может проводиться скрытое (тайное) финансирование избирательных кампаний, могут осуществляться таким же путем разного рода вспомоществования политическим партиям и кандидатам, могут использоваться «сверхнормативные» средства избирательной агитации (печатание листовок, плакатов и др.).

**Избирательный процесс** – один из основных элементов избирательной системы. Он включает следующие стадии:

1) назначение выборов. Как правило, это прерогативы главы государства или законодательного органа;

2) регистрацию избирателей в установленном законом порядке;

3) организацию избирательных округов, районов и т.д., которые формируются в соответствии с принципами представительства (территориальным, национальным, производственным и т.д.), образуются также избирательные участки и пункты для голосования;

4) выдвижение кандидатов (осуществляется, как правило, политическими партиями, избирательными блоками, иногда собраниями избирателей, трудовыми коллективами и др. Например, в Великобритании для выдвижения кандидата достаточно заявления, которое подписано несколькими избирателями, в в Швейцарии достаточно все 15 подписей избирателей);

5) проведение голосования (в один или два тура);

6) определение результатов голосования (подсчет поданных голосов) и распределение депутатских мандатов, осуществляемые местными и центральными избирательными органами. В основу определения результатов голосования кладут либо принцип большинства (мажоритарная система), либо принцип пропорциональности.

Как правило, в зарубежных странах существует ряд требований, которые предъявляются при выдвижении лиц в кандидаты на выборные должности в органы власти. В их числе избирательный залог: регистрация кандидата осуществляется только в том случае, если он внесет определенную сумму денег, что обеспечивает реальность выборов.

Таким образом, *избирательное право* – это важный институт конституционного права, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающими в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти.

### 3. Референдум (понятие, виды, роль)

Понятие и значение *референдума, плебисцита, всенародного опроса, всенародного обсуждения* связаны с выявлением воли избирателей, но методы такого выявления не всегда одинаковы.

***Diò adíi áoi*** (от латинского – «должное быть сообщенным») – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее обще государственное или местное значение. Это решение имеет силу закона а иногда и большую силу, чем обычный закон парламента (считается что решение, принятое путем референдума, не следует отменять обыкновенным законом), или силу важного постановления местного самоуправления.

***Í eáieĩeò*** («то, что сказал плебс», под которым в данном случае понимался народ, а не римская аристократия) – это тоже голосование избирателей, но часто плебисцитом называют голосование по наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например, при голосовании за единственную кандидатуру на должность президента). Впрочем, никакой четкости в этой терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне нет. Выборы президента, особенно если избирателям предлагается одна кандидатура, в развивающихся странах называют и референдумом (Египет), и плебисцитом (Пакистан). Правда, используя эти термины на русском языке, нужно иметь в виду точность перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают.

***Áiáí adíiáí úé íi ðiĩ*** предполагает выявление мнения населения всей страны, причем, не обязательно путем голосования. Опрос может быть произведен той или иной общественной организацией, прессой. Если такой опрос не предполагает принятия решения избирателями, то он может быть проведен и путем их голосования. В этом случае он может представлять собой консультативный референдум – для этого необходимо проведение его уполномоченными государственными органами и с соблюдением необходимых процедур. Хотя Конституция СССР 1936 г. и называла всенародный опрос референдумом, ставя первое понятие в скобки по отношению ко второму, их не следует отождествлять: опрос по смыслу предполагает выявление мнения населения, а не принятие решения избирателями.

Для обозначения референдума и плебисцита употребляется также термин «***áiáí adíiáí íá áeĩĩmáíeá***». Но речь здесь идет не о поголовном участии в голосовании, а о голосовании лиц, обладающих избирательными правами.

**Референдум** - важнейший институт непосредственной демократии, представляющий собой голосование избирателей по какому-либо вопросу государственной или общественной жизни. Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства



Как условия проведения референдума, так и его процедура регулируются конституциями и законодательством зарубежных стран или субъектами федерации. Существуют следующие виды референдумом.

1. В зависимости от предмета:

- *éííñòèòóòèíííúé*, при котором на голосование выносятся проект конституции или проект конституционной поправки. В частности, такого вида референдумы имеют место в таких странах, как Франция, Швейцария (поправки к конституции вначале принимаются парламентом, а затем передаются на утверждение на референдум), Исландия, Италия (поправки к конституции могут быть приняты палатами парламента после двух последующих обсуждений с промежутками не менее 3 месяцев и одобрены на референдуме, который проводится по требованию 1/5 членов одной из палат парламента, или 500000 избирателей, или 5 областных советов);

- *çàèíííäààéíííúé*, на голосование выносятся проект закона (в Италии референдум не проводится, если поправки приняты 2/3 голосов в каждой палате парламента);

- *éííñèüòàòèáíúé* – предметом референдума является какой-либо важный принцип, от одобрения или отклонения которого зависит политика правительства.

2. По способу проведения:

- *íáýçàòàéíííúé* – когда проект соответствующего акта обязательно подлежит ратификации избирательными корпусами (н-р, проект конституционной поправки к Конституции Испании 1978 г., проект конституционной поправки во всех штатах США);

- *òáèéüòàòèáíúé* – когда инициатива проведения конституционного или законодательного референдума может исходить от:

а) избирательного корпуса (США);

б) субъекта федерации (Швейцария);

в) центральной власти (Франция).

3. По сфере применения референдум может быть:

- общенациональный, если он проводится в масштабах государства;

- местный, если он проводится в отдельных субъектах федерации или же административно-территориальных единицах.

Существует так называемый **аброгативный референдум** (институт народного вето) – право граждан отклонять путем голосования на референдуме принятые законодательным органом (представительным органом местного самоуправления) и вступившие в силу законы (акты органов местного самоуправления) или их отдельные положения (закреплен например, в конституциях и законодательстве 24 штатов США, ряде швейцарских кантонов и земель ФРГ, Конституции Италии, Дании).

Вопрос, выносимый на референдум, или совокупность предлагаемых; вариантов называется *формулой референдума*. Законодательство устанавливает пределы допустимого использования института референдума. На голосование избирателей не могут выноситься вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, требующие специальных знаний, а также

такие, ответ на которые известен заранее (например, о снижении налогов, повышении заработной платы и т.д.). Не могут выноситься на референдум вопросы бюджета, амнистии, кадровые вопросы, вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, не может проводиться дважды по одному и тому же вопросу или может быть проведен второй раз по этому вопросу только через определенный промежуток времени (например, в Испании через 3 года).

Голосование осуществляется только с помощью официальных бюллетеней, изготовленных уполномоченными на то государственными органами (на выборах могут использоваться, как отмечалось, и неофициальные бюллетени). Если по закону голосование на выборах является обязательным, то оно обязательно и для референдума. Санкции аналогичны.

*Голосование на референдуме* Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из них (50% плюс один голос) положительно ответили на предлагаемый вопрос. Иногда, однако, для принятия решения необходимо 2/3 или даже 3/4 голосов с положительными ответами. В некоторых случаях для того, чтобы решение считалось принятым, устанавливается не процент явки избирателей, а процент позитивных ответов (например, в Великобритании на референдуме по вопросу предоставления автономии Шотландии в Уэльсе требовалось получить 40% утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе).

Таким образом, референдум является одним из институтов непосредственной демократии, так как он отражает волю народа. Однако степень его демократизма зависит от сущности государства, его политического режима (то есть совокупности методов, приемов осуществления государственной власти – демократии, антидемократического режима, фашистского, коммунистического или военно-полицейского характера).

## VIII. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Место и роль главы государства в государственном механизме зарубежных стран.
2. Полномочия главы государства.

### 1. Место и роль главы государства в государственном механизме зарубежных стран

Государство осуществляет свою власть через систему органов и учреждений, которые в совокупности образуют **государственный механизм**.

Государственный орган – это лицо или организованная группа лиц, наделенные правом принимать решения. Функционирование государственных органов происходит через решения и действия их должностных лиц. Должностные лица наделены индивидуальными полномочиями, осуществление которых порождает юридические последствия для других лиц.

Конституционно-правовое регулирование государственного механизма в демократических государствах основывается на ряде **принципов**:

1. Принцип народного суверенитета.
2. Принцип разделения властей.

Каждый государственный орган может делать только то, на что он уполномочен законом или основанном на законе другим государственным актом.

**Глава государства** – это должностное лицо или орган, занимающий высшее место в системе органов государства. Конституционное право рассматривает главу государства как носителя высшей исполнительной власти и как высшего представителя государства в сфере международных отношений.

В настоящее время существует несколько юридических **форм главы государства**:

1. Монарх (Великобритания, Япония, ОАЭ, Швеция, Испания и др.).
2. Президент (США, Франция, Германия, Индия и др.).
3. Коллегиальный орган (Швейцария, Куба и др.).
4. Глава правительства, осуществляющий функции главы государства (Китай и др.).
5. Представитель британского монарха в государствах Содружества, признающих главой государства британского монарха (Канада, Австралия, Новая Зеландия).
6. Единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве, обычно без установленного срока (Гитлер в Германии в 1933 г.).

Правовое положение главы государства зависит от формы правления страны (монархия и республика). Рассмотрим более подробно статус двух юридических форм главы государства: монарха и президента.

## **Правовой статус монарха**

1. Монарх (султан, король и др.) получает свой пост по наследству. Существуют несколько систем наследования:

1) *салическая*, когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын (Бельгия Норвегия, Япония и др.);

2) *кастильская*, если у покойного монарха нет сыновей, престол наследует женщины – дочери (Великобритания, Дания с 1953 г., Испания, Нидерланды и др.);

3) *австрийская* (существовала в прошлом), когда женщины могут наследовать трон при условии, что во всех поколениях данной династии нет мужчин;

4) *шведская*, в соответствии с которой по закону Швеции 1980 г. женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами (по старшинству);

5) *мусульманская*, когда трон наследует, по существу, не определенное лицо, а «благородная» правящая семья (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.);

б) *племенная*, когда король рассматривается как главный вождь, а его наследника определяет племенной совет из числа сыновей покойного (Свазиленд).

2. Монарх является символом государства и нации (Япония).

3. Обладает широкими полномочиями (формально, если это не абсолютная, а конституционная монархия):

а) назначает членов правительства;

б) от его имени принимаются законы, выносятся судебные решения;

в) обладает правом вето: абсолютным; относительным; выборочным;

г) не несет ответственности за деятельность правительства (институт контрассигнатуры);

д) является лицом неприкосновенным;

ж) имеет право на особый титул и регалии;

з) право на содержание (парламентом устанавливается гражданский пансион, где указывается сумма на личный двор, резиденцию и др.);

4. 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 (быть приверженцем англиканской протестантской церкви в Великобритании, евангелической веры в Швеции, ислама – во всех мусульманских странах, буддизма – в Таиланде);

- зачастую в соответствии с конституцией монарху не разрешается покидать страну без разрешения парламента или правительства;

- в некоторых странах монарх – глава государственной церкви.

## **Конституционный статус президента**

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 (Египет, Франция).

**Для института президентства характерно:**

1. Выборность (два типа президентских выборов):

- прямые (в виде всеобщих выборов – Франция, Австрия; в виде референдума – Сирия, Египет);
- не прямые (парламентом – Чехия, Словакия, Венгрия, Албания и др.; парламентом и представителями субъектов государства или различных общественно-политических сил – Турция, Швейцария; коллегией выборщиков – США, Аргентина; специальной избирательной коллегией – Германия, Италия, Индия).

2. Избирается на определенный срок:

- один год – Швейцария;
- три года – Латвия;
- четыре года – США, Иран, Чили, Монголия и др.;
- пять лет – Бразилия, ФРГ, Израиль, Индия, Греция и др.;
- шесть лет – Австрия, Египет, Финляндия и др.;
- семь лет – Франция;
- пожизненно – Малави.

3. Наличие конституционных, политических, моральных норм, предъявляемых к кандидатам в президенты:

- наличие гражданства данного государства;
- ценз оседлости (в Болгарии – 5 лет, на Украине – 10, в США – 14);
- национально-этнический ценз;
- территориально-региональный;
- принадлежность к религии (протестантом в США, евангелической веры в Швеции, ислама – во всех мусульманских странах, буддизма – в Таиланде);
- наличие полных гражданских и политических прав;
- кандидат в президенты не должен состоять на действительной военной службе (США, Франция, Мексика и др.);
- возрастной ценз (обычно 35 лет – США, Австрия; 25 лет – Никарагуа; 30 лет – Венесуэла; 40 лет – ФРГ, Греция; 45 лет – Монголия, Китай; 50 лет – Италия; не старше 65 лет – в Намибии).

