Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации

Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

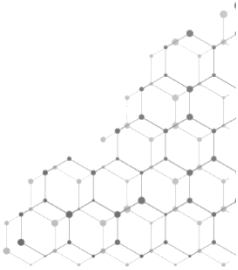


В. И. Червонюк

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник





Москва

Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя

2025

УДК 342.41
ББК 67.400
Ч-45

Рецензенты:
помощник начальника Нижегородской академии МВД России
доктор юридических наук, профессор **В. М. Баранов**;
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России
доктор юридических наук, профессор **А. П. Шергин**;
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Санкт-Петербургского университета МВД России
доктор юридических наук, профессор **П. А. Астафичев**

Червонюк, В. И.
Ч-45 **Сравнительное конституционное право** : учебник / В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2025. – 1512 с.
ISBN 978-5-9694-1598-0

Учебник по сравнительному конституционному праву подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта для высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Обеспечение национальной безопасности».

В издании представлен сравнительный контекст существующих конституционно-правовых семей, или конституционная география современного мира. Представленные сведения о предметной области конституционного права, методологии сравнительного конституционно-правового анализа, о конституционно-правовом принуждении и конституционно-правовых режимах, о форме государственного правления, государственной власти и государстве, оценке концепта государственно-территориального устройства современных государств, о законодательной власти и конституционном правосудии, о силовой организации современного государства и др. указывают на междисциплинарную связь учебника с дисциплинами обществоведческого характера и на востребованность данного издания не только для комплекса юридических дисциплин.

Учебник предназначен курсантам, слушателям, адъюнктам и преподавателям образовательным организациям системы МВД России, а также всем, кто интересуется проблемами конституционного развития в современном, динамично меняющемся мире.

УДК 342.41
ББК 67.400

ISBN 978-5-9694-1598-0

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2025
© Червонюк В. И., 2025

Содержание

РАЗДЕЛ III
Права человека в конституционных семьях современных государств

Глава 11. Основные права и свободы как генеральный объект сравнительного конституционного права.....848

§ 1. Конституционные основы правового положения (конституционного статуса) личности: понятие, содержание и принципы..848
§ 2. Права и свободы человека и гражданина в конституционно-правовых семьях современных государств.....850
§ 3. Генерации прав и свобод, четвертое поколение прав и свобод, цифровые права 854
§ 4. Конституционное закрепление прав и свобод: технико-юридические способы.....857
§ 5. Конституционная система прав и свобод.....860
§ 6. Конституционные процессуальные права в структуре основных прав и свобод человека и гражданина.....863
§ 7. Пределы прав и свобод: конституционные способы фиксации 867
§ 8. Ограничение прав и свобод в конституционных системах современных государств. Конституционный запрет нарушения существа конституционного права (свободы).....874
§ 9. Отмена, умаление, отрицание и лишение прав и свобод в современном конституционном праве. Приостановление прав и свобод ...881
§ 10. Конституционные гарантии прав и свобод.....898
§ 11. Конституционные обязанности: страноведческое многообразие 903

Глава 12. Институт гражданства, правовое положение иностранных граждан.....907

§ 1. Гражданство в современных государствах: понятие, принципы, способы приобретения и утраты.....907
§ 2. Правовые режимы регламентации статуса иностранцев 913
§ 3. Институт убежища и право на убежище. Иные правовые режимы иностранных граждан.....916

РАЗДЕЛ IV
Институты прямой демократии, выборы, общенациональное (народное) представительство. избирательное право

Глава 13. Конституционные институты прямой демократии в современных государствах 920

§ 1. Народовластие и конституционные формы его осуществления. Народное (общенациональное) представительство и непосредственная демократия 920
§ 2. Референдум: понятие, виды, основания и процедуры проведения 922
§ 3. Народная законодательная инициатива и народное вето 925
§ 4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц и голосование на референдуме о досрочном прекращении полномочий. Иные формы непосредственной демократии 927

Глава 14. Выборы, избирательное право и избирательные права 932

§ 1. Выборы как институт конституционного права и объект регулирования 932
§ 2. Выборы и право: конституционная взаимосвязь. Избирательное право 939
§ 2.1. О понятии избирательного права 939
§ 2.2. Активное избирательное право: конституционно-правовое содержание и пределы, основания ограничения 951
§ 2.3. Пассивное избирательное право: юридическая конструкция и гарантии реализации 956
§ 3. Субъекты избирательного права и избирательного процесса 963
§ 4. Принципы избирательного права 965

Глава 15. Избирательная (электоральная) система, избирательные семьи и избирательный процесс 976

§ 1. Избирательная система: современное понимание 976
§ 2. Избирательные семьи и их разновидности 981
§ 3. Организация проведения выборов в современных государствах: избирательный процесс 984
§ 3.1. Понятие избирательного процесса 984
§ 3.2. Назначение выборов 987
§ 3.3. Предварительный этап избирательного процесса. Формирование избирательной инфраструктуры 991
§ 4. Основной этап избирательного процесса 998

РАЗДЕЛ V
Организация публичной власти в современных конституционно-правовых семьях

Глава 16. Президент и правительство в современных государствах. Исполнительная ветвь власти (конституционные основы верховного управления: сравнительно-правовой анализ) 1012

§ 1. Понятие института главы государства и его место в системе разделения властей 1013
§ 2. Основания, способы и порядок замещения поста главы государства 1020
§ 3. Компетенция главы государства и его правовые акты 1026
§ 4. Конституционная ответственность главы государства. Импичмент президенту: основания и процедуры 1031
§ 5. Место правительства в системе разделения властей. Понятие и модели (виды) правительства 1034
§ 6. Конституционный состав правительства и порядок его формирования 1037
§ 7. Компетенция правительства, его правовые акты и аппарат 1041
§ 8. Организация исполнительной власти в зарубежных странах. Роль главы правительства. «Комитетская система» 1043
§ 9. Конституционная ответственность правительства 1046

Глава 17. Законодательная власть. Парламент и парламентские производства в современных государствах ... 1049

§ 1. Понятие, природа, функции и компетенция парламента 1049
§ 2. Бикамерализм и монокамерализм. Структура и порядок формирования парламента 1063
§ 3. Роспуск парламента: конституционные основания и процедуры 1068
§ 4. Устройство современного парламента 1072
§ 4.1. Внутреннее устройство палат парламента; фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) 1072
§ 4.2. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) 1078
§ 4.3. Организация деятельности парламента 1086
§ 4.4. Парламентский контроль в системе парламентских производств 1088
§ 4.5. Контроль за реализацией законов как функция современного парламента 1098

§ 5. Законодательный процесс (законодательное производство): понятие и стадии. Конституционное оформление законодательной процедуры 1107

Глава 18. Конституционные основы судебной власти 1114

§ 1. Судебная власть в системе разделения властей: понятие, назначение, особенности 1114
§ 2. Организация судебной власти. Типы (модели) судебных систем 1125
§ 3. Конституционно-правовой статус судьи и его гарантии. Общенациональные органы судебного администрирования 1130

Глава 19. Конституционный контроль, конституционная юстиция и конституционное правосудие в современных государствах 1134

§ 1. Институт конституционного контроля: понятие, механизмы осуществления, модели (типы) конституционного контроля 1134
§ 2. Порядок формирования, состав органов конституционного нормоконтроля 1149
§ 3. Полномочия органов конституционного контроля и принимаемые ими решения 1172
§ 4. Решения органов конституционного нормоконтроля 1188

Глава 20. Прокуратура в конституционном механизме современного государства 1193

§ 1. Модели прокуратуры в зарубежных странах и особенности ее статуса 1193
§ 2. Способы и процедуры (порядок) формирования корпуса прокуроров. Статус прокурора и его гарантии (сравнительно-правовой контекст) 1208

Глава 21. Силовая организация современного государства 1224

§ 1. Концепт «силовые структуры» («силовая организация») современного государства 1224
§ 2. Конституционно-правовой статус вооруженных сил и полиции современных государств 1228
§ 3. Конституционализация и иные факторы усиления роли силовых ведомств в конституционном механизме 1237
§ 4. Парламентский и гражданский контроль за вооруженными силами и полицией в зарубежных государствах 1244

Глава 22. Модели организации публичной власти на местах....1251

§ 1. Административно-территориальное
(политико-территориальное) устройство и публичная власть на местах.....1251
§ 2. Понятие местного самоуправления и управления.....1253
§ 3. Местное управление и местное самоуправление
в Российской Федерации: идея или/и конституционная реальность.....1261
§ 4. Типы (модели, системы) местного самоуправления 1271
§ 5. Конституционные механизмы контроля государства
за деятельностью органов публичной власти на местах.....1274

РАЗДЕЛ VI
Сравнительный анализ моделей (типов) конституционного устройства современных государств: современные конституционно-правовые семьи

Глава 23. Конституционно-правовая семья государств Северной Америки.....1280

Глава 24. Конституционно-правовая семья государств Австралии и Океании.....1296

Глава 25. Конституционно-правовая семья государств Европы.....1310

Глава 26. Конституционно-правовая семья государств Азии ...1335

Глава 27. Конституционно-правовая семья государств Латинской Америки.....1349

Глава 28. Конституционно-правовая семья государств СНГ 1387

Глава 29. Конституционно-правовая семья государств Африки.....1415

Глава 30. Конституционно-правовая семья государств Ближнего Востока 1458

Глава 31. Конституционно-правовая семья государств Карибского региона 1477

Список работ В. И. Червонюка.....1494

РАЗДЕЛ III

Права человека в конституционных семьях современных государств

Глава 11. Основные права и свободы как генеральный объект сравнительного конституционного права

Права человека выступают приоритетным объектом конституционного регулирования во всех без исключения конституционных семьях. Природа основных прав и свобод, их систематика, связь с фундаментальными ценностями и определение их пределов, оснований и процедур ограничения, гарантий обеспечения в конституционных системах современных государств – предмет глав и инкорпорированных в них параграфов данного раздела.

§ 1. Конституционные основы правового положения (конституционного статуса) личности: понятие, содержание и принципы

Человек, его права и свободы признаются важнейшими объектами конституционного регулирования. Этот постулат современной теории и практики конституционализма закрепляют или иным образом признают конституции всех зарубежных стран. Базируясь на этой конституционной аксиоме, конституционный статус личности (конституционные статусы человека и гражданина) закрепляют: 1) *конституционную правосубъектность человека и гражданина* (*конституционную*

праводееспособность, или потенциальную способность к обладанию комплексом основных прав и свобод и использованию их в своих интересах); 2) *конституционные права и свободы человека и гражданина* – признанный международным сообществом и имплементированный в национальные системы права свод прав свобод и конституционных обязанностей); 3) конституционные гарантии осуществления прав и свобод *человека и гражданина (общие,* выраженные конституционным строем, *и специальные* – конституционные формы, механизмы и средства обеспечения основных прав и свобод). Основой правового статуса личности является *институт гражданства*. В определенном смысле – это также компонент конституционного статуса. Согласно ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, «каждый человек имеет право на гражданство» … и «не может быть безосновательно лишен гражданства…». Видимо, есть основания к составляющим конституционного статуса личности относить специальные конституционные состояния, правовые режимы, выраженные в институтах (конституционных механизмах) *политического убежища, временного убежища, экстрадиции* и др., поскольку они действительно затрагивают основы бытия человека в современном мире.

Конституционный статус личности базируется на фундаментальных принципах: *неотчуждаемый и естественный характер основных прав и свобод; принцип соответствия прав и свобод личности международно-правовым стандартам; принцип непосредственного действия прав и свобод; принцип равноправия; принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина; принцип единства (взаимосвязи) прав и обязанностей.*

§ 2. Права и свободы человека и гражданина в конституционно-правовых семьях современных государств

Права человека – важнейший институт конституционного строя, представленный совокупностью конституционных возможностей, призванных обеспечить достойную и безопасную жизнь человека и гражданина, условия его свободной жизнедеятельности. Права человека носят универсальный и общечеловеческий характер. Это проявляется в том, что все люди имеют основные права и свободы без какой-либо дискриминации. Проблема прав человека – общая для всех стран и народов. Соблюдение и обеспечение прав составляют одну из основ международного и внутригосударственного порядка. Права человека универсальны с точки зрения их содержания. Право на жизнь, свобода совести, равенство всех перед законом, свобода передвижения – понимаются одинаково вне зависимости от исторических, культурных, экономических, религиозных и иных различий. Всеобщность прав выражается в пространственном и территориальном аспекте. Везде, где бы ни находился человек, он обладает естественными правами.

В общесоциальном, гуманитарном смысле права человека соотносятся с основами его бытия. В таком понимании права человека приобретают естественно-правовое значение, употребляются в значении социальной свободы и означают для его носителя возможность делать (совершать) все, что не запрещено законом. Естественно-правовое происхождение прав человека свидетельствует о том, что они имманентно присущи всякому человеку от рождения, являясь его свойством, биосоциальной характеристикой. Права человека в таком контексте рассматриваются как источник всякого закона, а закон – его следствием.