Процедура вступления в должность называется инаугурацией.

Президенты обладают рядом **привилегий**:

- имеет свою резиденцию;
- право на штандарт;
- специальные вознаграждения;

- охрана и др.

Некоторые привилегии сохраняются после ухода президента в отставку.

**Виды ответственности:**

→ политическая (президент уходит в отставку);

→ юридическая - за правонарушения, в том числе и уголовные (осуществляется посредством импичмента).

Таким образом, место, роль и правовой статус главы государства закрепляются в конституционном законодательстве и зависит от фактической, политической обстановки в стране.

## **2. Полномочия главы государства**

Главная функция главы государства – высшее представительство своего государства как внутри страны, так и с другими странами.

### **1. Полномочия по представительству государства вовне и внутри страны:**

- назначает дипломатических представителей;
- принимает вверительные грамоты у аккредитованных при нем зарубежных послов;
- принимает решения об установлении дипломатических отношениях с другим государством или о вступлении в международную организацию;
- в соответствии с дипломатическим протоколом встречает и провожает глав государств, посещающих страну с официальным визитом;
- назначает своих представителей в субъекты федерации некоторых федеративных государств (губернаторов штатов в Индии);
- как должностное лицо, обязан сохранять единство государства;
- выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, между палатами парламента;
- обеспечивает согласование функций и взаимодействие органов государственной власти;
- осуществляет общее руководство внешней политики;
- ведет международные переговоры;
- заключает государственные договоры;
- решает вопросы войны и мира;
- расходует по своему усмотрению средства из бюджетных ассигнований на внешнеполитические акции;
- руководит внешнеэкономической политикой.

### **2. Полномочия в отношении парламента и осуществления им законодательной власти:**

- назначает дату выборов в парламент (в случае истечения срока его деятельности или досрочного роспуска);
- созывает парламент на сессии (издает соответствующий декрет, даже если в конституции указаны даты созыва сессий);

- может досрочно распустить парламент с назначением новых выборов;

- подписывает (санкционирует), промульгирует, публикует законы, обладает правом вето (отказа в подписи);

- обладает правом законодательной инициативы (в США у него формально такого права нет);

- может обращаться к парламенту с ежегодным посланием (о состоянии или положении дел в стране), которое заслушивается на совместных заседаниях палат и обычно не подлежит обсуждению. Выступление транслируется по ведущим каналам страны.

### 3. В сфере нормотворческой деятельности:

- издает нормативные акты (указы, декреты, декреты-законы), которые по общему правилу носят подзаконный характер, но на практике могут играть доминирующую роль (зависит от влияния президента). В некоторых странах Востока они ставятся на уровень закона или даже выше. В парламентской республике акты президента нуждаются в контрассигнатуре.

- отменяет акты органов исполнительной власти;

- имеет право на запрос о конституционности принятого парламентом закона (Франция, Польша, Румыния). Если высший орган Конституционного надзора выносит решение о конституционности закона, президент обязан его подписать и промульгировать.

### 4. Полномочия по формированию других высших органов государства:

- назначает правительство самостоятельно или по предложению лидера партии большинства (коалиции партий) в парламенте;

- в некоторых странах назначает премьер-министра (Украина) или министров (США) с согласия парламента;

- назначает многих высших, а иногда и не только высших, должностных лиц, например судей.

### 5. Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций:

- вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (на определенный срок и под контролем парламента);

- вводит президентское правление в субъектах федерации;

- осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство).

### 6. Судебные полномочия:

- имеет право помилования;

- назначает судей Конституционного Суда (в США Верховного Суда) и других судов;

- имеет право на смягчение наказания, а также прекращение производства по уголовному делу;

- снятие судимости.

### 7. Полномочия в сфере обороны:

- занимает пост верховного главнокомандующего вооруженными силами (является военным или гражданским лицом);

- распоряжается вооруженными силами;
- назначает министра обороны;
- председательствует в советах и высших комитетах национальной обороны;
- производит назначение на воинские должности и присваивает воинские звания;
- освобождает от должности военных командиров или все командование;
- участвует в формировании военного бюджета, принятии военных программ и утверждении военной доктрины;
- обладает правом на проведение мобилизации вооруженных сил;
- имеет право на ведение военных действий;
- производит награждение и присваивает почетные звания.

#### 8. Полномочия в сфере правового статуса личности:

- является гарантом конституции, прав и свобод граждан. Он принимает меры по охране государства;
- вправе принимать лиц в гражданство данного государства;
- разрешать выход их гражданства;
- награждает орденами, медалями, присваивает почетные звания и т.д.

Вместе с тем между теми широкими полномочиями, которыми наделяется глава государства конституцией, и той реальной ролью, которую он играет в общественно-политической жизни конкретной страны. Он зависит от ряда факторов, прежде всего, от формы правления, политического режима, социально-политической обстановки в стране, от исторического этапа и уровня социально-экономического развития страны, от того положения, которое занимает глава государства в деловом мире своей страны, а у президентов – и от порядка их избрания. Более широкими и реальными полномочиями обладает глава государства тех стран, где он одновременно является носителем исполнительной власти (США, Франция, Чехия и др.). В гораздо меньшей степени его реальное воздействие и влияние на формирование государственной политики заметны в парламентских монархиях (Великобритания, Япония) и парламентских республиках (ФРГ, Италия, Венгрия). Однако нельзя данный тезис рассматривать как обязательную закономерность, поскольку на различных этапах исторического и социально-экономического развития зарубежных государств в зависимости от меняющихся методов осуществления власти один из вышеназванных факторов может иметь решающее значение, а другие – протекать в сглаженной форме.

## IX. ПАРЛАМЕНТЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1. Парламент в системе органов государственной власти. Классификация парламентов.
2. Законодательный процесс, порядок работы и полномочия парламента.
3. Конституционно-правовой статус парламентария.

### 1. Парламент в системе органов государственной власти. Классификация парламентов

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти принадлежит законодательной. Исполнительная и судебная ветви власти имеют свою сферу деятельности, но действуют от имени и во исполнение закона. Законодательная власть осуществляется прежде всего **общегосударственным представительным органом**, который может иметь разные названия (национальное, народное собрание, конгресс, меджлис и т.д.), но за ним утвердилось обобщенное название «парламент».

Термин «**парламент**» происходит от французского «парле» - говорить. Предшественником 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, когда власть короля была ограничена собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителей городов и сельской местности (общин).

Современный **парламент** – это общегосударственный, представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей в осуществлении законодательной власти.

Практически во всех конституциях зарубежных государств за парламентом закрепляется эти **важнейшие функции**:

- принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением;
- контроль за исполнительной властью (правительством).

Парламент выступает как носитель верховной законодательной власти, занимает привилегированное положение по сравнению, например, с правительством. Но на практике это не всегда соответствует действительности.

В парламентских государствах парламент сильно подвержен влиянию правительства, которое осуществляет часть законодательных функций. В президентских странах парламент более независим.

Парламенту (теоретически) должно быть присуще такое качество как «парламентаризм».

Парламентаризм – это такая форма государственного руководства, которой присуще ведущее положение представительных органов государства, контроль за исполнительными органами, разделение законодательного и исполнительного труда, юридическая независимость парламентариев от избирателей.

Парламентаризм не может существовать без парламента, который является его основой. Парламент может утратить парламентаризм, если он не обладает реальной законодательной властью. Особенно это заметно в государствах с авторитарным политическим режимом. Юридическое выражение парламентаризма – контроль парламента за деятельностью правительства. Контроль осуществляется в различных формах:

- отчеты правительства и его членов;
- запросы парламентариев;
- вопросы парламентариев;
- парламентские расследования;
- импичмент и др.

**Импичмент** – это процедура, которая применяется на федеральном уровне для смещения президента, вице-президента, министров и других руководителей ведомств, кроме военных, а также послов, федеральных судей и др. Основанием для него служит предполагаемое совершение президентом или другим должностным лицом таких деяний, как государственная измена, получение взятки, иные тяжкие и менее тяжкие преступления. Вся процедура по смещению должностного лица осуществляется в рамках парламента. Затем, после смещения с должности, уголовное преследование осуществляется в соответствии с законом компетентными органами.

#### **Классификация парламентов:**

1. По структуре.
2. По объему компетенции.
3. По социальному составу.

#### **По структуре.**

Парламент состоит из одной или двух палат, которые имеют разные названия (нередко – палата депутатов и сенат)), но принято называть нижней и верхней. Двухпалатная система парламента (бикамерализм) сложилась исторически. Верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, может быть сильнее нижней. Характеризуется это тем, что без ее согласия решение парламента принято быть не может (Италия, США). Верхняя палата может быть слабой, когда она в состоянии отсрочить принятие решения нижней палатой, но не воспрепятствовать ему (Великобритания, Польша и др.)

В настоящее время двухпалатный парламент формируется, обычно, в государствах с федеративным устройством, но есть и в унитарных странах. Палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза больше верхней (Италия), больше чем в два раза (Польша). В Великобритании, например, 1100 пэров в верхней палате (палате лордов) и 651 член – в палате общин. Самая большая численность однопа-

латного парламента в Китае. По конституции 1982 г. Всекитайское собрание народных представителей не может превышать 3 тыс. человек.

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на 4-5 лет (в США на 2 года) непосредственно гражданами. Верхняя палата (сенат) формируется различными способами: путем прямых и косвенных выборов, назначения, занятия места по должности и др.

Прямые выборы сенаторов гражданами предусмотрены в США (по два от штата), в Бразилии (по три), в Италии (не менее семи от области) и др. Путем косвенных выборов во Франции, в Индии. 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 косвенными выборами – провинциальными советами. Полностью назначаются верхние палаты главой государства в Канаде, Иордании, Таиланде, Ямайке, Барбадосе, Белизе, Бермудах, Антигуа и др. В основе формирования Британской Палаты лордов лежит наследственный принцип, хотя часть членов данной палаты входит на основании назначения.

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 и др.).

Таким образом, нижняя палата или единственная палата представляет интересы всего народа (представительный характер парламента), а верхняя палата представляет интересы субъектов федерации (ФРГ, США).

В структуру парламента также входят:

- партийные фракции, которые влияют на формирование руководящих органов;
- руководящие органы палат – председатель или президиум;
- комиссии (комитеты) – согласительная; по государственным расходам; следственные; контрольные; ревизионные комитеты;
- иные органы – органы контроля; омбудсмены; узкие коллегии; совет старейшин.

Палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза больше верхней (Италия), больше чем в два раза (Польша). В Великобритании, например, 1100 пэров в верхней палате (палате лордов) и 651 член – в палате общин. Самая большая численность однопалатного парламента в Китае. По конституции 1982 г. Всекитайское собрание народных представителей не может превышать 3 тыс. человек.

В зависимости от объема полномочий различают три вида **компетенции парламентов:**

1. С неограниченными полномочиями (в большинстве стран англосаксонского права) - парламента может принять решение по любому вопросу, однако в таких странах есть королевская прерогатива (Великобритания). В тех странах этой группы, где принято жесткое разделение властей

(США), концепция верховенства парламента в вопросах принятия государственных решений подвергается ограничениям – со стороны главы государства, Правительства.

2. С ограниченными полномочиями (существуют в некоторых франкоязычных странах Африки, Франции) – конституции перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы. Все остальные вопросы составляют сферу так называемой регламентарной власти: по ним издаются нормативные акты президента, правительства, министров - парламент в эту сферу не должен вмешиваться.

3. Консультативные парламента (существуют в некоторых мусульманских странах – ОАЭ, Саудовская Аравия и т.д.) – парламента принимают законы с одобрением монарха, иногда вообще не могут издавать законы.

Таким образом, возникновение парламента связано с необходимостью ограничения власти главы государства и обсуждением вопросов, представляющих интерес для общества. Результатом деятельности парламента является принятие закона, учитывающего интересы отдельных социальных групп и территориальных общностей.

## **2. Законодательный процесс, порядок работы и полномочия парламента**

*Ī ðī ò à ĩ ĩ ç à è ĩ ĩ ò à ĩ ð - à ĩ ò à ĩ* состоит из нескольких стадий:

1. Внесение законопроекта. Парламент обязан рассматривать только проекты, внесенные органами и должностными лицами, пользующимися по конституции законодательной инициативой (глава государства (не всегда), палаты парламента, их постоянные комиссии, правительство группы депутатов или отдельные депутаты). Парламент обязан выразить свое отношение проекту.

2. Обсуждение законопроекта состоит из нескольких стадий, каждое обсуждение на пленарном заседании палаты (но не в комиссии) называется чтением, работа над законопроектом в постоянной комиссии называется комитетской стадией. Обычно бывают три чтения (в Албании предусматривается четыре, в Швеции, Болгарии, Польше – два), но при принятии срочных законопроектов их число сокращается. Каждому чтению может предшествовать комитетская стадия – обсуждение в соответствующей постоянной комиссии, а после нее – доклад и содоклад на пленарном заседании парламента меньшинства.

3. Принятие закона в нижней палате парламента. Осуществляется путем голосования на пленарном заседании и требует определенного большинства: в Чехии – 3/5 голосов состава каждой палаты, в Израиле – большинством присутствующих (без кворума), в Румынии – большинством присутствующих (при кворуме более половины). Голосование в парламенте может быть фракционным (солидарным) или свободным.

4. Утверждение закона в верхней палате парламента. Поскольку законопроект становится законом, только если он принят в одинаковом тек-



остального времени называется парламентскими каникулами, определенный период депутаты работают в своих избирательных округах, занимаются другими видами депутатской деятельности, т.е. изучением законопроектов, подготовкой к слушаниям, заседаниям.

Различают очередные и чрезвычайные сессии.

**Очередные сессии** созываются главой государства либо один раз в год (в Великобритании, Египте – длится семь месяцев), либо два раза в год (в большинстве стран) – весенняя и осенняя сессии.

**Внеочередная сессия** может быть созвана президентом по требованию части депутатов (1/3, 1/2 или 2/3 депутатов) для обсуждения только тех вопросов, для которых она созвана.

Для работы парламента и принятия решений необходим кворум (кворум для заседаний – обсуждений и кворум для голосования). Обычно для пленарного заседания требуется присутствие более половины депутатов (50% плюс один депутат), но и иногда и 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). Для принятия решений необходимо большинство депутатов списочного состава парламента (палаты). Для принятия конституционных и в ряде случаев органических законов установлены еще более жесткие требования (разные нормы квалифицированного большинства).

Сессия может быть продлена и досрочно окончена по решению парламента (если конституция не устанавливает фиксированных сроков).

*À çàèñèì ìñòè ìò ìíèíì ì:èé ðàçèè:àpò òðè àèää ìàðèàì àí-òíá*

1. С неограниченными полномочиями (в большинстве стран англосаксонского права) - парламент может принять решение по любому вопросу, однако в таких странах есть королевская прерогатива (Великобритания). В тех странах этой группы, где принято жесткое разделение властей (США), концепция верховенства парламента подвергается определенным ограничениям.

2. С ограниченными полномочиями (существуют в некоторых франкоязычных странах Африки, Франции) – конституции перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы. Все остальные вопросы составляют сферу так называемой регламентарной власти: по ним издаются нормативные акты президента, правительства, министров, парламент в эту сферу не должен вмешиваться.

3. Консультативные парламента (существуют в некоторых мусульманских странах – ОАЭ, Саудовская Аравия и т.д.) – парламента принимают законы с одобрением монарха, иногда вообще не могут издавать законы.

*Ìíèíì ì:èÿ ìàðèàì àí òíá*

1. Осуществление законодательной власти - принимает законы.

2. Избирает, назначает, образует другие высшие органы государства, формируя их целиком или в части.

3. В области внешней политики парламент ратифицирует (утверждает) международные договоры.

4. Решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны.

5. Обладает некоторыми квазисудебными полномочиями: решает вопросы об импичменте (отрешении от должности) президента и иных должностных лиц (в США федеральных судей), выносит решение о предании суду министров и других должностных лиц (Франция, Польша).

6. Наделен правом решать вопросы, относящиеся к основам правового положения группы лиц: прекращать наказание осужденных по определенным статьям уголовного кодекса (только не может объявлять амнистию).

7. Финансовые и контрольные полномочия. Может устанавливать материальные обременения государства (принимать решения о 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).

8. Вопросы государственной казны.

9. Осуществляет контроль (политический или юридический) за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства.

10. Контролирует исполнение государственного бюджета.

Таким образом, процесс законотворчества состоит из нескольких стадий, строго регламентированных особыми актами парламента и его палат – регламентами.

Следует выделить право законодательной инициативы, установленное в Конституции и законах. Оно перечисляет субъектов, имеющих возможность вносить предложения о принятии законопроекта в интересах всего общества, отдельных социальных групп и территориальных образований государства (глава государства, палаты парламента, их постоянные комиссии, правительство, группы депутатов или отдельные депутаты (очень редко), партийные фракции. Работа над законопроектом в постоянной комиссии называется комитетской стадией.

### **3. Конституционно-правовой статус парламентария**

В большинстве стран члены парламента являются профессиональными парламентариями и получают за свою депутатскую деятельность солидное вознаграждение из казны (Бразилия, США, Великобритания, Германия и т.д.). В странах тоталитарного социализма депутат, как правило, не является профессиональным парламентарием, он выполняет депутатские обязанности на общественных началах, получая лишь небольшое вознаграждение.

В подавляющем большинстве стран депутаты и сенаторы имеют **свободный мандат**, они рассматриваются как представители народа, а не только своего округа и поэтому не обязаны выполнять наказы избирателей округа, не могут быть досрочно отозваны ими. В странах тоталитарного социализма депутат, напротив, имеет **императивный мандат**, предусматривающий возможность досрочного отзыва, если он не выполняет наказы избирателей.

Во многих странах члены парламента обладают **депутатским иммунитетом**, т.е. депутат не может быть подвергнут полицейскому задержанию или аресту, против него не может быть возбуждено уголовное дело без согласия палаты, членом которой он является. Исключением является факт задержания депутата на месте преступления. Однако палата может разрешить преследование депутата, приняв решение о лишении его парламентской неприкосновенности. Иммунитет может распространяться на все время избрания (Германия, Испания, Италия), а иногда только на время сессии (Япония, Франция) и на время в пути на сессию и обратно (США). В целом тенденции развития конституционного права в демократических странах характеризуется ослаблением депутатского иммунитета.

Депутат обладает также **депутатским индемнитетом**. Это слово имеет два значения: первое – депутат не несет ответственность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными. В Германии и Белоруссии (по конституции 1996 г.) индемнитет не распространяется на клевету, оскорбления, совершенные в ходе заседания палаты. Второе значение индемнитета – депутатское вознаграждение.

#### **Права депутата:**

- 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;
- вправе получить первоочередной ответ от должностных лиц государства и внеочередной прием у них;
- право на оплаченных за счет государства помощников, секретарей;
- право на бесплатный транспорт;
- служебную переписку и телефонные переговоры;
- право на оплачиваемое государством жилище и др.

#### **Обязанности депутата:**

- обязан присутствовать на сессиях парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, в работе постоянных комиссий (комитета);
- парламентарии обязаны состоять в какой-либо комиссии;
- может быть лишен мандата при переходе в другую партию (Индия), за совершение определенных правонарушений и нарушение этических норм;

- депутатам и сенаторам не разрешается состоять на государственной службе, иногда разрешается занимать министерские посты (Египет, Румыния);

- запрещается участвовать в сделках с государственным имуществом;

- состоять в руководстве частных фирм, государственных предприятий с иностранными инвестициями (Украина, Турция);

- получать вознаграждение, иное, чем за педагогическую, научную, творческую деятельность;

- различная деятельность, которая может поставить депутата в зависимость от исполнительной власти;

- должен подавать декларацию о доходах.

Если депутат нарушает свои обязанности или порядок работы парламента, к нему могут быть применены меры дисциплинарного взыскания (призыв к порядку, выражение порицания, вычеты из депутатского вознаграждения, временное отстранение от работы в парламенте, лишение мандата и др.).

## **Х. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

1. Понятие, порядок формирования и состав правительства в системе высших органов государственной власти.

2. Компетенция правительства, его ответственность.

### **1. Понятие, порядок формирования и состав правительства в системе высших органов государственной власти**

В современных условиях по конституциям различных стран исполнительная власть принадлежит либо главе государства и правительству (совету, кабинету министров – как в Египте), либо только главе государства (президенту – как в США), либо только правительству (как в Италии).

**Правительство** – это высший коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят главы министерств и центральных ведомств. Это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной (административной) деятельностью в стране.

Правительство может иметь различные **конституционные названия**:

- Совет министров – Франция, Куба, Индия, Италия и др.;

- Государственный совет – Китай, Швеция, Финляндия, Норвегия и др.;

- Административный совет – КНДР;

- Кабинет – Япония;

- Правительство Чехия, Колумбия и др.;

- Федеральное правительство – Германия.

Внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера – Кабинет в Великобритании, Президиум – в Италии, Постоянное бюро – в Китае.

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

1. *Γαίη ἀδοεείη ἰά ἰθάε ὀαῖῦῶ ἄη* бывает:

- при парламентарной форме правления;
- при смешанной форме правления;
- при президентской форме правления.

Правительство формируется политической партией, которая получила в результате выборов абсолютное или близкое к нему большинство мест в парламенте или его нижней палате (Великобритания, Австралия, Канада и др.).

2. *Εἰαῖεῖεῖ ἰῖ ἰά ἰθάε ὀαῖῦῶ ἄη* может быть:

- при парламентарной форме правления;
- при смешанной форме правления.

Действует в странах только с демократическим режимом и формируется из нескольких политических партий, имеющих большинство мест в парламенте. В него могут входить и беспартийные.

3. *Αἰῖ ἀδοεείη ἰά (ἰῖεεἰῖ ἰά) ἰθάε ὀαῖῦῶ ἄη* может быть:

- при парламентарной форме правления;
- при смешанной форме правления.

Создается только при демократическом режиме, в том случае, если политическим партиям, представленным в парламенте, не удалось сформировать коалиционное правительство, а распускать парламент нежелательно. В настоящее время беспартийные правительства есть в странах, где политические партии запрещены (Саудовская Аравия, Бутан, Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ).

В конституциях регламентируется создание только **законных правительств, т.е. постоянных**. Временные правительства создаются при смене политического режима.

### **Формирование правительства**

В зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами: парламентским и внепарламентским.

1. Парламентская модель предусматривает образование правительства на базе итогов парламентских выборов. Глава государства назначает главу правительства, в отношении которого есть основания полагать, что он и возглавляемое им правительство будут пользоваться доверием большинства парламента или его нижней палаты. В свою очередь глава правительства формирует состав правительства и представляет его вместе с программой действий на утверждение парламенту (Палате общин в Великобритании, обеим палатам в Италии).

В некоторых странах (Болгария) парламенту представляется только глава правительства, который, получив утверждение, формирует правительство и представляет его для назначения главе государства. В Германии Бундестаг должен выбрать Федерального канцлера по предложению главы государства. Если Бундестаг не устраивает данная кандидатура, рекомендуемая президентом, то Бундестаг сам выбирает Федерального канцлера – главу правительства («двойной вотум»).

В Швеции (по Конституции 1974 г.) назначение главы правительства производится председателем правительства, а не королем. Если предлагаемое правительство (Кабинет министров) или его глава не получают доверия большинства парламента или нижней палаты, то парламента или палата распускается и назначается «служебное правительство», которое будет работать до новоизбранного парламента.

2. Внепарламентская модель применяется в США, Иордании, Франции. В США юридическое право на формирование правительства имеет избранный президент, который совмещает функции главы государства и главы правительства. Он назначает глав исполнительных департаментов и руководит их деятельностью («по совету и с согласия сената»).

Во Франции, где смешанная форма правления, главу правительства (премьер-министра) назначает президент. По предложению премьер-министра президент назначает других членов правительства и прекращает исполнение ими служебных обязанностей (ст. 8 Конституции Франции). Причем, Правительство формируется не из членов парламента, что дает ему возможность осуществлять систему «Сдержек и противовесов».

### **Состав правительства**

Внутренняя структура правительства разнообразна. Выделяют две основные системы:

- континентальная (США, Италия, Германия, Франция и др.);
- англосаксонская (Великобритания, Индия, Австралия, Канада и др.).