В формально-юридическом значении права человека означают возможность каждого совершать или не совершать дей-

ствия, дозволенные или не запрещенные конституцией и основанных на ней законах. В конституционной лексике за термином «права человека» закрепилось значение основных, или конституционных, прав. Теория и конституционная практика различают понятия «права» и «свободы». Общее у них в том, что обладание правами и свободами означает возможность избрать тот или иной вид поведения. Различие заключается в том, что права связаны, главным образом, с возможностью получения определенных благ, это всегда право на получение чего-либо. Свобода для человека означает возможность избегать воздействия со стороны государства, государственной власти, избегать тех или иных ограничений; это отсутствие каких-либо препятствий, стеснений. Свобода в этом смысле есть независимость от государства (всякой власти). Понятно, что пределы свободы в социально организованном обществе очерчены свободой других лиц. В отличие от права, реализация которого предполагает осуществление государством активных действий для достижения его (права) целей, свобода не предполагает активного поведения государства; лицу предоставляется простор в выборе поведения в указанных сферах: свобода совести, религии, вероисповедания и убеждений (ст. 32 Конституции Кении); свобода выражения мнений (ст. 33); свобода средств массовой информации (ст. 34), свобода объединений (ст. 36), свобода передвижения и выбора места жительства (ст. 39); свобода прессы (ст. 40); свобода передвижения и учреждения (ст. 41 Конституции Мальдив); свобода слова, собраний и ассоциаций (ст. 14 Конституции Сингапур).

При конструировании конкретных прав и свобод в национальных конституциях Конституционный законодатель не всегда исходит из этого различия

Так, согласно разд. II ст. 6 Конституции Боливии «достоинство и свобода личности являются неотъемлемыми правами.

Уважение и защита этих прав является первостепенным долгом Государства»[1].

Права и свободы могут иметь индивидуальные и коллективные формы выражения. Те конституционные права и свободы, реализация которых требует коллективных действий граждан (право на объединение, проведение собраний, митингов, шествий и др.), именуются коллективными. Конституции различных стран к ним относят: права политической оппозиции (Колумбия, Бразилия), право на забастовку, на создание профсоюзов; права детей и права женщин (Бразилия, Эфиопия); права национальных меньшинств и этнических групп (Венгрия, Италия, Испания, Норвегия, Швеция и др.), права коренных народов (Бразилия, Канада, Новая Зеландия и др.), уточненное в новейших конституциях как право на сопротивление мирными средствами, включая кампании гражданского неповиновения (Буркина-Фасо, Бенин, Гана и др.).

Особое место в структуре коллективных прав занимают права народа: право народа на сопротивление (Гондурас, Бенин, Гана и др.). Конституция Демократической Республики Конго включает гл. 3 «Коллективные права», отнеся к ним: право жить в мире и безопасности как в национальном плане, так и в международном (ст. 52); право на незагрязненную окружающую среду, благоприятную для его цельного развития (ст. 53); право пользоваться национальными богатствами, из которого вытекает конституционная обязанность (долг) государства осуществлять их справедливое перераспределение и гарантировать право разработки (ст. 58); право пользоваться общим достоянием человечества (ст. 59). Среди коллективных прав особое значение имеют предусмотренные международными актами права народов: право на равноправие и на самоопределение (п. 2 ст. 1 Устава ООН), право народов на мир, право на развитие, право на защиту национальных меньшинств, право на

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 57.

защиту от геноцида (Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании его) и др. Конституционно определяется и нормативное содержание этих прав.

В частности, согласно Конституции Федеративной Демократической Республики Эфиопии (ст. 43 «Право на развитие»), «Народ Эфиопии в целом, а также каждая национальность, народность и народ Эфиопии в отдельности имеют право на улучшение стандартов жизни и устойчивое экономическое развитие»[1].

Различают права человека (права для всех) и права гражданина, носителями которых соответственно выступают лица, обладающие гражданством данного государства. Последнее объемнее первого (см., к примеру, ст.ст. 10, 11 Основного закона ФРГ). В странах континентального права понятия «национальность» и «гражданство» часто воспринимаются как тождественные. Например: «Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд» (ст. 35 Конституции Испании).

Выделяют также права позитивные и естественные. Существует мнение, что набор естественных прав предложен в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г.: равенство (ст. 1); свобода, право собственности, безопасность, право на сопротивление угнетению (ст. 2), свобода совести (ст. 10), свобода мысли и мнений (ст. 11). Естественные (по своему происхождению) права человека, будучи закрепленными в национальных конституциях (т. е. позитивированы), приобретают качество позитивных. При оценке соотношения данных групп прав важно учитывать фундаментальный вывод английского конституционалиста А. В. Дайси, положения из трудов которого признаны источником британской конституции: «права и свободы частных лиц являются не следствием, а источником законов»[2].

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 931.

[2] Цит. по: Червонюк В. И., Калинский И. В., Назарова И. С. Антология конституционных учений. Ч. 1. С. 110.

Признание безусловной ценности прав и свобод подтверждается отношением современного конституционного законодателя к их институционализации, нормативному объему содержащихся в национальных основных законах частей, разделов, глав о правах и свободах, что немаловажно, определению места нормативных составляющих о правах и свободах в системе конституции. Так, Конституция Гаити содержит титул III «О гражданине», в котором основные права и обязанности распределены в трех главах, которые в свою очередь подразделены на множество разделов (ст.ст. 16–52-3). Предусмотрен и специальный титул IV «Об иностранцах» (ст.ст. 53–57)[1].

В этой же связи характерной является признаваемая конституционными системами современных государств конституционная клаузула Основного закона Колумбии 1991 г.: «Перечисление прав и гарантий, содержащихся в Конституции и в действующих международных договорах, не должно толковаться как отрицание других прав и гарантий, не указанных в них, но неотчуждаемых от человеческой личности»[2].

§ 3. Генерации прав и свобод, четвертое поколение прав и свобод, цифровые права

Различают несколько волн, или поколений (генераций), прав и свобод. В основном они совпадают с этапами развития конституций. Соответственно выделяют следующие этапы движения прав и свобод.

Первая волна, по мнению исследователей, восходит к истокам конституционализма и охватывает длительный период, вплоть от первых конституций до начала XX в. (по более точным ориентирам, до Первой мировой войны). В конституцион-

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 263–273.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 571.

ных актах зарубежных стран получают закрепление личные права, главным образом, связанные с обеспечением безопасности личности (это неприкосновенность жилища, охрана частной жизни, жилища, тайна переписки, свобода вероисповедания), а также права, которые в последующем получат название «процессуальных» (запрет обратной силы закона, запрет повторного привлечения к ответственности и др.). Первоначально эти группы прав и свобод были представлены в Конституции Виргинии 1776 г., Декларации 1776 г., в Конституции США 1789 г. (точнее говоря, в поправках I–X к ней).

Вторая волна, хронологически укладывающаяся в период между двумя мировыми войнами, связана с развитием социально-экономических прав личности (гарантирующих, прежде всего, интересы наемных рабочих), а равно комплекса социально-культурных прав (право на образование, на доступ к достижениям культуры и др.), получивших закрепление в основных законах ряда стран: в Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции СССР 1924 г, в Конституции Мексики 1917 г., Веймарской Конституции 1919 г. и др.

Третья волна берет начало с 50-х гг. XX в., связана со значительным расширением прав и свобод, обусловленным достижениями научно-технического прогресса, развитием информатизации (права на информацию, на пользование средствами массовой информации и др.). Одновременно новый импульс получают социально-экономические, культурные права, свобода профсоюзов, закрепляется свобода создания партий и др.

Правомерно вести речь и о четвертой генерации прав и свобод. В эту группу включают право на использование достижений культуры, чистую природную среду, информационные права, в определенной мере и так называемые соматические права. В последние десятилетия ушедшего XX в. и в пришедшем ему на смену XXI в. активно обсуждается вопрос о «конституционности права на распоряжение собственной жизнью», т. е. права сторо-

ны медработников на содействие неизлечимо больным людям в уходе из жизни – права на эвтаназию. Полярные позиции сохраняются даже в рамках одной страны – в большинстве штатов США эвтаназия запрещена, лишь в Орегоне в 1994 г. на референдуме был принят закон, разрешающий ее в виде права врача выписать смертельно больному человеку рецепт на получение препарата (требовалось еще заключение двух других врачей). Активно обсуждается и вопрос о праве на так называемые однополые браки (хотя законодательство некоторых стран уже их признало).

Общей закономерностью считается унификация, или стилизация, прав и свобод. По этой причине разделы о правах и свободах в национальных конституциях имеют значительное сходство. При общих подходах сохраняются существенные различия. К примеру, сформировавшаяся под влиянием Билля о правах (1789) американская традиция под правами имеет в виду, прежде всего, гражданские и политические права. США не признали социально-экономические права и не ратифицировали Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах (впрочем, это обстоятельство не влияет на социальную природу государства).

Симптоматично, что не только в специальных законах, но и в национальных конституциях получают юридическое оформление цифровые конституционные права[1]. Так, согласно Конституции Узбекистана 2023 г. «государство создает условия для обеспечения доступа к всемирной информационной сети Интернет» (ч. 3 ст. 33). Напротив, в разд. 2 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» (ст.ст. 23–50) Конституции Кыргызстана 2022 г. подобных положений нет. Главные изменения в новейшем конституционном акте коснулись организации верховной публичной власти.

[1] Червонюк В. И. Цифровое право как вне (над)отраслевая нормативно-правовая общность // Червонюк В. И. Структура права : теория, методология, технологии и практики формирования : монография. М. : Юстицинформ, 2024. С. 502–536; Он же. Цифровизация и права человека // Вестник экономической безопасности. 2026. № 1. С. 45–49.

§ 4. Конституционное закрепление прав и свобод: технико-юридические способы

Выбор того или иного способа не зависит напрямую, как считают некоторые авторы, от типа правовой семьи, но в большей мере обусловлен национальными правовыми традициями. Известны два способа конституционного признания прав и свобод – позитивный и негативный. Исторически преимущество отдавалось негативному способу конструирования прав и свобод. Современные конституции могут отдавать предпочтение одному или другому способу, но чаще всего в той или иной пропорции применяются оба. Это характерно и для международно-правовых актов в сфере гуманитарного права. На выбор способа оказывают влияние исповедуемые доктрины прав человека, конституционный объем материала, выделяемого для закрепления прав и свобод. Так, длительное время в странах англо-американского права закреплялись лишь некоторые права или отдельные их группы, при этом значение других либо де-факто признавалось, либо удостоверялось актами судебного права. За отдельными правами в некоторых из этих стран и в настоящее время не признается значение конституционных (например, право на жилище в США).

Большинство современных европейских конституций закрепляют права позитивным способом – констатируя в нормах обладание субъектом определенным правом и тем самым предоставляя гражданину возможность действовать по своему усмотрению. Так, абз. 1 ст. 78 Конституции Дании устанавливает: «Граждане имеют право создавать общественные объединения в любых законных целях без предварительного уведомления»; ст. 2 Основного закона ФРГ предусматривает, что «каждый имеет право на развитие своей личности… Каждый имеет право на жизнь и на личную неприкосновенность».

Негативный способ используется реже. Преобладание негативного способа оформления прав и свобод характерно, в частности, для Основного закона США. К примеру, поправка V Конституции США 1787 г.) устанавливает: «Никто не может быть лишен жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры». Или: «Не должны требоваться чрезмерные залоги или налагаться чрезмерные штрафы либо назначаться жестокие и необычные наказания» (поправка VIII). В то же время отдельные права поправками сформулированы и в позитивной форме. В частности, согласно поправке VI «при уголовном преследовании обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных, право быть осведомленным о сущности обвинения, право на очную ставку со свидетелями, право на принудительный вызов свидетелей со своей стороны и помощь адвоката для своей защиты». Широко применяется данный способ в конституциях стран Карибского бассейна, государств с заимствованной вестминстерской формой правления.

В качестве иллюстрации к сказанному предложим несколько статей из гл. II Конституции Государства Белиз «Защита основных прав и свобод. Основные права и свободы». Статья 4 «Защита права на жизнь»: «Лицо не может быть умышленно лишено права на жизнь иначе как во исполнение приговора»; ст. 5 «Защита права на личную свободу»: «Лицо не может быть лишено права на свободу»; ст. 7 «Защита от негуманного обращения»: «Никто не может быть подвергнут пыткам или бесчеловечным и унизительным наказаниям или обращению»; ст. 8 «Защита от рабства и принудительного труда»: «Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; никто не может быть подвергнут принудительным работам»; ст. 9 «Защита от незаконного обыска и вторжения на территорию частного владения»: «Лицо не может быть подвергнуто личному досмотру или обыску, а равно вторжению на территорию его частного владения, иначе как с его согласия»[1].

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 46–51.

Отмеченное не означает правомерности того, что «негативный способ более характерен для государств с «англосаксонской системой права». К примеру, ст. 36 Конституции Литвы устанавливает: «Нельзя запрещать или препятствовать гражданам собираться без оружия на мирные собрания». Или абз. 1 ст. 7 Конституции Нидерландов: «Ни одно лицо не должно обращаться за предварительным разрешением на публикацию своих взглядов или воззрений»; абз. 3 ст. 4 Основного закона ФРГ предусматривает: «Никто не может быть принуждаем против своей совести к военной службе с оружием».

Отмеченные способы конструирования прав и свобод, несомненно, имеют свои преимущества. С точки зрения позитивного способа однозначно определяется носитель конституционного права, такое право отличается юридической определенностью, а следовательно, из него вытекают конкретные конституционные возможности носителя права. Очевидно, что правовые системы континентальной правовой семьи действительно более ориентированы на использование данного приема законодательной техники. Негативный способ основан на том, что он рассчитан на поведение обязанной стороны, каковой является государство или какой-либо из его органов. Любые их действия вопреки адресованному им запрету означают неконституционное поведение и влекут негативные правовые последствия. Конституционность действий возможна лишь в том случае, если воспрепятствующий реализации права «найдет» норму, имеющую для носителя права ограничительный характер. Понятно, что в обоих случаях конституционный смысл способа конструирования права в значительной мере сохраняется при следовании властными структурами идее права.

§ 5. Конституционная система прав и свобод

Права человека могут классифицироваться по самым разным основаниям. Однако избираемые критерии должны удовлетворять главному требованию: представленная систематика прав должна наиболее полно раскрывать природу основных прав и свобод.

В зависимости от конкретных ценностей, которые выражают конституционные права и свободы, отношения к ним самой личности, государства и общества все права и свободы в конституционном праве подразделяются на три группы: гражданские (в отечественной конституционной лексике – личные) права и свободы; политические права и свободы; социальные, экономические и культурные права и свободы. Такая систематика является общепринятой, она соответствует классификации прав и свобод воспринятой в универсальных международно-правовых актах – во Всеобщей декларации прав и свобод и двух международных пактах: о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах. Кроме того, к этим трем группам следует присоединить и четвертую группу прав, именуемых процессуальными.

Гражданские (личные) права человека – это неотчуждаемые, естественные права человека, отражающие ценность жизни человека, его достоинство и неприкосновенность. К числу гражданских, или личных, прав и свобод конституции зарубежных стран относят: право на жизнь, безопасность, собственность, физическую и психическую неприкосновенность, право на достоинство личности, личную и семейную тайны и др. Предполагается, что государственная власть не может даровать или отчуждать эти права своими актами и действиями.

К *политическим* относят права и свободы, которые обеспечивают полноценное участие каждого гражданина в политической жизни страны. Это право участвовать в управлении обще-

ством и государством (ст. 48 Конституции Португалии); право избирать и избираться (в Финляндии это право участвовать в коммунальных выборах и коммунальном референдуме предоставлено иностранцам (§ 16); право участвовать в процедурах непосредственной демократии – в референдуме, осуществлении права народной законодательной инициативы и др. Это право на объединение, создание союзов и ассоциаций, включая право создавать политические партии. В некоторых странах оно предоставлено только гражданам (Австрия, Бельгия, Болгария, ФРГ, Греция, Дания, Италия – всего 18 европейских стран), в других странах – всем, кто законно находится на территории страны. Важнейшее из этих прав – право создавать политические партии. Это также право выполнять публичные функции и занимать государственные должности (Австрия, Андорра, Бельгия, Венгрия и др.). Его носители – только граждане, хотя есть и исключения (см., к примеру, абз. 4 ст. 4 Конституции Греции). К публичным отнесено право на получение информации, имеющей общественное значение (абз. 1 и 2 ст. 31 Конституции Румынии), а равно и право на критику (Азербайджан, Албания, Литва), право меньшинства на демократическую оппозицию (ст. 114.2 Конституции Португалии), право создавать политические партии и состоять в них (ст. 68 Конституции Турции, ст. 114 Конституции Эквадора, ст. 16 Иорданского Хашимитского Королевства), свобода политического выбора и право на создание и объединение в политические партии (§ 23 Конституции Республики Фиджи)[1].

Редко закрепляется право на сопротивление (ст. 2 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г.). Сходные нормы есть в конституциях ФРГ, Словакии, Чехии, Эстонии; в ст. 21 Конституции Португалии – право всем, кто (законно) находится на территории страны, для защиты их прав, свобод, гарантий, а также от агрессии; ст. 42 Конституции Хорватии

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 851.

закрепляет «права всех граждан на публичный протест» (в ред. 2000 г. – на мирный протест).

Специфика *социально-экономических и культурных прав* заключена: а) в их носителях: такие права принадлежат не всем, а определенным категориям граждан; б) в способах защиты: прямое действие норм конституции исключено, т. е. они не могут защищаться ссылками на конституцию, а только на законы, принятыми в развитие ее норм; в) в конституционно определенных обязательствах государства гарантировать отдельные из таких прав. Так, в США гарантируются сбережения в банках для граждан только до $100 тыс.; д) динамизме прав, их прямой зависимости от экономического строя и других факторов. Каталог этой группы прав в различных странах различен. Это право собственности и ее наследование; право на труд и свобода труда (прежде всего, это ликвидация безработицы); право на отдых и на забастовку; право на охрану здоровья и на социальное обеспечение. Это также культурные права: право на образование и свободу образования (право учить детей и получать образование взрослым любым способом – в государственных, муниципальных, церковных школах, самостоятельно).

Представляется целесообразным выделять в отдельную группу *процессуальные права* – права на защиту иных прав. Это те права, которые по своему содержанию представляют сочетание мер государственной защиты с предоставляемой законом возможностью обладателя права самому защищать его нарушенные права (право на правовую защиту, право на государственную защиту, право на судебную защиту, право на правосудие, право на получение квалифицированной юридической помощи, презумпция невиновности, право на защиту прав потерпевшего от правонарушающих действий и др.). Несмотря на повышенное внимание конституционных законодателей к этой группе прав, в конституционной доктрине они недостаточно изучены. Достаточно сказать, что сам термин «процессуальные

права» даже в конституционном праве преимущественно воспринимается в значении отраслевых прав[1].

§ 6. Конституционные процессуальные права в структуре основных прав и свобод человека и гражданина

Данная группа прав, может быть, не получила отражения, за редким исключением, в научной и учебной литературе. Отношение к процессуальным правам в значительной мере можно объяснить сложившейся в международной практике и практике национальных конституционных систем дифференциацией основных прав и свобод в зависимости от иерархии конституционных ценностей. Во Всеобщей декларации прав и свобод фундаментальные права и свободы группируются следующим образом: гражданские, политические (публичные), социальные, экономические и культурные. Уже сами названия двух международных пактов: «Международный пакт о гражданских и политических правах» и «Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах и свободах» с очевидностью указывают на те группы прав и свобод, которые в них закрепляются[2].

С иных позиций представлен каталог прав и свобод в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В этом акте в качестве фундаментальных представлены такие права, как право на свободу и безопасность (ст. 5), право на справедливое

[1] Вместе с тем, есть основания полагать, что содержащемуся в ст. 17 Конституции Парагвая «О процессуальных правах» понятию процессуальных прав конституционный законодатель придает не узкоотраслевое (уголовно-процессуальное), а конституционное значение (см.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 701).

[2] Международное публичное право. сборник документов / сост. и авт. предисл. К. А. Бекяшев, Д. К. Бекяшев. М. : Проспект, 2009. С. 31–47.

судебное разбирательство (ст. 6), на эффективные средства правовой защиты (ст. 13), процедурные гарантии в случае высылки иностранцев (ст. 1), право на апелляцию по уголовным делам (ст. 2), которые в европейском праве стали обозначать как процессуальные (наряду с материальными правами, которые также закреплены в Конвенции)[1]. Несмотря на то обстоятельство, что конституционный законодатель конструирует данные права в специфической форме – в виде принципа права, презумпции, гарантии других прав и т. д. – тем не менее, каждое из них можно идентифицировать. Например, закрепляемая в конституциях практически всех государств презумпция невиновности может быть переформатирована как право каждого считаться невиновным до тех пор, пока не будет доказано обратное.

Исторически процессуальные права получают формально-юридическое признание еще до возникновения в позитивном праве прав первого поколения. Так, уже в Великой хартии вольностей 1215 г. постулировалось, что «ни один свободный человек не будет арестован или заключен в тюрьму, или лишен владения, или каким-либо иным способом обездолен иначе, как по законному приговору и по закону страны»[2]. Правовое положение лица, находящегося под стражей до суда, и процедура судебного подтверждения оснований для ареста была урегулирована в известном акте 1679 г. и получила название habeas corpus[3]. В последующем эти наиболее важные гарантии свободы и неприкосновенности личности вошли в национальные конституции и были отражены в международных соглашениях о правах человека. Элементы habeas corpus как гарантии судебной защиты против незаконного посягательства на свободу и личную неприкосновенность содержатся во Всеобщей деклара-

[1] Конвенции Совета Европы и Российская Федерация : сборник документов. М. : Юридическая литература, 2000. С. 38–43, 60–62.

[2] История государства и права зарубежных стран : учебник : в 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. Т. 1 С. 387–388.

[3] Избранные конституции зарубежных стран. С. 176.

ции прав человека 1948 г. (ст.ст. 3, 9 и 10), в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 9). Но наиболее подробно они развиты в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Именно этим актом, можно сказать, положено начало для официального утверждения в конституционной системе прав и свобод тех прав, которые обособлены в группу процессуальных.

Особенность данной группы основных прав прежде всего в том, что их реализация связана с необходимостью защиты принадлежащих каждому прав при условии, что эти права уже нарушены или подвергаются потенциальной угрозе нарушения. Причем речь идет о такой сфере их применения, как уголовное судопроизводство. Соответственно носителями таких прав являются лица, либо привлекаемые к юридической ответственности (прежде всего, к уголовной), либо жертвы противоправных деяний, а равно лица, чьи интересы могут быть затронуты в этой связи (свидетели и пр.).

Обобщенно можно указать на следующие конституционные признаки процессуальных прав: их универсальность – применимость ко всем субъектам правоотношений; материально-процессуальная регламентированность, т. е. закрепление элементов данного права как в материальных, так и процессуальных источниках права; самостоятельность – независимость данного права от иных прав, закрепленных в национальных и международных нормативных правовых актах; взаимосвязанность с правонарушающими действиями, т. е. использование данного права только при реальном или потенциальном нарушении иных прав человека и гражданина; реальность – использование данного права в процессе осуществления права, включая правоприменительные действия.

Особенность данной группы прав заключена и в их технико-юридической конструкции. Ряд таких прав закрепляется в нега-

тивной форме[1], что для других групп прав является исключением (в доктрине и практике стран континентального права). Данные права сконструированы по типу «право на право». В этом значении они производят впечатление производности, вторичности, что не умаляет их социальной ценности и фундаментального характера в системе основных прав.

Среди прочих преимуществ выделения данной группы прав укажем на их мировоззренческое значение: обособление данной группы прав усиливает конституционные формы и способы защиты личности, раскрывает перед ней конституционную ценность механизмов защиты.

Конституции содержат достаточно обширный набор таких прав, отнеся к ним право на судебную защиту, право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, презумпцию невиновности, право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным (так называемый иммунитет свидетеля)[2], право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц (пп. 15–19 Конституции Монголии, ст.ст. 39–53 Конституции Никарагуа).

---

[1] Характеристику позитивного и негативного способов закрепления в национальных конституциях прав человека см.: Червонюк В. И., Назарова И. С., Калинский И. В. Конституционное право зарубежных стран. С. 105-106).

[2] В конституционном, уголовно-процессуальном законодательстве зарубежных стран существуют разные подходы к пониманию содержания и пределов данного права. Например, согласно п. 7 ч. 1 ст. 34 Конституции Никарагуа никто «не обязан показывать против самого себя, своего супруга или своих родственников до четвертой степени родства или второй степени свойства в делах, подсудных уголовному, исправительному или полицейскому судам» (см.: Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 588).

§ 7. Пределы прав и свобод: конституционные способы фиксации

Анализ проблемы указывает на то, что как в истории конституционной мысли, так и в современной конституционной теории – отечественной и западной – феномен пределов осуществления конституционного права (конституционной свободы) остается вне сферы научных интересов конституционалистов. Иногда к данному феномену обращаются те исследователи, которые в качестве объекта научного поиска избирают концепт злоупотребления правом. Однако, скорее всего, это делается, как говорится, попутно, не затрагивая существа проблемы. Чаще же всего к этой проблеме, даже при специальном анализе конкретно взятых прав и свобод, исследователи не обращаются, хотя такой анализ отличается компетентностью и фундаментальностью. Симптоматично, что данный подход в одинаковой мере характерен как для отечественной, так и современной западной юриспруденции[1]. Между тем исследование пределов права принципиально важно для правильного понимания конституционного содержания права (свободы), границ его распространения в конституционном пространстве, уяснения допустимых (конституционных) форм его (права, свободы) ограничения.

Анализ конституционных текстов современных государств указывает на то, что национальный законодатель порой не имеет четких представлений относительно данного феномена. Так, согласно ст. 16 Конституции Португалии, обозначенной как «Пределы и смысл основных прав», «основные права, закрепленные в Конституции, не исключают существования каких-либо иных прав, закрепленных в зако-

[1] Вместе с тем в последнее время встречаются интересные и полезные публикации по данной проблеме: Троицкая А. А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45–69.

нах и в соответствующих нормах международного права»[1]. В предложенной редакции, однако, суть пределов прав (свобод) не усматривается. Речь идет не о собственно пределах (существе представленных конкретными статьями прав и свобод), а о несводимости конституционно закрепленных и признаваемых международным правом каталоге прав и свобод. Способ выражения отношения к признанию иных прав и свобод конституционный законодатель избрал не вполне удачным.