#### ***Êí ò è í á í ò à è ü ü à ŷ*** (США)

Структура исполнительной власти урегулирована законом:

1. В состав правительства входят все главы центральных ведомств;
2. Создается узкий коллегиальный орган для координации деятельности правительства (президиум, совет кабинета).

Правительство формируется президентом. Президент сам определяет, кто должен присутствовать на заседаниях кабинета и устанавливает периодичность созыва кабинета (обычно один раз в год).

Четкой структуры у кабинета нет. Функционируют несколько советов (по национальной безопасности, по экономическим делам, по природным ресурсам и проблемам окружающей среды, по внутренней и внешней торговле и др.). Председателем всех советов является президент.

#### ***Á í à è í ñ è ñ í ñ è à ŷ*** (Великобритания)

1. Компетенция правительства фактически не определена, действует английское статутное право, не содержащее норм о полномочиях Кабинета.

2. В состав кабинета министров входят лишь главы отдельных важнейших ведомств.

Формально, высшая исполнительная власть принадлежит Короне, т.е. монарху. Управление страной осуществляется от имени королевы Правительством Ее Величества. Фактическая роль королевы, как главы исполнительной власти, обусловлена действием написанных норм конституции и конституционных соглашений. После парламентских выборов формирует-

ся правительство. Королева назначает премьер-министра из лидера партии, победившей на выборах. По предложению премьер-министра королева назначает членов правительства.

В Великобритании существует правительство с уникальной структурой. Уникальность состоит в том, что внутри правительства формируется и действует кабинет, таким образом, правительство и кабинет – понятия не равнозначные.

Таким образом, статус и фактическая роль правительства, порядок его формирования и деятельности определяются, прежде всего, формой правления, а также особенностями политического режима и политической практики, сложившейся в данной стране.

## **2. Компетенция правительства, его ответственность**

Как правило, конституции зарубежных стран не определяют предметной компетенции правительства. На практике вопросы, входящие в компетенцию правительства, часто решают его президиум (бюро), комитеты в правительстве, премьер-министр.

### **Функции:**

1. Управление государственным аппаратом – не только комплекзует его, но и руководит его деятельностью.

2. Исполнение законов (наиболее важная функция). При применении парламентских актов (законов) правительство придает им свое значение. Это связано, с тем, что часто правительство является и автором какого-либо закона.

3. Контроль за законодательной деятельностью парламента:

- путем законодательной инициативы;
- путем применения права вето (когда глава правительства – президент).
- путем контактов с парламентариями (лоббизм).

Лоббизм – это оказание на парламентариев давления с целью добиться принятия или отклонения законопроекта, инициированного Правительством или политической партией, к которой принадлежит соответствующий министр (член правительства). Лоббизм может осуществляться как посредством личного обращения члена Правительства к членам Парламента, так и посредством организации подачи петиции (или потока писем, публикаций в СМИ) со стороны какой-либо группы населения или частных лиц.

Лоббирование носит легальный характер – согласно законам в зарубежных странах лоббисты обязаны зарегистрироваться и указать сумму вознаграждения за продвижение принятия законопроекта или его отклонение.

### **Полномочия:**

1. Нормоустанавливающая деятельность – в 3-х отраслях:

- на основе и во исполнении законов парламента;
- по поручению самого парламента – делегированное законодательство (Франция – «законы-рамки»);

- по вопросам исключительной компетенции парламента самостоятельно (с молчаливого согласия).

2. Составление и исполнение бюджета (парламент утверждает и заслушивает отчет об исполнении).

3. Осуществление внешней политики:

- комплектует дипломатический и консульский аппарат;
- численность вооруженных сил;
- руководит деятельностью внешней разведки;
- ведет международные переговоры и заключает международные соглашения.

Полномочия увеличиваются при введении чрезвычайного положения, так как вводит его обычно глава государства, а практически осуществляет правительство, при этом действует специальное законодательство о чрезвычайном положении.

**Ответственность правительства и его членов** зависит от того, совершены ли ими те или иные правонарушения при исполнении служебных обязанностей или в качестве частных лиц. В последнем случае в ряде стран они отвечают наравне с другими гражданами, но в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, и судит его особый суд.

Ответственность может быть политической, уголовной, гражданской и дисциплинарной.

*Γίεεòε: αἰεαῦ ἰò αἰòñò αἰῖ ἰñòñ* возможна:

1. Перед парламентом – выражается в вынесении им вотума недоверия (резолюции порицания) правительству или отдельному министру, в отказе в доверии правительству и как следствие – в увольнении правительства в отставку. Политическая ответственность – это ответственность перед нижней палатой или однопалатным парламентом (перед верхней палатой в редчайших случаях – Италия). Обычно солидарная, т.е. все члены правительства уходят в отставку. Другое название – коллегиальная ответственность. При индивидуальной ответственности – уходит в отставку только тот министр, которому парламентом выражено недоверие.

2. Политическая ответственность перед главой государства – выражается в смещении министра (увольнение в отставку) президентом. Это возможно как в президентских, так и в полупрезидентских республиках.

3. Политическая ответственность перед премьер-министром – выражается в требовании премьера к министру подать в отставку (в частности в случае разногласий по принципиальным вопросам) - в парламентарных республиках. В полупрезидентских республиках премьер действует через президента.

Политическая ответственность возможна не только за правонарушения, но и без таковых. Парламент выражает недоверие правительству и министрам за недостатки в работе, упущения, считая политическую линию правительства или министра неверной, нередко в связи с грубым нарушением этических норм.

### ***Óäëíáí äý íò äìò òò äáí í îñòü***

Формы уголовной ответственности министров за преступления, совершенные при исполнении служебных обязанностей, неодинаковы:

- возможен импичмент (аналогичный в отношении президента);

- парламент может предъявить обвинение (Польша, Франция). В этом случае министр подлежит судебной ответственности, но судит его особый суд (во Франции – Высокий суд правосудия, в Польше – Государственный трибунал, в Италии может судить Конституционный суд).

### ***Äðäæ äáí ñëäý íò äìò òò äáí í îñòü***

Выражается в исках по отношению к правительству и министрам за причиненный физическим и юридическим лицам ущерб в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей.

### ***Äëñëëí èëí äðí äý íò äìò òò äáí í îñòü***

Индивидуальна и выражается во взысканиях, налагаемых на министров президентом или премьер-министром за упущения по службе.

Таким образом, необоснованное определение полномочий правительства открывает путь для их необоснованного расширения, но в демократических государствах существуют конституционные институты, позволяющие правительственную активность удерживать в законных рамках.

## **XI. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

1. Понятия и сущность местного управления и самоуправления.
2. Административно-территориальное устройство. Система органов местного самоуправления.
3. Полномочия местных органов власти и контроль за их исполнением.

### **1. Понятия местного управления и самоуправления**

Существуют две основные точки зрения на природу местного управления и самоуправления:

1. Понятия «местное управление» и «местное самоуправление» характеризуют две разные властные системы: назначаемые из центра органы государственной администрации на местах, выступающие в качестве периферийного звена государственного аппарата, и представительные органы, избираемые населением соответствующих административно-территориальных единиц (т.е. органами местного самоуправления или муниципального управления).

2. Следует не противопоставлять местное самоуправление местному управлению, а рассматривать их в соотношении как части с целым. Местное управление – это сложный и гибкий механизм, включающий в себя как государственную администрацию на местах, так и местные представитель-

ные органы (органы самоуправления). Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая значительной спецификой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами (это важно в Великобритании и других государствах англосаксонского права, где отсутствуют представители из центра на местах и получается, что здесь вообще нет местного управления как такового, хотя именно данный термин используется как в законодательстве, в работах исследователей).

В науке конституционного права различаются две современные модели, в целом соответствующие основным правовым системам (семьям): англосаксонская (английская), континентальная (французская).

В рамках *áí äëîñäémîíñéé ì íääèè ì äñòííã õí ðäâéáí èÿ* (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Для данной модели характерно также отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих местные представительные органы. Наряду с представительными органами в странах с англосаксонской системой местного управления (и в первую очередь в США) населением могут избираться и отдельные должностные лица. Значительными полномочиями обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие, как правило, весомую роль в подготовке и принятии тех или иных решений. Контроль за деятельностью местных властей осуществляется чаще всего косвенным образом: через центральные министерства, а также судебные органы.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение *éíí òèí áí ò äèüü äÿ (ò ðäí öóçñèäÿ) ì íääèü ì äñòííã õí ðäâéáí èÿ*. Она основывается на сочетании прямого государственного управления (государственной администрации) на местах и местного самоуправления. Агенты государственной администрации, функционирующие в рамках французской модели в отдельных административно-территориальных единицах, осуществляют надзор за деятельностью местных представительных органов. Кроме того, рассматриваемая система местного управления может характеризоваться определенным подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим - иерархической соподчиненностью.

В современных правовых государствах различия между двумя этими моделями не имеют принципиального характера. Обе модели базируются на одном базовом принципе: основой местного управления являются представительные органы, избираемые населением на основе свободных выборов и состязательности, обладающие легитимностью. Для обеих моделей свойственно и использование двух базовых понятий, характеризующих соотношение властных полномочий центра и местных органов, а также источники властных полномочий местного управления – понятия «деконцентрации» и «децентрализации». Оба понятия сформировались во француз-

ской юридической науки, но в последнее время приобрели универсальный характер.

Под *äâëíîóäíòðàöëäé* понимают «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб». Французские исследователи обычно различают «вертикальную» и «горизонтальную» деконцентрацию. В рамках «вертикальной» деконцентрации все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре порой обращается концентрацией на местах. «Горизонтальная» деконцентрация выражается в существовании на местном уровне как бы нескольких «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

**Децентрализация** состоит в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Если деконцентрация – это лишь техника управления, то при децентрализации происходит отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив. В то же время децентрализация отнюдь не равнозначна федерализму. Децентрализация ведет к возникновению публичных юридических лиц, которые имеют чисто административный характер и не располагают законодательной или судебной властью.

Английские правоведы наряду с децентрализацией выделяют *äââí-ëþöëþ*, которая имеет региональный характер и ассоциируется с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям королевства (субнациональным единицам) при полном сохранении суверенитета центра. Обычно выделяют законодательную (предоставление органам региона права издавать законы) и административную деволюцию (передача органам соответствующей субнациональной единицы права осуществлять законы и политику, устанавливаемую центром, конкретизируя ее применительно к специфике данного региона).

*Î äñðíúî èëë í óéöëèäëüúúî ñàì îóíðàäëäí èäí* именуется управление делами, главным образом местного значения, осуществляемое выборными органами, которые уполномочены представлять население той или иной административно-территориальной единицы, и их административным аппаратом.

В современном виде в развитых демократических государствах местное управление сложилось на основе муниципальных реформ XIX века. Его становление было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Городам было предоставлено право самостоятельного управления местными делами, права обеспечения свободы общинного самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. Такое управление на местах стало именоваться местным самоуправлением.

По мере становления «государства всеобщего благосостояния», развития централистских тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения компетенции муниципалитетов и центральных ведомств в результате расширения социальных функций государства местное самоуправление постепенно превращалось в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики.

Функционирование местного управления регулируется конституциями, а также законами, издаваемыми центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) легислатурами субъектов федерации. В странах с федеративным политико-территориальным устройством конституции могут регламентировать местное управление достаточно подробно (Австрия, Мексика), могут устанавливать только общие принципы формирования и деятельности местных органов (Германия, Индия) или оставлять право регулирования местным управлением исключительно на усмотрение субъектов федерации (США, Австралия, Канада). Конституции некоторых стран посвящают местному управлению целые главы и разделы (Япония, Болгария, Испания, Монголия). Конституционные положения о местном управлении конкретизируются и детализируются текущим законодательством. Принимаются как общие законы о местном управлении, так и законы, регулирующие деятельность местных органов в отдельных звеньях административно-территориального деления. Кроме того, местное управление регулируется различными актами, посвященными другим конституционно-правовым институтам и в первую очередь институту выборов. Помимо общих актов конституционного права с функционированием местных органов могут быть непосредственно связаны законы, относящиеся к другим отраслям права (административному, финансовому и др.). Своеобразным актом, регламентирующим статус местных органов, являются муниципальные хартии. В странах с сильной исполнительной властью правовое регулирование местного управления осуществляется и актами главы государства.

Субъектами местного самоуправления являются:

- органы местного самоуправления;
- население городов, поселений городского типа, сельских поселений, сельских округов, районов в городе, микрорайонов.

Объектами местного самоуправления являются:

- муниципальная собственность;
- местный бюджет;
- местные налоги и сборы;
- муниципальный жилищный фонд;
- муниципальные учреждения образования и здравоохранения;
- общественный порядок;
- использование земель;
- энерго-, газо-, тепло-, водоснабжение;

- местные дороги и местный транспорт и др.

К *óîðî àì ì àíòíîã ïàì íóí ðààëáí èÿ* относятся:

- местный референдум;

- муниципальные выборы;

- собрания и сходы граждан;

- деятельность муниципального представительного органа;

- деятельность выборного главы администрации.

Таким образом, местное самоуправление – это самостоятельная, под свою ответственность деятельность населения территории, населенного пункта по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения.

## **2. Административно-территориальное устройство. Система органов местного самоуправления**

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

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

В государственной организации административно-территориальное устройство играет двоякую роль.

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

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

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

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

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

Система «*i ãòíã ãàí íóí ðããéáéý*» (в странах англосаксонского права, где отсутствует прямое государственное управление на местах, понятия «местное самоуправление» и «местное управление» совпадают и поэтому обычно используется второй термин), как правило, охватывает два вида органов:

- представительный, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий решения по наиболее важным местным вопросам (совет, собрание, ассамблея и т.п.),

- исполнительный (мэр, бургомистр), призванный выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление (хотя на него могут быть возложены и определенные общегосударственные функции).

#### **Представительные органы.**

Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами. В федеративных государствах их издание, как правило, относится к ведению законодательных органов субъектов федерации.

Представительный орган, являющийся важнейшей составной частью местного самоуправления (муниципального управления), обычно избирается путем всеобщих прямых выборов населением соответствующей административно-территориальной единицы, от численности которой, как правило, зависит количественный состав местного представительного органа. Региональные представительные органы избираются на срок от двух до шести лет. Помимо выборных, в состав советов могут включаться и назначаемые члены. Подобная практика характерна для стран «третьего мира». Местные представительные органы могут формироваться как на региональном, так и на низовом уровнях.

Основой формирования представительных органов в рамках местного самоуправления является муниципальная система (как правило, на низовом уровне административно-территориального деления). Под муниципалитетом обычно понимается «община, управление которой построено на началах местного самоуправления и которая обладает статусом юридического лица». Критерием для образования муниципалитетов могут служить численность населения, общий уровень развития соответствующей единицы, ее доход, историческая значимость. Для государств с континентальной моделью местного управления типична единообразная (уни-

фицированная) система управления на низовом уровне. Правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины, независимо от размера территории и численности населения. При дифференцированной системе управления, характерной для стран англосаксонского права, муниципалитеты обычно создаются только в городах. Система местных органов состоит из организационных ячеек различных типов.

Помимо общих требований, предъявляемых избирательным правом, могут выдвигаться и дополнительные, например, по цензу оседлости, или не допускаются к избранию в муниципальные советы их служащие или банкроты.

Порядок выдвижения кандидатов, формирования избирательных округов и определения результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например в США, отличается большим разнообразием. Распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. В США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (*праймериз*). Существуют три вида избирательных округов по выборам в муниципальные советы: одномандатные, многомандатные (наиболее распространены) и, наконец, территория муниципалитета может составлять один многомандатный избирательный округ. В Великобритании, например, члены советов графств избираются по одномандатным избирательным округам, а округов - по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Кандидаты в муниципальные советы выступают на выборах как представители политических партий и других организаций или как независимые. В США и в некоторых других странах выборы во многие муниципалитеты проводятся на непартийной основе: все кандидаты баллотируются как «независимые», и партийные фракции в муниципальных советах формально отсутствуют. Для определения итогов выборов используются различные варианты мажоритарной и пропорциональной систем, причем заметно стремление к мажоритарным системам.

Муниципальные советы избираются на различные сроки. Так, в США период их полномочий 2, 3 или 4 года, в Великобритании - 4 года, причем в зависимости от вида совета ежегодно переизбираются 1/3 советников или же раз в 4 года проводится переизбрание всего состава муниципалитета. Во Франции советы коммун и генеральные советы департаментов избираются на 6 лет, причем через каждые 3 года переизбирается половина состава генерального совета. В Италии срок полномочий муниципальных советов - 5 лет, в ФРГ - 4 или 5 лет, муниципальных собраний в Японии - 4 года.

Для местного самоуправления в целом не характерен большой численный состав муниципальных советов. Так, в США в эти советы избираются от 5 до 22 человек (в большинстве городов - от 5 до 9) и, как исключение, - до 50 человек; в коммунах Франции - обычно от 6 до 69; в Италии

- от 15 до 80; в ФРГ - от 5 до 80 человек, в Великобритании - до 70-75, в Японии - от 12 до 100.

Основная форма работы местных представительных органов - сессии. В низовых административно-территориальных единицах они обычно созываются чаще, чем в вышестоящих. Кроме очередных, могут созываться и внеочередные (чрезвычайные) сессии. Они обычно проводятся по требованию правительства, соответствующего представителя государственной администрации на местах, определенного числа членов представительного органа, а также по инициативе исполнительного органа. На таких сессиях, как правило, рассматриваются лишь те вопросы, для решения которых они созываются. В пределах своей компетенции местные представительные органы образуют постоянные и временные комиссии (комитеты), которые могут быть также отраслевыми, функциональными и территориальными. Отраслевые комиссии, как правило, создаются по конкретному направлению муниципальной деятельности, по отраслевому принципу (например, по здравоохранению, образованию и т.д.). Функциональные комиссии формируются по каким-либо комплексным, специальным вопросам (комитет кадров, юридический комитет и т.д.). Территориальные комиссии объединяют членов совета, избранных от какого-либо определенного района, и отвечают за его общее развитие.

Муниципальные советы возглавляют муниципальный аппарат управления.

К ведению муниципального аппарата управления относятся:

- принятие местного бюджета,
- издание нормативных актов по вопросам, отнесенным к их компетенции и не урегулированным вышестоящими органами,
- установление местных налогов,
- разрешение вопросов о получении займов и их расходовании, об использовании муниципальной собственности,
- в большинстве стран - формирование руководящих исполнительных органов муниципалитета и контроль за ними,
- назначение местных референдумов и некоторые другие дела.

Особое положение занимают муниципальные советы в США, где широко используется принцип децентрации муниципальных функций. Управление муниципальными школами, больницами, библиотеками, санитарным делом, водоснабжением, парками, противопожарной службой во многих случаях изъято там из ведения муниципальных советов и осуществляется по специальным округам. Выборные или назначаемые органы специальных округов: управления, комитеты и т.д. - тесно связаны с администрацией штатов, не подчинены муниципальным советам.

### **Исполнительные органы.**

Исполнительные органы отвечают за повседневное управление местными делами, реализацию решений представительных органов. Используется и более широкое понятие - исполнительный аппарат, которое включает в себя как собственно исполнительный орган общей компетенции

(бургомистры, мэры, коллегиальные исполнительные органы и т. п.), так и подчиненные ему органы специальной компетенции (департаменты, бюро и т.д.). Исполнительный орган может выполнять определенные функции государственной администрации, особенно на низовом уровне. Это характерно для многих стран с континентальной моделью местного управления. Здесь исполнительный орган занимает как бы двойственное положение. С одной стороны, он рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой - как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за выполнение порученных ему сверху дел (реализация на соответствующей территории различных общегосударственных нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности, регистрация актов гражданского состояния, выдача различных разовых разрешений и т.п.).

Существует несколько способов формирования исполнительных органов на местах.

***Ñeñò ài à «ñeàáúé í yð - ñááò».*** Местные представительные органы избирают исполнительный орган, чаще всего единоличный, из своего состава. Функции мэра ограничиваются представительскими и контрольными функциями. Управление местными делами при такой системе осуществляется в основном через систему отраслевых комитетов. Главный недостаток системы «слабый мэр - совет» заключается в присущем ей «вакууме исполнительной власти», поскольку фактически отсутствует какое-либо должностное лицо, ответственное за все вопросы реализации политики. Кроме того, имеет место загрузка муниципальных советов так называемой «административной вермишелью» (США), то есть большим количеством текущих вопросов. Распространена в небольших городах США, в Великобритании, в ряде германских земель, Австрии, Дании, Испании, Франции, во многих латиноамериканских странах (например, Мексика), а также в некоторых государствах Востока (например, Египет).

***Ñeñò ài à «ñeéúú úé í yð - ñááò».*** Исполнительный орган избирается населением. Это обычно предопределяет его весьма сильные позиции в системе местного управления, порождая порой и серьезные проблемы во взаимоотношениях с представительным органом. При такой системе формирования исполнительный орган обладает значительной самостоятельностью. Его отношения с местными советами зачастую строятся на основе системы сдержек и противовесов (по аналогии с центральными органами). Избираемый населением мэр единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, имеет право отлагательного вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего, отвечает за составление и исполнение местного бюджета, решает многие вопросы текущего управления. При «сильном» мэре, как правило, функционирует штат профессиональных помощников, возглавляемых в некоторых городах главным администратором. Являясь теоретически лишь исполнительным органом муниципального совета, «сильный» мэр на практике действует как самостоятельный институт, оказывающий значительное влияние на основные на-

правления политики муниципалитета. Распространена в большинстве крупных городов США, в ряде земель ФРГ (Баден-Вюртемберг и Бавария), в Японии.

*Νεῖοι à «ἄλλο - οἱ ἀστυνόμοι».* В местном управлении может использоваться и «комбинированный» способ формирования исполнительных органов. В рамках данной системы избираемый чаще всего муниципальным советом (а порой и населением) мэр обычно не пользуется реальной властью, выполняя исключительно представительские и общеполитические функции. Исполнительную власть осуществляет профессиональный управляющий, который нанимается на определенный срок муниципальным советом и руководит работой исполнительного аппарата. Он, в частности, нанимает и увольняет руководителей различных муниципальных отделов и служб, вносит в совет свои предложения по вопросам городского управления, осуществляет решения муниципального совета. Система «совет - управляющий» в конечном итоге направлена на то, чтобы «построить управление городом по таким же принципам, по каким функционирует эффективная частная корпорация, отделив при этом политику от администрации». Ее преимущество заключается в том, что исполнительные функции осуществляются профессионалом, хорошо разбирающимся в проблемах городского управления. Кроме того, подобная система позволяет «сконцентрировать внимание мэра на стратегических и политических вопросах городского развития, освободив его от выполнения сложных, поглощающих основную часть времени и требующих высокой компетенции функций оперативного управления административным аппаратом». Система «совет - управляющий» считается неадекватной для крупных городов (прежде всего с политической точки зрения), поскольку придает слишком большой вес профессиональным администраторам в ущерб выборным политикам. Это в конечном итоге не может не приводить к определенному искажению воли избирателей, продемонстрированной на местных выборах. Распространена в США преимущественно в городах средней величины, Германии (Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония), Норвегии, Швеции, Финляндии, Канаде, некоторых странах третьего мира.

Таким образом большую роль в муниципальном управлении играет исполнительный аппарат. Он состоит из:

- административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие);
- органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.п.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большим влиянием в делах местного самоуправления обладают мэры. Нередко они единолично решают вопросы найма и увольнения муниципальных служащих, пользуются правом налагать «вето» на решения муниципальных советов, а также другими правами.

Сложность структуры муниципальной администрации в США является результатом различий в законодательстве штатов и известной самостоятельности муниципальных советов в решении вопросов устройства исполнительных органов. Характерной чертой организации аппарата местного самоуправления в США является принцип «сдержек и противовесов», укрепляющий влияние исполнительного аппарата. Так, ответственные муниципальные чиновники нередко избираются непосредственно населением, что обеспечивает им известную свободу в отношениях с муниципальными советами.

Наиболее стабильным и весьма существенным элементом местного самоуправления является чиновничий аппарат - различные департаменты, бюро, комитеты и т.п. Ответственные чиновники местных органов назначаются и смещаются главой муниципальной администрации (мэром, управляющим, коллегиальным исполнительным органом) или советом. В ряде стран отдельные категории должностных лиц муниципалитетов избираются населением, что ставит их в независимое положение в отношениях с муниципальными советами. Эта система особенно распространена в США, где, например, в графствах путем выборов замещаются должности шерифа - руководителя местной полиции, коронера, выполняющего некоторые следственные функции, казначея и др.