Ближе к истинному ответу в вопросе понимания пределов прав и свобод следует считать положение ч. 2 ст. 16, согласно которой «предписания, содержащиеся в Конституции и законах и касающиеся основных прав, должны толковаться и находиться в полном соответствии с Всеобщей декларацией прав человека». И хотя это все же достаточно абстрактная формула, но из нее проистекает обращенный к публичным властям запрет: сужение нормативного содержания конституционного права, свободы недопустимо и противоречит положениям Всеобщей Декларации прав и свобод[2]. Еще более точным оказался конституционный законодатель Восточного Тимора.

Согласно ч. 2 ст. 24 Конституции страны законодательство, ограничивающее права, свободы и гарантии, носит общий и абстрактный характер, не может снижать и расширять пределы основного содержания конституционных положений и не должно иметь обратной силы[3].

Таким образом, положение Основного закона обращает внимание на то обстоятельство, что пределы права (свободы) указывают на его юридическое содержание – правомочия, преимущества, гарантии, которые не могут быть уменьшены в объеме, количестве и качестве в случае конституционно допускаемого ограничения данного права (свободы). Отсюда главное, в чем заключен конституционный смысл концепта «пределы прав и свобод» заключается в точном уяснении феномена «существо права, свободы». Понимание пределов прав (свобод) принципи-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 752.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 752.
[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 60.

ально важно по меньшей мере по двум обстоятельствам: во-первых, для оценки не менее сложной проблемы, касающейся злоупотреблениями правами (свободами), и, во-вторых, определения конституционности оснований и процедур ограничения прав и свобод[1].

Юридические формы фиксации пределов конституционного права (свободы). Если иметь в виду производный характер права (свободы) от объективных условий жизнедеятельности людей, то и в этом случае вопрос о юридически очерчиваемых границах основных прав не уходит в тень. Именно решение данного вопроса относительно параметров конституционного права (свободы) позволяет установить предельность права (свободы), его нормативный объем, сферы распространения, круг субъектов, правомерность притязаний носителя права, объем корреспондируемых данному праву обязанностей публичных властей. Иными словами, вопрос о юридически очерчиваемых границах основных прав – это одновременно и вопрос о действительности права (свободы). Понятно, что определяя ориентиры для практики, современная методология исследования проблемы должна учитывать эти обстоятельства. В этой связи принципиально важное значение для понимания данного вопроса имеет практика конституционного закрепления пределов свободы.

Изучение проблемы, уже привлекшей к себе внимание, в том числе отечественных исследователей, позволяет обратить внимание на ряд юридических средств (средств правового воздействия) и юридических форм, посредством которых устанавливаются или могут быть установлены пределы действия конституционного права (свободы), а вместе с этим юридически признаны легитимность и действительность данного права (свободы).

Прежде всего, пределы прав и свобод личности, а также прав социальных общностей как коллективных субъектов конституци-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право России. Общая часть. Кн. 2. С. 703–712.

онного права определяются с учетом действия общедозволительного принципа «разрешено все, что не запрещено». Чаще всего действие данного принципа (типа правового регулирования) проявляется через установление в фундаментальных актах законодательства общих запретов. Общие запреты очерчивают то пространство, в границах которого правопользователь свободен относительно вариативности поведения. Таким образом, посредством установления общих запретов законодательно легализуется возможность правомерного поведения, соотносимого с нормативным объемом конституционного права (свободы).

Общие запреты в том числе представлены в конституционном тексте, например, в конституционной клаузуле «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Представленное в форме прямого общего запрета конституционное установление императивно и безусловно содержит указание относительно выбора правопользователем исключительно правовых средств и дозволенных (или не запрещенных) форм реализации права (свободы). Тем самым реализующий право (свободу) изначально ориентирован относительно сфер, характера и границ (предельности) своего поведения.

Можно сказать, что, закрепляя такие установления, конституционный законодатель призывает (ориентирует, направляет) правопользователей к таким формам правового поведения и деятельности, которые не нарушают объективно предполагаемый баланс интересов взаимодействующих субъектов. В этой связи следует обратить внимание на положение ст. 19 Конституции Российской Федерации, императивно предписывающее соблюдения равенства участников правового общения (не исключая агентов властных структур) независимо от пола, расы, национальности, места жительства и др., ориентируя, как и в случае с действием положения ч. 3 ст. 17 Конституции, каждого правопользователя относительно нахождения оптимального

баланса между своими и чужими правами и свободами, собственными интересами и интересами других лиц, между частными и публичными интересами.

Во-вторых, пределы осуществления прав и свобод связаны с допустимыми формами (способами) их реализации.

Так, положение ст. 35 «Осуществление основных прав» Конституции Швейцарии императивно предписывает: «основные права должны осуществляться в пределах всего правопорядка[1]. В соответствии со ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на экономическую деятельность, но лишь такую, которая не запрещена законом и не направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Часть 4 ст. 37 Конституции признает за работниками право на индивидуальные и коллективные споры, но лишь с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. По действующему трудовому законодательству индивидуальные трудовые споры разрешаются комиссиями по трудовым спорам и в судебном порядке; для рассмотрения коллективных трудовых споров используются примирительные комиссии, трудовые арбитражи, а также службы по урегулированию коллективных трудовых споров (ст.ст. 381–409 ТК РФ). Согласно ч. 2 ст. 45 Конституции «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами», но только «не запрещенными законом».

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, но только при условии, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Как следует из п. 1 ст. 213 ГК РФ, в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам.

В-третьих, конституционный законодатель устанавливает пределы права (свободы) в зависимости от субъектного состава правопользователей. В тех случаях, когда носителями конституционных прав и свобод являются все субъекты без исключения, вне зависимости от их принадлежности к российскому

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 542.

гражданству, используется формула: «каждый», «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации», «личность», «никто», «лицо»; применительно ко всем, имеющим титул российского гражданства, применяется формулировка «граждане Российской Федерации». В некоторых случаях конституционный законодатель очерчивает пространство правопользования посредством указания на специального субъекта: «малоимущие», «указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище», «родители», «нетрудоспособные родители», а также «лицо, которому предоставлено политическое убежище», «обвиняемый», «потерпевший от преступления» и др.[1].

В других случаях законодатель при определении пределов права (свободы) очерчивает круг лиц – носителей права (свободы).

Так, при закреплении гражданских (личных) прав и свобод, а в ряде случаев и социальных, экономических и культурных законодатель использует предикат «каждый» (при так называемом негативном способе закрепления права или свободы применяется, выражаясь языком логики, квантор «никто»), в то время как при фиксации политических прав и свобод применяется термин «граждане». Нередко в конституционном тексте (Конституции РФ) применяется и более конкретное указание на специального субъекта права. Это, в частности, «малоимущие», «указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище» (ч. 3 ст. 40), «работающий по трудовому договору» (предл. 2 ч. 5 ст. 37), «трудоспособные дети, достигшие 18 лет», «нетрудоспособные родители» (ч. 3 ст. 38), «родители или лица, их заменяющие» (предл. 2 ч. 4 ст. 43), «обвиняемый в совершении преступления» (ч. 2 ст. 47 и ч. 2 ст. 49), «осужденный за преступление» (ч. 2 ст. 50), «потерпевшие от преступлений и злоупотреблений властью» (ч. 1 ст. 52), «дети», «дети, оставшиеся без попечения» (ч. 4 ст. 67), «государствообразующий народ» (ч. 1 ст. 68), «коренные малочисленные народы» (ч. 1 ст. 69), «соотечественники, проживающие за рубежом» (ч. 3 ст. 69), «лица, замещающие государственные и муниципальные должности» (п. «т», ст. 71). Согласно п. «ж. 1» ст. 72 (ч. 1 ст. 12 СК РФ)

[1] Троицкая А. А. Сравнительный метод в науке конституционного права. С. 45–69.

брак – это «союз мужчины и женщины». Соответственно, сторонами брачно-семейных отношений не могут становиться лица одного пола.

В-четвертых, в ряде случаев на пределы права (свободы) указывают конституционно определенные объекты защиты права (свободы). Это «добровольное согласие подвергнуться медицинскому опыту» (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ), «неприкосновенность жилища» (ч. 1 ст. 23), «информация о частной жизни» (ч. 1 ст. 24), «свободный выбор языка общения» (ч. 2 ст. 26), «материнство и детство», «семья», «безопасность и гигиена труда» (ч. 3 ст. 37), «оплачиваемый ежегодный отпуск» (ч. 5 ст. 37), «социальное обеспечение по возрасту» (ч. 1 ст. 39), «эпидемиологическое благополучие» (ч. 1 ст. 42), «безопасность личности» (п. «м» ст. 71), «достойное воспитание в семье» (п. «ж. 1» ст. 72) и др.

В-пятых, пределы конституционного права (свободы) обусловлены наличием/отсутствием специальной правосубъектности. Так, не является ограничением установленный федеральным законом запрет на выезд из Российской Федерации государственных служащих, допущенных к работе с государственными тайнами. Для этой категории граждан такое препятствие является вполне допустимым пределом осуществления конституционного права на выезд из страны. В этой же связи правомерен вывод Конституционного суда РФ об объеме реализации конституционных свобод государственными служащими, сотрудниками полиции. Во всех этих случаях речь идет не об ограничении прав (свобод), но об их пределах.

Пределы конституционного права (свободы), в том числе обусловлены состоянием лица в конституционной связи с государством, или фактором гражданства. Так, запрет на приобретение в собственность земли (земельного участка) иностранным гражданином, как отмечалось, является законодательно установленным пределом и его нельзя расценивать как ограничение права.

В-шестых, методологически значимым является вопрос процедуры установления пределов права (свободы). Как показывает анализ, пределы могут быть обозначены в момент признания, наделения правом (свободой), но могут выявляться (уточняться) в процессе осуществления судебного конституционного контроля или контроля со стороны Верховного суда (ex post контроль). И в том, и в другом случае границы правопользования или распространения свободы должны быть установлены соответственно принципу правовой определенности и пропорциональности. В ином случае риск превышения этих пределов остается достаточно высоким.

§ 8. Ограничение прав и свобод в конституционных системах современных государств. Конституционный запрет нарушения существа конституционного права (свободы)

Ограничение прав и свобод допускается Всеобщей декларацией прав человека (ст. 29). В формально-юридическом значении ограничение прав и свобод означает юридическую невозможность осуществления прав и свобод в случаях, предусмотренных законом, а равно определенное им сужение объема данных прав. Ограничение права (свободы) есть осуществление сужения объема права в соответствии с предусмотренными законом основаниями и в установленном порядке[1].

Ограничение права (свободы) в соотношении с сопредельными ему понятиями. Правильная оценка оснований ограничения

[1] Червонюк В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1997. № 11. С. 94–96.

конституционных прав и свобод предполагает соотнесение анализируемого концепта с иными конституционными понятиями, в частности, с лишением права, приостановлением права, правом на дерогацию и др. В различных конституционных системах понимание лишения права имеет страноведческие особенности.

Так, в конституционной практике отдельных стран лишение права – это санкция за злоупотребление правами и свободами. Подобное имеет место, в частности, в ФРГ (ст. 18 Основного закона ФРГ). В Индии, ряде других стран основанием лишения гражданства является совершение носителем данного титула конституционно предусмотренных составов преступлений. Практиковавшееся в СССР лишение права союзного гражданства использовалось в отношении лиц, неугодных режиму, главным образом это касалось диссидентов.

Конституция Испании устанавливает, что «ни один испанец по происхождению не будет лишен своей национальности»; натурализованные граждане, следовательно, могут быть лишены данного титула (ч. 2 ст. 11). Закон Австрийской Республики о гражданстве допускает лишение гражданства натурализованных граждан, но только до истечения шести лет после натурализации (§ 34, абз. 3). В 1958 г. Верховный суд США поддержал федеральный закон, по которому предусматривалась утрата гражданства за «участие в голосовании на выборах в иностранном государстве». В последние годы лишение свободы предусматривается законодательством некоторых стран СНГ Казахстан, Кыргызстан), которое признает его новым видом в системе уголовных наказаний.

Таким образом, лишение права исключает возможность фактического или юридического пользования им (правом), в то время как ограничение права не отчуждает от него (права) его носителя, однако в большей или меньшей степени уменьшает объем правомочий, гарантий осуществления данного права.

Ограничения прав и свобод могут иметь самые различные проявления: они могут вытекать из правового акта, закона, договора, решения правоприменительного органа или из фактических действий; носить постоянный или временный характер; иметь место в обычных условиях или в условиях действия специфических правовых режимов. Ограничения возможны как в

отношении прав физических, так и юридических лиц; они допустимы в сфере действия публичного и частного права; применимы в отношении индивидуальных и коллективных прав и т. д.

Близким по своему значению к ограничению прав и свобод является сужение пределов конституционной правосубъектности человека. Последнее имеет место в случаях законодательного непризнания тех прав, легализация которых государством отвечает его международным обязательствам. В частности, не получило закрепления в действующей Конституции РФ положение п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах о праве «каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достойное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». Очевидно, что отмеченное правильнее было бы квалифицировать в качестве непризнания права (свободы), в определенном смысле его отмены (имея в виду обязательный характер конвенционных прав для национальной правовой системы).