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное урегулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий. Муниципальные органы также в свою очередь имеют право на судебную защиту.

Таким образом, органы местного самоуправления в силу их выборности составляют часть представительной системы. Их деятельность в экономической и социальной сферах имеет огромное значение для населения. В организации муниципальных органов бюрократические начала проявляются не столь резко, как в государственном аппарате. Все эти качества делают выборное местное самоуправление одним из основных устоев демократии. Огромная роль органов местного самоуправления связана с тем, что они менее отгорожены от населения, чем органы государственной власти, ближе к нему, решая его насущные проблемы, менее политизированы и более открыты.

### 3. Полномочия местных органов власти и контроль за их исполнением

Полномочия местных органов закрепляются специальными законами о местном управлении, а также законами, регулирующими различные отрасли государственного управления. Порядок предоставления полномочий местным органам в зарубежных странах неодинаков. В странах с англосаксонской моделью местного управления утвердился принцип «позитивного» регулирования деятельности местных органов. Объем их полномочий устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные органы вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. Для получения каких-либо дополнительных полномочий местные органы вправе обратиться в парламент с просьбой об издании «частного» закона (например, в Великобритании).

В странах континентального права преобладает принцип «негативного» регулирования, в соответствии с которым местные органы вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом.

Для получения каких-либо дополнительных полномочий местные органы вправе обратиться в парламент с просьбой об издании «частного» закона (например, в Великобритании).

В странах континентального права преобладает принцип «негативного» регулирования, в соответствии с которым местные органы вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом.

Законодательство многих современных государств подразделяет полномочия местных представительных органов *на обязательные и факультативные (добровольные)*.

К обязательным полномочиям относятся вопросы, которым придается общегосударственное значение:

- \* водоснабжение,
- \* общественная безопасность,
- \* здравоохранение,
- \* транспорт и т.п.

Факультативные полномочия реализуются местными властями по собственному усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей.

К ним, как правило, относятся различные социальные функции, а также функции, связанные с культурными мероприятиями.

Конституционное законодательство ряда стран выделяет и так называемую «делегированную» компетенцию местных органов, близкую по функциональному значению к обязательным полномочиям, то есть, компетенцию, передаваемую им вышестоящими властями.

Общее для многих современных государств тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных, что отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению задач, имеющих общегосударственное значение.

Среди таких общегосударственных задач – охрана общественного порядка полицейскими территориальными органами.

Важным и необходимым условием повышения качества работы полиции и предотвращения недостатков в управлении ее деятельности является контроль со стороны населения.

Местные органы осуществляют свои полномочия **под контролем** со стороны центральных властей.

В странах с континентальной моделью местного управления этот контроль осуществляется, в первую очередь, через чиновников прямого государственного управления на местах. Контроль за местными органами осуществляется центральным правительством или правительством соответствующего субъекта федерации (в федеративных государствах). В странах с англо-саксонской моделью, например, в Великобритании, местным управлением ведает функциональное подразделение министерства окружающей среды. Оно объединяет отделы планирования и местного развития. Отдельные аспекты деятельности местных органов контролируют и некоторые иные министерства (образования и науки, внутренних дел, здравоохранения и социального обеспечения, финансов и др.).

Одна из форм государственного контроля **за местным управлением - Парламентский контроль**. Носит он в основном общий политический и реже - административный характер.

Его основное значение в последние десятилетия заключается в том, что все более важное значение приобретает контроль за соблюдением прав человека.

Парламентский контроль в этом случае выражается в быстром распространении в разных странах института парламентского уполномоченного по правам человека - Омбудсмана.

Особой разновидностью парламентского контроля является также финансовый и финансово-экономический контроль, осуществляемый через специальные органы парламента: счетные палаты, счетные суды. и т.п.

Этот вид контроля носит уже не политический, а административный характер.

Способом контроля за местным управлением может выступать и парламентское расследование.

Осуществляется оно, как правило, специально создаваемыми парламентскими (следственными) комиссиями временного характера.

Проводится обычно в отношении незаконных действий подконтрольных парламенту органов исполнительной власти, если допущенные нарушения имеют политический характер.

Таким образом, существует несколько видов контроля центральной власти за органами местного самоуправления:

- административный;
- финансовый;
- судебный.

**Административный контроль** центральных властей за деятельностью местных органов выражается в их праве утверждать некоторые акты и санкционировать определенные действия последних, смещать должностных лиц местного управления. Важным средством контроля центральных министерств является издание различных циркуляров, устанавливающих стандарты для местных служб. Циркулярами толкуется новое законодательство, разъясняются те или иные аспекты правительственной политики.

Во взаимоотношениях центральных властей с местными органами значительную роль играет **финансовый контроль**. Так как доходы местных органов обычно недостаточны для покрытия муниципальных расходов, им предоставляются субсидии из бюджета государства.

Наряду с административным и финансовым контролем возможен **судебный** контроль за деятельностью местных органов. Наиболее развит он в странах англо-саксонского права (США, Великобритании). Если правительство считает, что местный орган не выполняет свои функции надлежащим образом, оно вправе обратиться в суд с требованием об издании судебного приказа, запрещающего местному органу те или иные действия или наоборот, обязывающего его произвести определенные действия. Суды в ходе рассмотрения конкретных дел имеют право толковать те или иные акты местных властей и объявлять их незаконными. В некоторых странах обжаловать решения местных представительных органов в судебном порядке могут граждане, но жалобы на решения исполнительных органов подаются не в суды, а в комитеты по рассмотрению жалоб, образуемые местными советами.

В целом, можно сказать, местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий. Они законодательно устанавливаются вышестоящими органами (центральными и местными), а также (в некоторых случаях) - судами. Именно эти обстоятельства и определяют формы контроля центральной власти – Парламента, Правительства и судов - за муниципалитетами.

## ХII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Общая характеристика судебной власти.
2. Конституционно-правовые принципы организации и деятельности судебной власти.
3. Органы и учреждения, содействующие судебной власти.

### 1. Общая характеристика судебной власти

В любой стране существуют различные юридические учреждения: органы дознания и расследования, прокуратура, нотариат, адвокатура и др. Особое место среди них занимает суд, являющийся носителем особой ветви государственной власти - судебной. Другие юридические органы такой властью не обладают.

Государственная власть суда имеет *конкретный характер*. Суд рассматривает и решает конкретные дела и споры, возникающие вследствие различных конфликтов в обществе (уголовные дела, имущественные притязания, трудовые споры, споры политического характера, например по вопросу о запрещении деятельности политической партии, жалобы граждан на действия чиновников). Эти вопросы рассматриваются судом в ходе судебного процесса, т.е. в *особой процессуальной форме*, установленной законом.

*Nóáááí àÿ àèàñòü á çàðòáááéí üõ ñò ðáí áõ* возлагается на всю совокупность судебных органов от самых низовых до верховных. Каждый из судебных органов, независимо от своего места в системе, разрешает конкретные дела совершенно самостоятельно, руководствуясь исключительно законом и правосознанием. Каждый судебный орган, а не только Верховный суд, является носителем судебной власти. Совокупность судов и их деятельность именуется юстицией (от лат. justitia - справедливость, законность).

Суд рассматривает и решает те или иные конфликты в обществе, возникшие между его членами - юридическими и физическими лицами, - в соответствии с *законом* и *правосознанием* членов судейской коллегии, рассматривающей дело, и *внутренним убеждением* судей (коллегии). Правосознание, внутреннее убеждение, сложившееся на базе жизненного опыта и в ходе рассмотрения конкретного дела, имеет огромное значение при осуществлении судебной власти. Ее реализация - приговор по уголовному делу, решение по гражданскому иску - представляет собой акт государственного принуждения, совершаемый в особых формах.

Деятельность суда призвана обеспечивать *господство права*, в том числе и по отношению к государству. Вследствие этого суд обладает такими полномочиями, которых не имеет ни законодательная, ни исполнительная власть.

Деятельность суда по разрешению правовых конфликтов называется юрисдикционной, а предметная и пространственная сфера такой деятельности - юрисдикцией (от лат. *jurisdictio* - ведение судопроизводства).

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

Судебная власть принадлежит не судебному учреждению, какого бы высокого ранга оно ни было, а *судебной коллегии* (по малозначительным делам - единолично судье), которая рассматривает дело в соответствии с требованиями установленной судебной процедуры. Коллегия может состоять из профессиональных судей (три - пять профессиональных судей обычно рассматривают некоторые гражданские иски), из одного или нескольких судей и 6-9-12-24 присяжных заседателей. Обычно в странах тоталитарного социализма в процессе участвуют один судья и два народных заседателя, во многих европейских странах - 6-9 присяжных, шеффенов или ассизов, в странах англосаксонского права - судья и 12 присяжных. Народные заседатели имеют в процессе одинаковые права с судьей, принимая решение на равных с ним основаниях большинством голосов. Присяжные, за редчайшими исключениями, участвуют только в уголовном процессе и решают лишь вопрос о виновности или невиновности подсудимого (решают вопросы не права, а факта). Меру же наказания определяет судья.

Социальная роль судебной власти в демократическом обществе заключается в том, чтобы в разного рода юридических конфликтах обеспечивать господство права, выраженного прежде всего в конституциях и других законах, международных договорах, а также в приравненных к закону или подзаконных актах высокого уровня - указах, декретах, ордонансах, внутригосударственных публично-правовых договорах и т.п. В странах англосаксонской правовой системы суд в случаях пробелов в законодательстве руководствуется также прецедентным, или общим правом, включая создание прецедентов высшими судами страны.

Осуществляя правосудие, судебная власть вводит государственное насилие в цивилизованные рамки, гарантируя законопослушных граждан от опасности попасть под необоснованное преследование. Это очень важная цель правосудия, но не единственная.

В обществе возникает много конфликтов, и постепенно конфликт между законопослушным индивидом и государством становится далеко не главным. Не менее важен конфликт между законопослушным индивидом и государством, возникающий в случае ошибок, а то и произвола государства в лице чиновничества.

Конфликты между властями государства, между государственными органами в рамках одной ветви власти, включая в обоих случаях судеб-

ную, и между государством и иными публичными корпорациями (субъектами федераций, местными самоуправляющимися сообществами и др.) также, поскольку не решены иными способами, подлежат разрешению судебной властью.

Если законодательная власть и исполнительная власть не только постоянно находятся под непосредственным воздействием политических сил, но и сами представляют собой активную политическую силу, то судебная власть должна быть полностью деполитизирована, ибо в противном случае она не сможет быть беспристрастной, пристрастный судья - не судья, и при разрешении дел он будет руководствоваться не правом, а политической целесообразностью.

На практике, конечно, полная деполитизация судебной власти невозможна. Судьи, особенно при разрешении дел в сфере публичного права (политического права), не могут не предвидеть политических последствий тех или иных своих решений, а, вынося решения, не могут не считаться с этими последствиями. Но, разрешая дела, имеющие политическое содержание, суд должен применять к ним именно право.

Судебная власть осуществляется посредством:

- конституционного судопроизводства;
- гражданского судопроизводства;
- административного судопроизводства;
- уголовного судопроизводства.