Внешнее сходство с ограничением прав имеет определенный законодательством порядок их осуществления. Для конституционных прав и свобод такой порядок определяется законами, иногда непосредственно в национальной конституции. Симптоматично, что конституционный законодатель в этом случае допускает смешение ограничения права (свободы) с установлением пределов его реализации. Так, Конституция Гватемалы содержит ст. 248 «Ограничения». Согласно данной статье лица, находящиеся на действительной службе в вооруженных силах Гватемалы, не могут пользоваться правом голоса или правом обращения с петициями по политическим вопросам. Они не могут также пользоваться правом на участие в коллективных петициях1. Очевидно, что в данном случае речь идет не о сужении нормативного объема данного права, но о его

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 220.

правовой определенности в отношении служащих вооруженных сил страны.

Порядок осуществления отраслевых прав чаще всего определяется в подзаконных актах. Нередко такие акты таят в себе две опасности. Первая связана с тем, что подзаконный акт может сузить содержание материального права, конкретизируя его. В этом случае такой акт изначально является недействительным. Вторая, более распространенная, опасность заключена в том, что закрепляемый подзаконным актом порядок реализации права не отвечает природе этого права, создавая помехи для его осуществления. Очевидно, что правовая аксиома (устанавливающий порядок осуществления права не может изменять его содержание) должна быть обеспечена и соответствующими юридическими механизмами.

Близким, но не совпадающим с отмеченными понятиями, является понятие «право на деррогацию» – основанное на законе отступление государством от взятых обязательств по обеспечению (соблюдению) прав. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. устанавливает, что право на деррогацию связано: а) с приостановлением действия отдельных правовых норм или с ограничениями при осуществлении индивидом прав и свобод в силу определенных обстоятельств (четыре конвенционные статьи); б) с отступлением от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях; в) с ограничением на политическую деятельность иностранцев; г) с запрещением злоупотреблений правами; д) с пределами использования ограничений в отношении прав.

Безусловно, существуют пределы такого права властных институций, которые также должны быть формально-юридически определены[1].

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. С. 48.

В практике Европейского суда по правам человека, что в последующем вошло и в практику Конституционного суда РФ, часто используется понятие «допустимые ограничения», подразумевающее, что такие ограничения имеют под собой конституционные основания. Соответственно, те ограничения, которые не имеют под собой конституционных оснований, следует квалифицировать как недопустимые, или неконституционные. В современной конституционной реальности они имеют разнообразные формы: умаление, отмена права (свободы), дискриминация прав и свобод.

При оценке природы ограничения прав (свобод) принципиальное значение имеет вопрос о пределах правомерного ограничения. В этой связи представляют интерес положения национальных конституций, в которых содержится прямое указание на такие пределы. В частности, своего рода аксиоматичны положения, адресованные прежде всего законодателю, относительно пределов правомерного ограничения конституционных прав и свобод, представленных в Конституции Швейцарии. Уточняем: это своего рода безусловные требования, следование которым исключает возможность так называемых недопустимых ограничений, что на практике не является редкостью, причем далеко не в отдельных конституционных системах современных государств.

Комплекс эвентуальных запретов и обязывающих законодателя и правоприменителя требований содержит ст. 36 «Ограничения основных прав» Конституции Швейцарии. Прежде всего конституционный законодатель обращает внимание на то методологически значимое обстоятельство, что «ограничения основных прав нуждаются в законном основании» и при этом «значительные ограничения должны быть предусмотрены в самом законе». Посредством оговорки указывается, что «исключениями являются случаи серьезной, непосредственной и иным образом не отвратимой опасности». Части 2 и 3 ст. 36 содержат указание относительно оснований ограничения и принципа пропорциональности: 1) «Ограничения основных прав должны быть обоснованы публичным интересом или защитой основных прав третьих лиц» (ограничения, таким образом, возможны как для защиты публичного, так и частного интереса); 2) «Ограничения основных прав должны быть ***пропорциональны».*** Посредством абсолютного запрета определяется безусловное требование относительно сохранения существа

самого права (свободы): «Принципиальное содержание основных прав неприкосновенно» (ч. 4 ст. 36)[1].

О неконституционных ограничениях до недавнего времени принято было говорить только применительно к странам, которые традиционно отнесены к недемократическим. Принятие рядом государств Запада после 11 сентября 2001 г. комплекса мер по эффективному противодействию терроризму непосредственно коснулось проблемы прав человека. Так, американской общественностью достаточно активно обсуждается проблема расширения законодательно установленных возможностей осуществления правоохранительными органами различных форм электронного наблюдения.

Обращается внимание на то, что федеральные правоохранительные органы могут вести розыск подозреваемых в терроризме личностей оперативным наблюдением за Интернетом (с помощью разработанной и используемой ФБР системы онлайнового наблюдения Carnivore – отслеживанием посещений веб-страниц и корреспондентов по электронной переписке), в том числе без ордера, выдаваемого судом, лишь с одобрения прокуратуры (при наличии чрезвычайных обстоятельств). Новое процессуальное законодательство уполномочивает судью выдавать ордера на использование определителей телефонных номеров сообщающихся абонентов «в любом месте Соединенных Штатов», а не только «в пределах территориальной юрисдикции суда». Закон устанавливает обязанность провайдеров сети предоставлять правоохранительным органам электронные сообщения лиц, подозреваемых в терроризме. На провайдеров, телефонные компании или кредитные организации возлагается также обязанность без ордера суда о выемке предоставлять государству информацию о потребителе своих услуг, если ФБР утверждает, что «таковая информация требуется для проведения санкционированного расследования международного тер-

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 542.

роризма или тайной разведывательной деятельности при условии, что таковое расследование в отношении гражданина США проводится только лишь ввиду его деятельности, охраняемой первой поправкой к Конституции Соединенных Штатов». Разрешение выдается на 30 суток, продление срока санкционируется также судьей, процедура повторяется вновь. Каждые 10 дней следствие обязано информировать судью о ходе прослушивания и сообщать о результатах, полученных на день доклада судье, который может счесть полученные данные достаточными для прекращения мероприятия. Принятый Конгрессом в 2007 г. билль разрешает спецслужбам США прослушивание иностранцев и перехват их переписки по компьютерной почте без предварительного получения судебного ордера.

Наступление на права человека в этой же связи отмечаются и в Великобритании, в разные годы после 11 сентября 2001 г. принимавшей акты об антитерроризме, преступности и безопасности (первый – в 2001 г.). Так, Законом 2001 г. были предоставлены полномочия для ареста на некоторых служебных территориях, для задержания рейсов по соображениям безопасности и снятия с рейсов без доказательств в причастности к терроризму; было закреплено право бессрочного ареста без судебного решения и последующей депортации иностранных граждан, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Принятый в 2005 г. одноименный закон (третий) отменил такую меру пресечения для подозреваемых в терроризме, как заключение под стражу без предъявления обвинения (британскими лордами-судьями данная норма была признана нарушающей права человека). В то же время для данной категории лиц предусмотрены такие меры контроля, как ограничение передвижения или домашний арест. При этом к подозреваемым, согласно закону, могут применяться ограничения в пользовании телефонной связью, Интернетом, поездках по стране и встречах с другими лицами (законопослушными

гражданами). Закон о терроризме 2006 г. (принятый после терактов 7 июля 2005 г.) расширил полномочия государственного секретаря (министра внутренних дел), позволив ему объявлять незаконными общественные объединения, которые считаются причастными к восхвалению терроризма, а также усилил полномочия полиции и следственных органов; увеличил до 28 дней (при наличии судебного одобрения) срок задержания лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Закон «О противодействии терроризму, преступлениях и безопасности» предусматривает обязательность для лиц, имеющих отношение к банковской деятельности, доносить о предполагаемом отмывании денег при наличии к тому разумных предположений; предусмотрено также ограничение банковской тайны: при наличии минимальных подозрений о связях лица с террористами, полиция уполномочена истребовать данные о переводах, а с санкции суда запросить сведения о балансе и размерах этих переводов.

§ 9. Отмена, умаление, отрицание и лишение прав и свобод в современном конституционном праве. Приостановление прав и свобод

Поставленная проблема имеет общее значение для всех без исключения современных конституционных систем и поэтому может быть проанализирована главным образом на примере одной из них.

Конституционное законодательство целого ряда стран при конструировании системы гарантий прав и свобод использует такие концепты, как «умаление прав», «отмена права», «дискриминация права», «лишение права», «отрицание права». Ранее известные только иностранному конституционному праву фундаментальные понятия «умаление прав и свобод» и «отмена

права» действующая российская Конституция ввела в отечественную государствоведческую лексику, закрепив их непосредственно в конституционном тексте (ст.ст. 19, 21 23, ч. 2 ст. 55 и др. Конституции Российской Федерации). Между тем конституционный смысл каждой из этих новелл, используемых в контексте ограничения прав и свобод, остается невыясненным. Несмотря на легализацию в Основном законе, концепты «умаление прав» и «отмена права» не подвергнуты специальному конституционно-правовому анализу[1], равно как и не получили истолкования в решениях федерального органа конституционного контроля. Сохраняющаяся юридическая неопределенность в этом вопросе не способствует и правильному уяснению сопредельных с ним понятий («ограничение прав», «отрицание прав», «отмена прав», «дискриминация прав», «лишение прав») и, таким образом, не содействует обеспечению прав человека и гражданина[2].

По существу, исключается и возможность имплементации этих понятий в действующее отраслевое законодательство[3], что в свою очередь непосредственно сопряжено с необеспеченностью конституционными механизмами реализации и охраны

[1] Не случайно, что даже в крупных работах описание признаков данного феномена, его определение, соотношение с близкими понятиями и т. п. отсутствует (см.: Международная и внутренняя защита прав человека : учебник / под ред. Р. М. Валеева. М. : Статут, 2011; Права человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013; Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. Примечательно также, что в международно-правовой лексике в гуманитарном праве этот термин не используется (см.: Буше-Солонье Ф. Практический словарь гуманитарного права / пер. с французского Е. Кирпичниковой и В. Садитдиновой. 2-е изд., доп., расширенное. М. : МИК, 2008).

[2] См.: Червонюк В. И. Отмена и умаление прав и свобод в доктрине и практике современного конституционализма // Актуальные проблемы развития конституционализма : материалы научно-практического семинара. М., 2016. С. 227–242.

[3] См. об этом: Червонюк В. И. Имплементация конституционно-правовых понятий: инновационный подход к современным формам (способам) конституционализации. С. 345–352.

прав и свобод, т. е. устранения конституционализации в тех сферах, где ее присутствие объективно необходимо.

Неизученность проблемы порождает сложности с уяснением конституционной природы рассматриваемых феноменов, в частности концепта умаления прав и свобод. В незначительном количестве литературных источников, в которых данная проблема затрагивалась, понятие умаление прав и свобод преимущественно связывают с правомерностью, или допустимостью ограничения прав и свобод. В этой связи обращает на себя внимание сформулированный в современном немецком государствоведении вывод о «конституционно минимальном стандарте безопасности основных прав»[1]. Можно предположить, что «минимальный стандарт безопасности» означает предельно допустимые границы (критерии) правомерного (конституционно допустимого) ограничения прав и свобод, выход за которые означает умаление или отмену прав и свобод. Иначе говоря, «конституционно минимальный стандарт безопасности основных прав» – это некий водораздел между свободой и несвободой, правом и неправом; такая мера (степень) конституционной свободы или права, когда всякие иные действия, кроме конституционно определенных (связанных с конституционно допустимым ограничением права или свободы), упраздняют «минимальный стандарт безопасности» и превращают свободу или право в их противоположность – в несвободу, в неправо (бесправие).

И все же сомнения относительно того, что считать «минимально допустимым стандартом», остаются. Достаточно ли, как на это иногда обращается внимание в теоретической литературе (М. А. Краснов), одного указания на чч. 2 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, или же неопределенность и в этом случае не устраняется? По-видимому, дефинитивная норма конституционного уровня устранила бы эту неопределенность, но конститу-

[1] Государственное право Германии : в 2 т. М. : Институт государства и права РАН, 1994. Т. 2. С. 194-195.

ционный законодатель этого приема конструирования нормы относительно умаления и отмены не применяет. Трудно его обнаружить и в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то, что федеральный орган конституционного контроля многократно высказывался по этому вопросу.

Хотя и не общепризнанным, но наиболее распространенным является обозначенный в одном из наиболее авторитетных комментариев к Конституции Российской Федерации подход, в соответствии с которым под умалением законом прав и свобод предлагается понимать необоснованное ограничение их объема или действия по кругу лиц, во времени, сокращение гарантий или усечение механизмов правовой защиты и т. п. В представлении данных авторов умаление прав и свобод может иметь место как в связи с принятием закона, так и в результате принятия подзаконных нормативных актов[1].

Не углубляясь в выяснение сущностных характеристик умаления прав, авторы другой работы формулируют свое понимание путем перечисления форм, способов умаления. С рассматриваемых позиций «умаление может осуществляться путем: сужения пределов прав и свобод, как они зафиксированы в Конституции, если для этого нет установленных в самой Конституции оснований; уменьшения материального содержания прав и свобод, объема социальных и иных благ, причитающихся их обладателю; минимизации гарантий прав и свобод, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав в ущерб другой группе прав, тогда как все права человека и гражданина в силу Конституции должны находиться под равной правовой защитой; создания таких процедур реализации прав и свобод, которые могут свести на нет сами права или свободы человека и гражданина, и т. п.»[2].

Очевидно, верно то, что, как отмечает Б. С. Эбзеев, под умалением прав понимается уменьшение материального содер-

[1] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М. : Проспект, 2009. С. 324.

[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2009. С. 492.

жания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизация гарантий основных прав, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав (или отдельных прав) в ущерб другой группе прав (другим правам), тогда как все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции Российской Федерации (ст.ст. 2, 17, 18) должны находиться под равной правовой защитой[1]. Однако всякое ли «уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ» можно считать умалением. Очевидно, что уменьшение такого рода благ в отношении некоторых групп населения, в особенности представленных во властных структурах, правильнее оценивать не умалением, а социально оправданным выравниванием социальных возможностей этой группы по сравнению с большинством населения[2].

По-видимому, в самом первом приближении умалением прав можно считать всякое их неконституционное ограничение, хотя такой вывод и является самым общим.

Несколько более акцентированный подход к проблеме представлен М. А. Красновым, по мнению которого «вне зависимости от форм ограничений – материальных или процессуальных – умаление есть недопустимое сужение материального содержания субъективного права». В качестве иллюстрации автор обращается к положению абз. 2 ст. 19 Основного закона

---

[1] Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2006. С. 231–232; Он же. Введение в Конституцию России : монография. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 278. Ср. : Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2010. С. 456.

[2] В интерпретации еще одного автора умаление прав квалифицируется как «необоснованное ограничение прав и свобод, в том числе ограничения их объема, действия по кругу лиц, во времени и в пространстве, сокращение гарантий их обеспечения и защиты (см.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. С. 301). Ср. : Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Карповича. М., 2002. С. 380.

ФРГ: «Существо содержания основного права ни в коем случае не может быть затронуто»[1].

Представляется, что как в данном случае, так и в ранее проанализированных работах речь все же идет не об умалении, а об отмене прав и свобод; что касается квалификации умаления права как не отвечающего требования закона сужения «содержания субъективного права», то при определенных условиях это можно рассматривать лишь одной из форм умаления. Умаление права (свободы), кроме того, может быть связано с качеством нормы закона, закрепляющего данное субъективное право; с отсутствием гарантий его реализации (отсутствием юридического механизма реализации); неэффективной правообеспечительной (правоприменительной, юрисдикционной) деятельностью, неблагоприятными условиями среды действия права и другими факторами, делающими невозможным фактическое пользование таким субъективным правом. Законодатель в этой цепи – лишь одно из звеньев, хотя, может быть, и самое значимое, поскольку принятие заведомо неправовой нормы, упраздняющей существующее право, никакими иными механизмами компенсировать невозможно.

Следовательно, «необоснованное ограничение права (свободы)» нельзя отождествлять с их умалением. Представляется, что такое понимание соответствует и позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. отмечается, что решения законодателя «не должны противоречить конституционно значимым целям, умалять

[1] Краснов М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 84.

или ограничивать права граждан, в том числе установленные статьей 42 Конституции Российской Федерации»[1].

Таким образом, умаление прав и свобод нельзя связывать исключительно с нормативным сужением содержания конституционного права или свободы. Вместе с тем, вопрос о связи ограничения прав и свобод с их умалением существует и в ее характере надлежит разобраться.

Аксиологический контекст в оценку соотношения понятий умаления и ограничения прав и свобод пытается привнести В. В. Лапаева. В представлении данного автора умаление – это не уменьшение количественного объема чего-либо, а принижение чего-то высокого, уменьшение его значения, роли, ценности и проч. В. В. Лапаева считает, что, когда мы говорим об умалении, то имеем в виду изменение не количественных, а качественных характеристик объекта. Отсюда постулируется, что термин «умаление» применим лишь к основному содержанию конституционных прав, выражающему сущностные, т. е. качественные, характеристики этих прав, и означает уменьшение их критериальной и регулятивной роли для текущего законодательства, девальвацию их ценности для правовой системы и т. д. Однако вывод, к которому приходит данный автор, сближает его с уже известной позицией: «Конечно, умаление основного содержания конституционных прав является результатом их неправомерного ограничения со стороны федерального законодателя»[2].

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 50. Ст. 5711.

[2] Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 75.

Аналогичное мнение высказывают и другие авторы: термин «умаление» означает «законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы меньшей, чем необходимая с точки зрения основного содержания этих прав и свобод»[1]. Отмеченный подход в чем-то решает проблему. Однако, как уже отмечалось, надо иметь в виду, что в реальной конституционной действительности существует множество вариантов умаления, не сводимых исключительно к ущемлению материального права. Да, очевидно, следует признать «уплотнение» материального содержания права сущностным признаком умаления; отсюда умалить право или свободу значит уменьшить ее объем, сузить пределы. Однако это не единственный способ умаления права, поскольку умаление возможно разными способами, в том числе процессуальными излишествами, отсутствием необходимых процедур реализации и др.

При анализе соотношения умаления и ограничения прав и свобод следует одновременно обращать внимание и на взаимосвязь этих понятий с иными конституционными концептами: отменой и отрицанием прав. В этом смысле, очевидно, что оценка Н. В. Витруком умаления как «принижения значения, необоснованного ограничения их содержания, действия по кругу лиц, во времени и пространстве, сокращения гарантии их обеспечения и защиты либо созданием таких процессуальных процедур и механизмов, которые могут свести на нет само право или свободу личности»[2] хотя и отличается значительной новизной, требует уточнения. В рассматриваемом контексте умаление прав и свобод следует квалифицировать одним из способов их отмены.

---

[1] Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / под ред. В. А. Четвернина. М., 1997. С. 31.

[2] Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 101.

Умаление – это действительно качественное ухудшение права или свободы, но это не отмена права, а лишение части объективно присущих ему свойств, в том числе сущностного характера, а равно средств (инструментария) обеспечения данного права или свободы, обременение дополнительными требованиями, создание фактических или юридических помех реализации и защиты их правопользователем, вследствие чего реализация (защита) данного права крайне затруднительна или невозможна. Вместе с тем, умаление права не означает полного отчуждения данного права от его носителя, что имеет место в случае с отменой права.

При оценке природы умаления (равно как и отмены) прав и свобод принципиально важно еще одно обстоятельство. Поскольку ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации содержит обращенный к законодателю запрет не издавать законов, умаляющих или отменяющих права и свободы, то из этого нельзя делать вывод, что только изданием закона могут быть умалены права. Это возможно неоправданным молчанием или пассивностью законодателя, когда он не принимает закон, нужный для обеспечения прав и свобод. Умаление и отмена ограничивают или устраняют уже то, что есть в позитивном праве или среди прав и свобод, содержащихся в общепризнанных принципах и нормах международного права.

В этой связи, как справедливо отмечается в специальной литературе, возникает вопрос о том, можно ли квалифицировать неисполнение федеральным законодателем указаний Конституционного Суда как правонарушающие конституционный деликт. На практике длительное время игнорируются многие указания Конституционного Суда, в которых обращено внимание федерального законодателя на существующие пробелы, в частности в сфере прав человека.

К слову сказать, вопрос о пробелах как причине нарушения прав человека рассматривался в ряде пилотных постановлений ЕСПЧ.

К умалению можно отнести нередко встречающуюся коллизию законов по одному предмету регулирования. Здесь ситуация может быть разрешена как законодателем, так и с помощью существующих средств разрешения коллизий в законодательстве. Однако новой проблемой является конкуренция прав и свобод, обусловленная конкуренцией выражаемых ими конституционных ценностей. Например, свобода слова, носителем которой является определенный субъект, может вступить в конкуренцию с правом человека на охрану частной жизни; правом на безопасность, признаваемое в том числе на конституционном уровне в ряде стран, может вступать в конкуренцию с правом на неприкосновенность и т. д. Если такая конкуренция в силу особенностей поведения одной из сторон ведет к злоупотреблению правом, то это, хотя и не отменяет право другой стороны, но снижает его действительную ценность. Значит, умаление может быть вызвано и конкуренцией прав и свобод, и обусловленным этим неконституционным поведением одного из носителей конкурирующих прав. В новейшее время возникла проблема и иного характера, связанная с определением действительного соотношения свободы и безопасности в условиях перманентно существующей террористической опасности[1].

При определении сущностных характеристик умаления прав следует обратить внимание на то обстоятельство, что норма о запрете умаления прав располагается в статье Конституции

[1] Постановку и обсуждение проблемы см.: Червонюк В. И. Современное полицейское право в контексте правовой государственности : в 3 вып. Вып. 3. Правозащитная полицейская функция современного государства: юридические формы и конституционные учреждения ее реализации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 5. С. 110–116.

Российской Федерации в том числе касающейся оснований и процедур ограничения основных прав и свобод[1].

Как справедливо замечено, такая трактовка умаления прав не вполне соответствует лингвистическому значению слова «умаление» и правовому смыслу, заложенному в концепте «умаление прав» конституционным законодателем. Иными словами, умаление, если основываться на этимологии слова, означает не просто уменьшение объема права, но фактическое или юридическое затруднение и даже невозможность воспользоваться им по причинам, не зависящим от носителя данного права.

Если для ограничения все же существуют «извинительные обстоятельства» (весьма значимые по своему социальному весу), и именно наличие таковых вынуждает законодателя, руководствуясь императивными положениями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с установившейся конституционной практикой (выработанными Конституционным Судом принципами) делать изъятия для некоторых прав и свобод, то для умаления не существует никаких обстоятельств, которые могли бы повлечь действия публичных властей, направленные на умаление прав и свобод. Как следует из ст. 21 Конституции Российской Федерации, «ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности».

Ограничение прав и свобод по смыслу Конституции возможно путем принятия федерального закона, соответственно и нарушение требований возможно. С умалением прав дело об-

[1] На это обстоятельство обращается внимание во многих работах, в которых так или иначе исследуется проблема ограничения прав и свобод. Однако что касается рассматриваемой проблемы, то в тех же работах ее специальный анализ, как правило, не представлен. Так, в объемной монографии С. В. Пчелинцева, специально посвященной проблеме ограничения прав в условиях действия исключительных правовых режимов, рассмотрение вопроса об умалении прав ограничено представленными в литературе мнениями отдельных авторов, собственный взгляд на проблему автор не стал обнародовать (см.: Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М. : Норма, 2006. С. 328–331).

стоит иначе: оно, как это видно на примере предпринимательского сектора экономики, в равной мере возможно как в сфере нормотворчества, так и в сфере правоприменения, в оперативно-исполнительной деятельности, в юрисдикционной практике[1].

Очевидно, что умаление прав возможно путем сужения их, как зафиксировано в Конституции, если для этого нет установленных в самой Конституции оснований. Но только к этому содержание данного феномена не сводимо. Это и уменьшение материального содержания прав и свобод, объема социальных и иных благ, причитающихся их обладателю; минимизация гарантий прав и свобод, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав в ущерб другой группе прав, тогда как все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции должны находиться под равной правовой защитой; создание таких процедур реализации прав и свобод, которые могут свести на нет сами права или свободы человека и гражданина и т. п.[2] Особым случаем умаления прав является невключение в число закрепляемых законом прав, легализация которых государством отвечает его международным обязательствам. Как известно, не получило закрепления в Конституции Российской Федерации положение п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах о праве «каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достойное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». Однако это об-

[1] Поэтому нельзя согласиться с позицией, согласно которой термин «умаление» означает «законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы, меньшей, чем необходимая с точки зрения основного содержания этих прав и свобод» (см.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / под ред. В. А. Четвернина. М., 1994. С. 31). Очевидно, что такой подход существенно ограничивает объем данного понятия, не способствует уяснению его действительного содержания.

[2] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. С. 456; Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России : монография. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 241.

стоятельство не следует рассматривать в числе тех, которые относятся к умалению прав.

Умалением права следует считать также нарушение пределов ограничения. Это обстоятельство не всегда учитывается в специальной литературе. Так, отмечается, что «основные экономические права, даже если они не содержат оговорки о возможности ограничений, могут быть ограничены путем принятия федерального закона»[1]. Такое понимание имеет широкое распространение в специальной литературе. Получается, что всякое конституционное право может быть ограничено, а значит, его нормативный объем может быть определен законодателем дискреционно. В этом случае по своему усмотрению законодатель корректирует норму Конституции, уточняет пределы свободы поведения, «уточняет» конституционный смысл нормы. Очевидно, что существуют пределы, границы в определении законодателем изъятий (исключений) из нормы[2]. В свою очередь нарушение меры (пределов) ограничения также следует считать умалением прав и свобод.

Можно предположить, что умаление прав и свобод связано с нарушением принципа соразмерности (пропорциональности). Этот вывод, как представляется, в большей степени подходит для оценки умаления в сравнении с весьма неопределенным по смыслу «незаконное» или «необоснованное» ограничение прав и свобод. Значит, умаление прав связано с незаконным ограничением, но оно может иметь место и вне его. Умаление нельзя

---

[1] Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. М., 2004. С. 75.