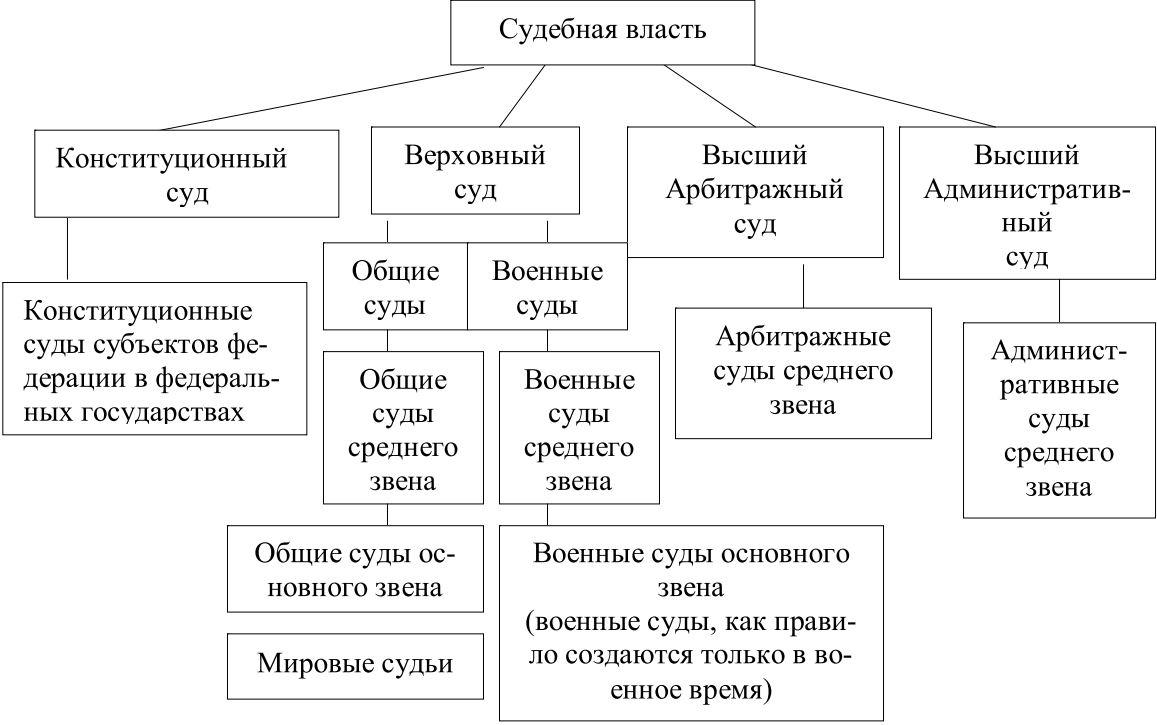
*Νὸ δὲ ἐὸ ὅδ᾽ ἰππῶν ἰεῖ ἀεὶ πῶε*, прежде всего, включает сами суды. В странах англосаксонской правовой системы они часто образуют единую систему, в которой различные ветви замыкаются на единый Верховный суд. В то же время во все большем числе стран, особенно в континентальной Европе, наблюдается тенденция к полисистемности. Это значит, что в стране создается несколько независимых друг от друга систем специализированных судов во главе со своими высшими судами. Самый яркий пример полисистемности дает Основной закон ФРГ 1949 г., предусмотревший учреждение наряду с Федеральным Конституционным Судом еще пяти высших судов: Федеральной судебной палаты, Федерального административного суда, Федеральной финансовой палаты, Федерального трудового суда и Федерального социального суда, которые в целях обеспечения единообразия судебной практики создают совместный Сенат (ч.1 и 3 ст. 95).

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

Военные суды во многих государствах в мирное время не создаются (например, ст. 84 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. в редакции 1929 г.), а там, где существуют, образуют особую ветвь судов

общей юрисдикции. То же можно сказать об административных судах там, где не образована замкнутая их система, и некоторых иных специальных судах: семейных, по делам несовершеннолетних, трудовых, патентных, финансовых (налоговых) и пр.

*Γαίαιαί ίύέ άδδαι ό ποδδεδόδδύ ηύάαί ίέ άέάηδδ ά ηδδαι άδ  
είί όείαι όάέύύ ίέ ηέηδαι ύ ίδδαι*



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

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

Демократические конституции обычно содержат запрещение чрезвычайных судов, которые могли бы действовать вне установленной законом процедуры. Например, ч. 1 ст. 101 германского Основного закона гласит: «Чрезвычайные суды не допускаются. Никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи».

Особое место в странах континентальной Европы занимают конституционные суды (во Франции - Конституционный совет), которые в ряде конституций рассматриваются в разделах, посвященных не судебной власти, а конституционным гарантиям (Италия, Франция). В Австрии в таком разделе содержатся нормы и об Административном суде. Следует отметить, что в федеративных государствах, где конституционные суды созда-

ются также субъектами федераций, они единой системы не образуют. В странах, воспринявших англосаксонскую правовую систему (США, Индия, Япония), и некоторых иных функции конституционного контроля возложены на суды общей юрисдикции.

Структурой судебной власти охватывается, кроме судов, ряд иных видов государственных органов и учреждений, обслуживающих судебную власть; в первую очередь это органы предварительного расследования и органы прокуратуры. В некоторых странах они встроены в судебную систему, в других существуют отдельно от судов, поддерживая с ними функциональную связь. Обслуживает судебную власть и такое учреждение, как адвокатура, главная функция которой заключается в оказании правовой помощи всем, кто в ней нуждается. Наконец, в некоторых странах существует специальная судебная полиция, подчиненная судебной власти (например, ст. 109 Конституции Италии).

*Όρίεσθè πύλαί τé ἀεὶνὸè*, характерные для континентальной системы права:

Конституционный суд:

- дела о соответствии Конституции законов, нормативных актов, договоров;
- споры о компетенции между органами государственной власти и ее субъектов;
- проверка конституционности применения законов.

Верховный суд:

- рассмотрение уголовных дел особой сложности;
- рассмотрение гражданских дел;
- рассмотрение дел в кассационном порядке;
- рассмотрение дел в порядке надзора.

Высший Арбитражный суд:

- разрешение экономических споров;
- разрешение споров в сфере управления;
- проверка в кассационном порядке решений арбитражных судов;
- проверка в порядке надзора решений арбитражных судов.

*Νὸ ἀὸσὶ πύλαε, ἰδίεὸδὶδία, πῆλαῖ ἀὸ ἀεῖε.* Эти должностные лица, которые непосредственно осуществляют судебную власть либо теснейшим образом с ней взаимодействуют, обеспечивая выполнение ею своих функций, должны отвечать целому ряду высоких специальных требований, которые устанавливаются законом, а иногда и конституцией.

а) профессионального характера (юридическое образование, стаж юридической работы);

б) морального (безупречная репутация, отсутствие судимости и пр.).

*Νόμιαί ὕά ἰδῶν ὕ è πύλαί ὕά πῆνὸ αἰ ὕ*

Судебные учреждения могут включать различных государственных служащих: прокуроров (при судах), судебных следователей, работников

канцелярии судов, секретарей судебных заседаний и т.д. Судьи, прокуроры, судебные следователи обобщенно во многих странах называются магистратами, остальные — это служащие судебных учреждений. Многие из служащих судов в том или ином качестве могут участвовать в судебном процессе (например, прокуроры, поддерживающие обвинение, секретари, ведущие протоколы заседаний), но главная роль в судебном заседании принадлежит судье (судьям), если даже народные заседатели имеют равные с судьей процессуальные права.

К судье предъявляются высокие требования, что связано с предоставленными ему полномочиями, в том числе по решению судеб людей. Судья должен отвечать профессиональным требованиям (высшее юридическое образование и, как правило, определенный стаж работы на других юридических должностях), обладать высокими моральными качествами (не только отсутствие судимости, но и незапятнанная репутация), иметь определенный жизненный опыт (обычно в законе предусматривается повышенный возраст для занятия должности судьи).

Число судей в тех или иных судебных учреждениях может сильно различаться. В штате районных, межмуниципальных судов, судов судебных округов, рассматривающих дела по первой инстанции, может быть до 10 и более судей, в каждом из пяти федеральных судов юстиции в Германии работает в среднем 21 судья, в Верховном суде США - 9 судей, Японии - 15, Индии — 17.

Суды формируются различными способами. Во многих штатах США судьи избираются гражданами. В странах тоталитарного социализма судьи низших судов также избираются гражданами или представительными органами, а вышестоящих - представительными органами (например, областные суды - областными советами). В большинстве стран судьи назначаются, но в высших судах обычно это происходит при участии различных ветвей власти. В США Верховный суд назначается президентом с согласия сената, в Японии - императором по представлению кабинета министров (главный судья) и кабинетом (остальные судьи). В Италии и Франции судьи назначаются по конкурсу органами судейского самоуправления - верховными советами магистратуры, в Великобритании - лордом-канцлером (по существу, министром юстиции) без конкурса, но по совету состоящей при нем комиссии (ее состав не оглашается). Судьи назначаются либо пожизненно, но практически занимают должность до достижения определенного возраста (в Великобритании они обязаны подать в отставку по достижении 72 лет, в Японии - 65), либо на определенный срок (обычно первый раз на срок в пять - десять лет, а второй раз - пожизненно). В странах тоталитарного социализма судья избирается на определенный срок, как правило, на пять лет. Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение преступлений, за недостойное, порочащее поведение, но делается это в особом порядке - органами судейского самоуправления или при их участии.

Прокуроры и судебные следователи в одних странах назначаются в том же порядке, что и судьи, но не пожизненно, в других странах — в порядке строгой централизации и подчиненности (в странах тоталитарного социализма и некоторых постсоциалистических странах — генеральным или главным прокурором).

*Статус судей.* Выше уже говорилось о некоторых элементах статуса судей, в том числе о порядке их назначения и смещения. Важнейшим положением статуса судей является принцип несменяемости. Это означает, что судья не может быть смещен с должности досрочно, до наступления установленного законом предельного возраста, за исключением случаев, когда он совершил преступление или недостойно вел себя (принцип: судья остается в должности, пока хорошо себя ведет), не может уйти в отставку по собственному желанию. Несменяемость означает также, что смена партии у власти не влияет на положение судей. В странах тоталитарного социализма судьи, как и депутаты, могут быть досрочно отозваны избирателями, их избравшими, или соответствующими представительными органами.

Судьи независимы и подчиняются только закону. Признаются принципы их деполитизации и департизации. Как правило, судьи не могут состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях забастовках. На судей распространяется принцип несовместимости должностей: они не могут заниматься другой оплачиваемой работой торговой и промышленной деятельностью. В судебных учреждениях исключаются родственные связи. Закон устанавливает, что вознаграждение судей не может быть уменьшено во время пребывания их в должности.

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

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

Конституция США установила, что судьи должны в установленные периоды получать за свои услуги вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время их пребывания в должности. Подобная норма содержится и в Конституции Японии.

В странах с романской правовой системой и некоторых других странах, воспринявших отдельные их институты, судьи, прокуроры и следователи объединяются обычно общим понятием **магистратуры**. Термин «магистрат» имеет много значений, но в данном случае магистратами считаются судьи, начиная с основного уровня, прокуроры и следователи. В дру-

гих странах такой обобщающей терминологии не существует, хотя, например, следователи и в немецкоязычных странах называются следственными судьями.

**Аёйй йййййййй йййййййй** Существует несколько видов судебных и квазисудебных органов, т.е. органов, осуществляющих некоторые задачи правосудия.

1) Органы *досудебного разбирательства*

2) *Суд общей юрисдикции*, («общие суды»), рассматривающие уголовные дела, гражданские и трудовые споры и т.д.

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

4) *Административные суды* (специальные суды особого рода), рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан.

5) *Суды обычного права* — племенные суды, в которых участвуют вожди, старейшины.

6) Особое место занимают *конституционные суды*, а также суды, рассматривающие вопросы конституционной ответственности высших должностных лиц (например, Высокий суд правосудия во Франции, Государственный трибунал в Польше).

7) В некоторых странах действуют *церковные суды*, которые рассматривают дела священников, но могут налагать также наказания на прихожан (покаяние, отлучение от церкви).

Конституции запрещают создание *чрезвычайных судов*, т.е. таких, которые образуются в ином порядке, чем определено конституцией и законами, действуют вне правил судебной процедуры, а иногда и применяют наказания, не предусмотренные уголовным кодексом. Однако в условиях военных режимов такие суды обычно создаются.

*Судейское самоуправление*. Как отмечалось, судебная власть имеет специальный орган, призванный контролировать поведение судей, решать вопросы об их назначении, перемещении, повышении в должности, дисциплинарной ответственности магистратов (судей, прокуроров, судебных следователей). Этот орган инспектирует суды, представляет кандидатуры для назначения на судебские должности. Он называется по-разному. В Италии, Франции, Румынии это высший совет магистратуры, в Болгарии - Высший судебный совет, в Албании - Верховный совет правосудия, на Украине - Высший совет юстиции. Обычно в состав такого органа входит председатель верховного суда, министр юстиции, генеральный прокурор; часть его членов может быть назначена главой государства (в ряде стран по предложению палат парламента), часть избирается на общегосударственном съезде судей (особенно это практикуется в постсоциалистических странах).

В ряде стран (преимущественно с романской системой права) назначение, перемещение и увольнение судей входят в компетенцию высших

органов судебсого самоуправления, которые иногда должны согласовывать свои решения с министром юстиции.

*Áññòá íðáñí ù ññáéñéíáñ ñàí íóí ðááéáí èÿ.* Общее название, данное этому институту, не совсем точное: в отдельных странах оно полностью соответствует действительности, в других - лишь частично. В Италии, Франции, Румынии - это Высший совет магистратуры, в Испании - Генеральный совет судебной власти, в Колумбии - Высший совет судебного корпуса, в Польше - Всепольский совет судебного корпуса, в Болгарии - Высший судебный совет и т.д. Такие органы в перечисленных странах являются конституционными, причем в некоторых из них конституции регулируют их статус довольно подробно (например, во Франции, Италии).

В общем, судебная власть - это инструмент, посредством которого право воздействует на общественные отношения. Сила судебной власти - в уважении цивилизованного общества к праву и к суду как его профессиональному толкователю и справедливому правоприменителю.

## **2. Конституционно-правовые принципы организации и деятельности судебной власти**

### *Í ðéíðéíí ù íðáñí èçáðèè.*

1. Независимость судей, подчиняющихся только закону, и ее гарантии: несменяемость, иммунитет, неуменьшаемость вознаграждения во время пребывания в должности. Некоторые конституции дополняют этот принцип такой гарантией, как административная и финансовая автономия судебной власти.

2. Отправление правосудия только законно установленными судами с запрещением чрезвычайных судов.

3. Участие народа в отправлении правосудия, прежде всего в качестве присяжных. Присяжные не избираются, а отбираются по специальным методикам из списков граждан, составленных с этой целью местной администрацией. В списки включаются все граждане, которые отвечают установленным законом требованиям. Отбор часто проводится по жребию, и отказываться гражданин без уважительных причин не вправе. Скамья присяжных насчитывает обычно 6, 9 или 12 присяжных. Присяжные решают, как правило, вопросы не права, а факта, для чего им специальных юридических знаний не требуется. В уголовном процессе, где преимущественно используется этот институт, они должны определить, имело ли место деяние, вменяемое подсудимому, совершил ли он его, виновен ли в совершении и заслуживает ли снисхождения, если виновен. Решение присяжных по каждому из этих вопросов принимается большинством или единогласно. В зависимости от вердикта присяжных судья назначает наказание подсудимому или оправдывает его, хотя подчас может и оспорить вердикт в вышестоящем суде. В англоязычных странах скамья присяжных именуется в зависимости от стадии процесса *большим или малым жюри*, во франкоязычных - *большим или малым жюри*.

зычных странах суд с участием присяжных именуется *судом ассизов*, а скамья присяжных - также жюри, которое, впрочем, вместе с судьями принимает участие в определении меры наказания подсудимому.

4. Принцип инстанционности, который получает выражение в виде права на обжалование судебных решений. Он заключается в том, что не вступившее в силу решение суда, рассмотревшего и разрешившего дело по существу, то есть суда первой инстанции, может быть пересмотрено вышестоящим судом, то есть судом второй инстанции, либо соответственно решение суда второй инстанции - судом третьей инстанции (в странах с трехинстанционным процессом) по жалобе стороны. Отступления от такой нормы допускаются только в отношении приговоров военных трибуналов во время войны.

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

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

В странах с англосаксонской правовой системой применяется исключительно апелляционное обжалование. Для стран с романской правовой системой характерно апелляционное обжалование по второй инстанции и кассационное - по третьей (хотя бывает, как в Италии, только кассационное). Германская система сочетает апелляционное обжалование по второй инстанции с ревизионным - по третьей.

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

### *Ἰδέτεροι ἀγὸ αἰῆσι τῶν ἐ.*

В полной мере основополагающие принципы судебного процесса, то есть установленного законом рассмотрения и разрешения судебных дел определены в текущем судебно-процессуальном законодательстве (кодексах уголовного, гражданского, административного судопроизводства и т.п.), но во многих странах ряд важных принципов судебного процесса получает отражение в конституциях. Некоторые принципы судебного про-

цесса, прежде всего конституционные, сформулированы как права человека (право на законный суд, включая право на суд присяжных, право на защиту, право на обжалование и др.).

Наиболее часто среди конституционных принципов судебного процесса встречается:

1. Гласность (публичность, открытость судебных заседаний). Этот принцип содержится в Конституции США, Японии, Испании и др. При этом обычно указывается на возможность проведения в исключительных случаях закрытых судебных заседаний (напр., по половым и государственным составам преступлений), но решение по делу объявляется публично.

2. Принцип связанности судей только законом (Конституция Италии, Основной закон Германии и др.). Это означает не только то, что судья не должен при разрешении дел получать указания ни от кого, включая и вышестоящие суды, но также и то, что нормативные акты, нижестоящие по отношению к закону, имеют значение для суда лишь постольку, поскольку, по его мнению, соответствуют закону.

*Νόμοι τὰ ἑθῶσι ἢ γαίῃ ᾧ ἐπιπέσει* зарубежных государств принадлежат к одной из двух наиболее распространенных моделей: англосаксонской (англо-американской) или романо-германской (европейской континентальной).

Основные признаки англосаксонской модели:

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

Эта модель возникла раньше континентальной, и сложившиеся в ее рамках традиции обладают высокой степенью устойчивости к законодательным нововведениям.

Основные признаки континентальной модели:

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

- относительно меньшая распространенность институтов присяжных заседателей и мировых судей; использование суда шеффенов (германская система) и суда ассизов (романская система);

- преимущественно назначение профессиональных судей низового уровня (участковых судей, полицейских судей и т.п.);

- создание органов полного или частичного судейского самоуправления с кадровыми функциями и полномочиями.

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

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

- *первичное звено*: мировой судья, полицейский судья, участковый судья и т.п.;

- *основное звено*: окружной суд, трибунал и т.п.;

- *апелляционное звено*: апелляционный суд, высокий суд и т.п.;

- *верховное звено*: кассационный суд, верховный суд, высший суд и т.п.

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

***Ааі еі еіа да о е а і а у р і о е о е у.*** Эта ветвь судебной власти в последние десятилетия все более обособляется и во многих странах превратилась в особую систему, возглавляемую национальным верховным или высшим административным судом (в некоторых странах с романской правовой системой, в частности во Франции и Италии, суд, возглавляющий систему административной юстиции, называется Государственным советом и имеет также некоторые иные функции). Ее задача заключается в разрешении административных споров, то есть конфликтов прежде всего между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и органами и должностными лицами публичной администрации - с другой. При разрешении этих споров административные суды проверяют законность актов органов и должностных лиц публичной администрации и в случае нарушения этими актами закона либо отменяют их, либо обязывают издавшие акт или вышестоящие органы и должностных лиц отменить или изменить их.

Кроме того, в ряде стран на высшие органы административной юстиции возложена проверка конституционности и законности нормативных актов, издаваемых публичной администрацией. Таким образом, административная юстиция - важный институт обеспечения прав и свобод человека и гражданина и правопорядка в целом.

Во многих западных странах и реципировавших их правовые системы развивающихся странах институт административной юстиции не получил отражения в конституциях. Так, этого института нет в конституциях США, Японии, Бельгии, Испании, Румынии и ряда других стран. Однако, в конституциях Германии, Италии, Франции, Болгарии, Чехии и многих других странах есть упоминание, по крайней мере, высших органов административной юстиции.

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

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

- 1) административный суд;
- 2) высший административный суд земли - апелляционная инстанция;
- 3) Федеральный административный суд - кассационная инстанция.

Все они действуют коллегиально. Административные суды первых двух инстанций разрешают дела в составе трех профессиональных судей и двух заседателей, избираемых на четыре года из числа граждан, не принадлежащих к какой-либо определенной профессиональной группе, а Федеральный административный суд состоит из пяти судей.

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

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

В систему специализированных правоохранительных органов, обеспечивающих правосудие, и российскими и зарубежными учеными принято включать следующие органы: юстиции, нотариата, ЗАГС, внутренних дел, прокуратуры, государственной безопасности, внешней разведки, раскрытия и расследования преступлений, налоговой полиции, юрисконсультские службы, адвокатуру. Правоохранительная деятельность этих органов (кроме юрисконсультских служб и адвокатуры) выражается вовне как использование органами государства властных воздействий на участников общественных отношений и ее следует рассматривать и как форму управленческой деятельности соответствующих субъектов права.

Эти органы имеют общие конституционные функции:

- а) обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- б) защита и охрана прав, свобод и законных интересов личности;
- в) создание условий для осуществления личностью своих прав и обязанностей;
- г) охрана и защита политической, экономической, социальной и духовно-культурной основ общества.

Их отличают властные полномочия, правовая опосредованность и другие свойства.

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

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

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

К первой группе стран относятся, в частности, США, Франция, Польша, Япония. Так, в США и Польше министр юстиции (в США - Генеральный атторней) - это одновременно и генеральный прокурор. Ему подчинены нижестоящие прокуроры (атторней), причем в США наряду с системой федеральной прокуратуры в каждом штате действует своя система

прокуратуры, возглавляемая генеральным атторнеем штата и не подчиненная прокуратуре федеральной. Федеральные прокуроры назначаются Президентом по представлению Генерального атторнея по совету и с согласия Сената. В штатах прокуроров назначают губернаторы.

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

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

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

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

Пример страны четвертой группы - Великобритания, где прокуратуры нет. Генеральный атторней возглавляет адвокатский корпус, представители которого в необходимых случаях выступают на судебных процессах в качестве обвинителей. Когда же слушаются особо важные

уголовные дела, обвинение поддерживает специальное должностное лицо - директор публичных слушаний.

**Áááîéàòóðá** Это объединение высококвалифицированных юристов, профессионально оказывающих юридическую помощь физическим и юридическим лицам, включая порой и публично-властные органы и публичные учреждения. Адвокатура представляет собой общественный институт, который наделяется некоторыми публичными полномочиями. Конституции крайне редко упоминают об адвокатуре.

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

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

Именно правоохранительные органы государство использует свое исключительное право применения насилия в установленных Конституцией и другими законами случаях. И в то же время именно эти органы оказывают населению социальные услуги.

В общетеоретической, конституционной и отраслевой литературе правоохранительная деятельность государства подразделяется на относительно самостоятельные разновидности:

- а) деятельность по обеспечению исполнения норм права;
- б) деятельность по рассмотрению правовых споров и дел о правонарушениях;
- в) деятельность по исполнению (реализации) государственного принуждения.

В научной и учебной юридической литературе по конституционному праву практически всеми учеными правоохранительная деятельность государства характеризуется тем, что использование полномочий субъектами правоохранительной сферы одновременно является не только их правом, но и обязанностью. Причем, для них в рамках правоприменительного процесса обязательно и соблюдение процедур деятельности, урегулированных непосредственно Конституцией государства, общепризнанными принципами и нормами международного права, процессуальными нормами гражданско-процессуального, уголовно-процессуального законодательства, нормами административного права и законодательства об административных правонарушениях и подзаконными актами. Статус полицейских органов обычно устанавливается конституционными и органическими законами.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
I. Предмет, источники и система конституционного (государственного) права зарубежных стран .....	5
II. Конституции зарубежных государств .....	24
III. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в зарубежных странах.....	35
IV. Конституционно-правовые основы общественного устройства в зарубежных странах .....	51
V. Конституционно-правовой статус государства, политических партий и общественных объединений в зарубежных странах.....	73
VI. Формы правления и политико-территориального устройства в зарубежных странах.....	83
VII. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах.....	95
VIII. Глава государства в зарубежных странах.....	108
IX. Парламенты зарубежных стран.....	114
X. Правительство в зарубежных странах.....	122
XI. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах.....	127
XII. Конституционные основы организации и деятельности судебной власти и правоохранительных органов в зарубежных странах.....	141

*Учебное пособие*

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН  
(В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ)**

Составители:

к.ю.н., доцент **Беляева** Ольга Васильевна

к.ю.н. **Клевцов** Сергей Владимирович

к.ю.н. **Кочеткова** Наталья Дмитриевна

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 1089 от 15.08.11 г.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Формат 60х90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Усл. печ. л. \_\_\_\_\_. Тираж \_\_\_\_\_ Заказ № \_\_\_\_\_.

Орловский юридический институт МВД РФ.

302027, Орел, Игнатова, 2.