[2] Имманентные пределы основных прав зафиксированы в самой Конституции и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав. Речь идет о границах признаваемой и защищаемой Конституцией свободы индивидов и их ассоциаций, по существу – о нормативном содержании того или иного конституционного права, составе его правомочий и системе гарантий (См.: Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. С. 236-237).

рассматривать только во взаимосвязи с ограничением права, оно имеет более широкий контекст.

Конституционной практике известно немало примеров, когда Конституционный суд неоднократно признавал неконституционными положения законов, ограничивавших права граждан: на свободу и личную неприкосновенность, на свободу передвижения и выбор места жительства, на объединение, избирательные права, право собственности, права в налоговых правоотношениях, трудовые, пенсионные права, право на жилище, на благоприятную окружающую среду, на судебную защиту и др.[1]

Уже отмечалось, умаление и отмена прав и свобод – близкие по своему значению конституционный концепты. Это действительно близкие, но вместе с тем различающиеся по своему содержанию понятия. Если умаление означает фактическую невозможность правопользования, то отмена права исключает и юридическую возможность реализации права, поскольку оно отчуждается от его носителя постоянно или на определенный срок. Наиболее характерным примером отмены является приостановление действия прав в условиях введения исключительных правовых режимов.

Так, введение режима чрезвычайной ситуации на определенной территории, к примеру, в связи с лесными пожарами, может означать запрет на отдых гражданам в зоне лесного массива на этот период. Видимо, указание в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 56) о том, что в условиях чрезвычайного положения возможны в соответствии с федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод, точнее было бы обозначать как отмену этих прав. Как представляется, конституционный законодатель должен соблюдать методологическую строгость в используемых им понятиях. Очевидно, что конституционное содержание ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации не совпадают: в одном случае

[1] См., в частности: Бурков А. Л. Конвенция о защите прав человека в судах России / предисл. А. И. Ковлера. М. : Волтерс Клувер, 2010.

ограничением признается сужение нормативного объема конституционного права исключительно по прямому распоряжению Конституции и только на основании федерального закона и, таким образом, из общего правила (конституционной нормы) делается исключение; соответственно при наступлении указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции фактических условий объем такой конституционной нормы будет равен нормативному объему нормы закона). В случае, определенном ч. 1 ст. 56, возможность воспользоваться тем или иным конституционным правом или не воспользоваться им зависит от усмотрения акта главы государства, решением которого на определенной части или на всей территории Российской Федерации может быть, к примеру, введен режим чрезвычайного положения; действие конституционной нормы, закрепляющей то или иное право, в этом случае приостанавливается (или, что то же самое, временно отменяется) на время действия исключительного правового режима. Думается, что такое понимание конституционного смысла положений ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации в полной мере соответствует положениям международного, в частности европейского права.

Отмена права в каком-то смысле сродни лишению права, равно как и необоснованному отказу в предоставлении, к примеру, гражданства. В современной отечественной конституционной практике случаи необоснованного отказа в предоставлении гражданства имели место.

Умаление и отмена прав и свобод не тождественны еще одному из конституционных понятий – понятию отрицания прав и свобод. В доктрине конституционного права под отрицанием «других общепризнанных прав и свобод» обычно понимается их непризнание. По смыслу конституционной нормы непризнание возможно только законодательным органом власти. Именно на основе признания у государства и его органов возникает обязанность предоставить этим правам и свободам юридическую защиту наравне с непосредственно закрепленными в ней основными правами и свободами. Очевидно, что отрицание прав и свобод также может рассматриваться в качестве одной из формы их умаления.

Точно так же умаление и отмена прав и свобод отличны от используемого главным образом в международном праве (редко в конституционном) понятия дискриминации прав и свобод. Дискриминация, если исходить из лингвистического значения, – это умаление (физически или юридически) прав какой-либо группы граждан по мотивам их национальности, расы, пола, вероисповедания и т. д.[1] При этом дискриминация прав и свобод гражданина осуществляется посредством исключения той или иной возможности (правомочия) из содержания права (свободы), а также путем установления специального порядка его реализации[2]. Очевидно, что для умаления прав демографические и иные характеристики носителя права не имеют юридического значения. Отсюда содержанием умаления прав охватывается и их дискриминация, понимаемая как одна из форм умаления прав.

В конституционном законодательстве современных государств используются и иные, кроме отмеченных, концепты, связанные с действием прав и свобод. К таковым, в частности, следует отнести *приостановление действия прав (свобод)*.

Формой ограничения основных прав и свобод является их приостановление.

Так, гл. 5 Конституции Испании «О приостановлении действия прав и свобод» устанавливает исчерпывающие основания приостановления права (свободы). Различия между ограничением и приостановление права (свободы) сохраняются: ограничение – это сужение их

[1] Принципиально важно то, что в новейших условиях и в национальном, и в международном праве различают два аспекта дискриминации: дискриминацию или неблагоприятное различение, которые являются незаконными, и положительные формы дискриминации, целью которых является улучшение условий группы лиц или компенсирование их неравенства вместо угнетения других групп (см. об этом: Де Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. С. 137).

[2] О дискриминации в правовой сфере см.: Супрунова М. С. Дискриминация как объект общеправового анализа : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

объема; приостановление – это юридическая и фактическая невозможность пользования правами и свободами в установленные конституцией или законом периоды времени (сроки) всеми без исключения или только определенным кругом лиц в связи с совершенными ими противоправными действиями. Первое основание приостановления прав связано с ведением исключительных правовых режимов. Например, «в случае объявления чрезвычайного или осадного положения» (ч. 1 ст. 55 Конституции Испании). Второе основание касается определенной категории лиц. Так, ч. 2 ст. 55 испанской Конституции устанавливает, что такое возможно «в отношении определенных лиц в связи с проведением расследования деятельности вооруженных банд или террористических элементов». По Конституции Перу осуществление политических прав приостанавливается по постановлению суда о лишении гражданских прав; по приговору суда, предусматривающему назначение наказания, связанного с лишением свободы; по приговору суда, предусматривающему ограничение политических прав (чч. 1–3 ст. 33)[1]. Конституция Никарагуа (ст. 185) установила: «В целях обеспечения безопасности нации, в случаях бедствий национального масштаба, а также по причинам экономического характера Президент Республики может на Совете министров объявлять о приостановлении действия предоставляемых настоящей Конституцией прав и гарантий на всей государственной территории или на ее части на определенный и подлежащий продлению срок. Указанный вопрос регулируется законом о чрезвычайном положении»[2].

Согласно ст. 19 Конституции Португалии («Приостановление действия прав») «органы власти, совместно или каждый в отдельности, не могут приостанавливать действие прав и свобод и их гарантий, за исключением случаев осадного или чрезвычайного положения, объявленных в соответствии с Конституцией[3]. По смыслу данного положения, можно сказать, что мы имеем дело с частичной и временной отменой прав и свобод в условиях исключительных конституционно-правовых режимов.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 796.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 629.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 752.

§ 10. Конституционные гарантии прав и свобод

Это предусмотренные национальной конституцией условия и средства (механизмы), обеспечивающие беспрепятственное пользование правами и свободами и их всестороннюю охрану. Гарантии прав и свобод в основном имеют государственный характер независимо от их конкретного содержания. В условиях подлинной демократии права и свободы не только признаются и юридически закрепляются, но и реально обеспечиваются посредством создания фактических и юридических условий их действительного осуществления. При этом такие гарантии представлены как реально существующими политическими и социально-экономическими условиями, или конституционным строем (общие гарантии), так и созданием фактических и юридических условий их действительного осуществления (специальные гарантии).

Общие гарантии – это наличие конституционного строя, основанного на соблюдении конституции, неотчуждаемом естественном праве и общепризнанных принципах и нормах международного права; развитого экономического строя и социальной политики государства, обеспечивающих реальность социально-экономических прав и свобод; состояние политического режима и политической атмосферы, зрелость институтов гражданского общества и развитая демократия, предрасполагающие к активному участию в политической жизни страны. Все эти благоприятные условия образуют социальную среду, в которую помещен индивид, реализующий права и свободы.

В структуре общих, или общесоциальных, гарантий выделяют материально-экономические, социальные, политические и духовно-культурные гарантии.

Материальные (экономические) гарантии образует развитой экономический строй, выраженный в единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и

финансовых средств, поддержке конкуренции и свободной экономической деятельности; признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, их равной защите; обеспечении социального партнерства и гармонии интересов между личностью и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем; достойной заработной платой. Как результат всего этого – благоприятный социальный климат общества, отсутствие сложных социальных конфликтов (система позволяет почти автоматически выпускать социальный пар, не доводя его до критической массы), соответствующие достойному уровню жизни людей их материальное благополучие и социальный комфорт.

Политические гарантии совокупно отражают состояние политического режима в стране, политическую атмосферу, указывают на наличие или, напротив, отсутствие развитых институтов гражданского общества, сложившейся системы народовластия, политической культуру и политические традиции. Это, прежде всего, сам конституционный строй, основанный на соблюдении конституции, неотчуждаемых естественных правах и свободах и общепризнанных принципах и нормах международного права. При конституционном режиме – соответствии норм конституции страны реально действующим конституционным порядкам – созданы благоприятные политические условия для реализации прав и свобод. Показатели – беспрепятственное (отсутствие противодействия со стороны публичных властей) использование политических прав и свобод: свободы слова, печати, собраний и митингов, права на участие в управлении делами государства, действие института гражданских инициатив; действие конституционной оппозиции в стране, наличие свободных СМИ; государственная система противодействия коррупции и клиентелизму и пр.

Духовно-культурные условия или гарантии – это прежде всего признанная обществом и поддерживаемая государством

система господствующих духовно-культурных ценностей: признание человека, его прав свобод высшей ценностью; идеологический и политический плюрализм, конституционные запреты монополизации идеологии, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды; бесплатное общее и профессиональное образование; свобода литературного, художественного, научного творчества и свобода преподавания. Словом, это основанная на общечеловеческих ценностях, приоритетах личности духовно-культурная атмосфера, что в своей совокупности определяет условия реализуемости и гарантированности основных прав и свобод граждан. Благоприятная духовно-культурная атмосфера способствует приобщению человека к истинным духовным ценностям. Права и свободы человека становятся тем инструментом, посредством которых отдельный индивид и коллективные общности реализуют свои потребности и интересы.

Специальные гарантии прав и свобод, к ним можно отнести: 1) специальные конституционно-юридические гарантии-условия; 2) юридические средства и механизмы охраны и защиты прав и свобод.

К специальным конституционно-юридическим условиям обеспечения и защиты относятся те, которые вытекают из природы самой конституции, обусловлены ее местом и ролью в государственно-правовой (конституционной) системе. Это прежде всего закрепление прав и свобод человека и гражданина в национальной конституции. Тем самым они официально признаются высшей конституционной ценностью, а их соблюдение и защита признается обязанностью, смыслом и содержанием всех публичных институтов власти; незыблемостью основ конституционного строя, т. е. осуществление в практике принципов конституционного строя; действие конституционно признанных положений о демократическом, правовом и социальном государстве. К числу важнейших специальных кон-

ституционно-юридических условий обеспечения основных прав и свобод относится установление прочного режима конституционной законности, имеющего своей целью обеспечение реального верховенства конституции в правовой системе, прямое и непосредственное действие ее норм и положений, создание в стране такого политического режима и социально-экономического строя, при котором конституционная формула «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» стала бы действительно смыслом, содержанием и обязанностью для государства, его органов и должностных лиц.

Специально-юридическими гарантиями-условиями можно считать предусмотренные национальными конституциями положения о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (запрет обратной силы закона); установленный в конституции запрет, обращенный к законодателю, не издавать законов, отменяющих или ущемляющих права и свободы человека и гражданина; закрепление в национальной конституции гарантий правосудия: презумпция невиновности; запрет повторного осуждения за одно и то же преступление; признание недействительными незаконно полученных доказательств; запрет на применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения и др.

Комплекс такого рода конституционных средств в Конституции Колумбии закреплены в гл. IV «О защите и осуществлении прав». Это, в частности, положение о том, что действия частных лиц и государственных органов должны основываться на принципе добросовестности (ст. 83); адресованный государственным органам конституционный запрет «устанавливать обязательность получения или требовать предъявления разрешения, лицензии, а равно обусловливать их дополнительными формальными требованиями» в тех случая, когда «осуществление какого-либо права или ведение какой-либо деятельности урегулированы в общем порядке» (ст. 84); закрепление права на обращение каждого в суд «с иском о немедленной защите его

основополагающих конституционных прав», если он «считает, что вследствие действия или бездействия любого органа власти или должностного лица его права нарушены или возникла угроза их нарушения» (ст. 86); положение Конституции о том, что «нормы о правах, закрепленные в ст.ст. 11–21, 23, 24, 26–31, 33, 34, 37 и 40, обладают прямым действием» (ст. 85)[1] и др.

Применительно к заключительной из отмеченных гарантий обеспечения прав и свобод – их прямому действию – обратим внимание на еще более точное отношение к этой проблеме, выраженное конституционным законодателем Португалии: «Конституционные положения о правах и свободах и их гарантиях являются нормами прямого действия и обязательны для государственных и частных учреждений» (ст. 18)[2].

К специально-юридическим гарантиям-условиям следует отнести положение ст. 131 («Гарантирование основных прав и свобод») Конституции Республики Намибия. Согласно конституционному императиву устанавливается запрет на отмену или внесение любых поправок в положения гл. 3 настоящей Конституции, если такие изменения снижают уровень гарантий защиты или отменяют действие основных прав и свобод, предусмотренных в указанной главе; в случае их принятия указанные изменения не должны иметь юридической силы[3].

К специальным конституционным гарантиям-средствам относятся закрепленные в конституции средства и механизмы охраны и защиты прав и свобод. В частности, к юридическим средствам отнесены все те, которые вытекают из содержания конституционных процессуальных прав: судебная защита прав и свобод; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностными лицами; право на пересмотр приговора и др.

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 569-570.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 752.
[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 660.

Механизмы правовой охраны и защиты прав и свобод включают комплекс юридических средств, которые применяются либо самим носителем прав и свобод, либо специально уполномоченными на то органами охраны и защиты прав и свобод.

Можно выделить несколько групп таких конституционных механизмов: во-первых, это конституционный механизм самозащиты; во-вторых, это конституционные механизмы государственной охраны и защиты прав и свобод: многообразная правоохранительная деятельность специализированных органов государства; конституционный надзор и контроль; деятельность института омбудсмена, органов прокуратуры (атторнейских служб) и др.; в-третьих, конституционные механизмы негосударственной защиты посредством деятельности всей системы правозащитных организаций; в-четвертых, это наднациональные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

§ 11. Конституционные обязанности: страноведческое многообразие

Конституции первого поколения содержали указание на обязанность нести военную службу и платить налоги. Современные конституции устанавливают гораздо более широкий набор основных обязанностей: обязанность соблюдать конституцию и законы; быть верным, преданным своему государству (Азербайджан, Ирландия, Италия, Польша, Румыния, Сан-Марино, Эстония); обязательность начального образования (ч. 1 ст. 23 Конституции Люксембурга, ч. 4 ст. 27 Конституции Испании); обязанность родителей по отношению к детям (абз. 2 ст. 6 Основного закона ФРГ, ст. 30 Конституции Италии 1947 г.), обязанность (граждан и в основном мужчин) защищать свое Отечество (Беларусь, Дания, Турция Италия) и др. Консти-

туция Колумбии в гл. V «Об обязанностях» обременяет колумбийцев и каждого «уважать права, принадлежащие иным лицам, и не злоупотреблять своими собственными правами»; «принимать участие в политической, гражданской и общественной жизни страны» (пп. 2 и 5 ст. 95)[1].

Как и в случаях с правами, в основных законах используются специфические технико-юридические способы закрепления конституционных обязанностей. Как правило, обязанности закрепляются посредством обязывающих конституционных установлений. В частности, ст. 54 Конституции Италии устанавливает: «Все граждане обязаны быть верными Республике и должны соблюдать ее Конституцию и законы». По Конституции Индии обязанностями каждого гражданина являются: «соблюдение Конституции», «сохранение и следование благородным идеалам», поддержание и защита суверенитета», «защита страны и несение воинской обязанности» (пункты «a», «b», «c», «d» ст. 51A).

Иногда обязывающие нормы закрепляются достаточно специфично.

Например, согласно абз. 3 ст. 5 Конституции ФРГ «свобода преподавания не освобождает от верности Конституции». В то же время реже, но применяется и такой способ, как запрет. Так, п. «i» ст. 51A индийской Конституции ч. IV-A «Основные обязанности» содержит обращенный ко всем запрет «отказ от насилия». Запрет злоупотреблять правами закреплен в ст. 18 Конституции ФРГ; ч. 5 ст. 21 Конституции Италии устанавливает: «Запрещаются печатные произведения, зрелища и всякого рода манифестации, противные добрым нравам».

Конституции отдельных стран закрепляют конструкцию обязанностей-прав.

Так, гл. III Конституции Гватемалы «Гражданские и политические права и обязанности» включает две статьи: «Обязан-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 572.

ности и гражданские права» (ст. 135) и «Обязанности и политические права» (ст. 136).

Согласно ст. 135 правом и обязанностью гватемальцев, кроме указанных в других нормах Конституции и законов Республики, являются a) служить родине и защищать ее; b) соблюдать Конституцию Республики; c) работать на благо гражданского, культурного, морального, социально-экономического развития гватемальцев; d) уплачивать налоги в соответствии с порядком, установленным законом; e) повиноваться законам; f) оказывать должное уважение властям; g) нести военную и социальную службу в соответствии с законом.

Статья 136 предусматривает, что правом и обязанностью граждан являются: a) регистрироваться в Реестре граждан; b) избирать и быть избранным; c) следить за свободой и эффективностью выборов, прозрачностью избирательного процесса; d) занимать государственные должности; e) участвовать в политической деятельности; f) защищать принцип чередования при переизбрании на пост Президента Республики[1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что закрепляемые перечни конституционный законодатель объединяет общим понятием «права и обязанности», тем самым придавая им характер конституционного долга[2].

Достаточно детальный перечень основных обязанностей закрепляет Переходная Конституция Республики Южный Судан 2011 г. Согласно ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции («Обязанности граждан»), «защищать и соблюдать настоящую Конституцию и уважать законы Южного Судана должно быть обязанностью каждого гражданина». Каждый гражданин должен следовать конституционным императивам. В частности, он (гражданин) обязан: a) защищать страну и откликаться на призыв на военную службу согласно положениям настоящей Конституции и закона; b) предотвращать насилие и поддерживать гармонию, единство, братство и терпимость среди всех жителей Южного Судана для сглаживания национальных, религиозных, географи-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 190-191.

[2] См. об этом: Червонюк В. И. Конституционный долг и конституционные обязанности: линии пересечения // Конституционное право России : учебник : Общая часть. Кн. 2.

ческих и политических разногласий; c) оберегать и защищать государственные средства и ресурсы и уважать правовые и финансовые обязательства; d) предотвращать и бороться с коррупцией и диверсией; e) принимать участие в развитии Южного Судана; f) принимать участие во всеобщих выборах и референдумах в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и законом; g) подчиняться закону и сотрудничать с соответствующими учреждениями в поддержании закона и порядка; h) защищать окружающую среду и рационально использовать природные ресурсы; i) быть осведомленным и руководствоваться во всех действиях интересами народа и принципами, закрепленными настоящей Конституцией; j) поддерживать демократию, надлежащее хорошее управление и верховенство закона; k) уважать права и свободы других людей[1].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 406-407.

Глава 12. Институт гражданства, правовое положение иностранных граждан

§ 1. Гражданство в современных государствах: понятие, принципы, способы приобретения и утраты

Понятие и значение гражданства. Гражданство – это основа правового положения человека. Оно создает преимущества для человека, позволяет ему в полной мере реализовать права и свободы, включая участие в управлении, обеспечивает юридическую определенность во взаимоотношениях с государством. В связи с гражданством находятся полная реализация права на образование, социальных, культурных и социально-экономических прав, в том числе приобретение прав собственности и других вещных прав. Гражданство – неотъемлемое свойство, атрибут государственного суверенитета. Благодаря наличию гражданства на соответствующих лиц распространяются суверенная власть, законы и защита данного государства, причем вне зависимости от того, находятся они постоянно или временно на территории своей или другой страны. Преимущества гражданства очевидны. Так, в Основном законе Австрии «Об общих правах граждан» указывается, что для иностранцев поступление на службу в публичные учреждения зависит от приобретения австрийского гражданства (ст. 3).

В конституционно-правовом смысле[1] гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека; это принадлежность лица к данному государству, вследствие которой на лицо распространяются суверенные права данного государства и обеспечивается защита его прав и интересов как внутри страны, так и за ее пределами. Гражданство выступает как своеобразная общая длительная и непрерывная, устойчивая связь, не ограниченная территориально-пространственными сферами страны, как гарант (необходимое условие) обеспечения лицу активного и эффективного участия в управлении делами общества и государства[2].

Способы приобретения гражданства. Приобретение гражданства происходит чаще всего двумя основными способами: по рождению – филиацией и путем приема – натурализацией, укоренением.

Приобретение гражданства по рождению – филиация (от лат. filius – «сын») – способ приобретения гражданства по случаю рождения, в соответствии с которым ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения либо по факту рождения на определенной территории. Данный способ не предполагает каких-либо действий и приобретается почти автоматически. Для определения гражданства по рождению применяются два принципа – каждый в отдельности или в их сочетании: а) принцип «права крови» – гражданство ребенка определяется гражданством его родителей (распространен в странах Европы); б) принцип «права почвы» – гражданство в данном государстве предоставляется всякому лицу, родивше-

[1] Кроме конституционно-правового, или национального, института гражданства, юридическая теория и практика знает еще и международно-правовой, носителями которого выступают лица без гражданства.

[2] Червонюк В. И. Идея права и право в идеях. Т. II. Кн. 1. С. 549–558.

муся на его территории независимо от гражданства родителей (распространен в странах Американского континента).

Натурализация, или укоренение (от лат. naturalis – «природный») – порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства главой государства в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства) на основании их заявления и при наличии предусмотренных национальным законодательством условий. Согласно законодательству зарубежных стран о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие совершеннолетия и обладающие дееспособностью, могут ходатайствовать о приеме в гражданство.

Условия приема в гражданство в разных странах различные, но главным для всех них, как правило, признается укоренение – определенный срок проживания на территории соответствующего государства – обычно пять лет, хотя может быть и большим (в Австрии, Греции, Португалии и ФРГ – 10, в Швейцарии – 20) или меньшим (два года в странах Латинской Америки). К универсальным условиям относятся также: владение языком; принесение присяги; соблюдение конституции и законов, а равно: наличие средств к существованию; лояльность к конституционному строю государства, предоставляющего гражданство; доказательства отсутствия тяжких (СПИДа) и психических заболеваний и др. В исламских государствах одним из юридических фактов приобретения гражданства является принадлежность к религии ислама. Согласно п. «d» ч. 3 ст. 8 Конституции Мальдив, «лицо, не являющееся мусульманином, не может приобрести гражданство Мальдив».

Применяются льготные режимы приобретения гражданства, в частности упрощенное приобретение гражданства, связанное с сокращением срока укоренения (в Португалии до двух лет для граждан государств, где официальным языком является португальский; в Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии – для

граждан этих стран); льготный режим предоставляется лицам, вступившим в брак[1].

Кроме отмеченных, используются и другие способы приобретения гражданства: восстановление (реинтеграция) – применяется в отношении лиц, гражданство которых было по каким-либо причинам прекращено; предоставляется (возвращается) часто в порядке регистрации, при этом сроки укоренения сокращаются (в Скандинавских странах – с семи или пяти до двух лет); признание (все лица вновь образованного государства признаются гражданами); оптация (выбор гражданства по усмотрению лица в связи с переходом части территории одного государства к другому). Этот способ еще именуется коллективной натурализацией; трансфер – одновременно с переходом территории под юрисдикцию другого государства автоматически изменяется гражданство. Особенные основания приобретения гражданства действуют в отношении лиц тех государств, которые являются членами Содружества. В соответствии с Актом британского содружества 1948 г. каждый, «кто является британским подданным без обладания британским гражданством… и продолжает оставаться британским подданным согласно статье 2 данного акта… или Акта о британском гражданстве 1965 года, должен в силу этого получить статус гражданина Содружества»[2].

Изменение гражданства осуществляется без предоставления населению права его выбора; регистрация (упрощенный

---

[1] Об упрощенных способах приобретения российского гражданства см.: Червонюк В. И. Нерегулируемая миграция и возможности применения целерантных процедур: инновационные механизмы обеспечения конституционно значимых целей государственной миграционной политики демократического правового государства // Международный журнал конституционного и государственного права. 2015. № 1. С. 24–33.

[2] См., например, ст. 24.1 Конституции Соломоновых Островов («Граждане Содружества»), которая текстуально воспроизводит (буквально: инкорпорирует) положение Акта британского содружества // Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 760.

порядок приобретения гражданства) применяется в отношении лиц, которые (они или их родители) были гражданами данного государства.

Гражданство детей следует за гражданством родителей. Изменение гражданства родителей автоматически влечет за собой изменение гражданства малолетних детей. Что касается детей старшего возраста (в различных странах такой возрастной предел неодинаков – от 12 до 18, иногда до 20 и более лет), то чаще всего учитывается их мнение.

Прекращение гражданства. В зарубежных странах применяются два основных способа, которые охватываются понятием «утрата (репудиация)»: 1) добровольный выход (отказ от гражданства) – осуществляется по добровольному волеизъявлению (процедура предполагает подачу заявления в государственный орган); 2) «утрата (репудиация)» – не требует формального волеизъявления лица и обусловлено совершением им действий, не совместимых со статусом гражданина (приобретение гражданства другого государства без процедуры выхода, поступление на воинскую службу без согласия на то государства его принадлежности и др.). В отличие от этого лишение (денатурализация) – это принудительное (нежелательное для лица) лишение гражданства, приобретенного путем натурализации. Является санкцией государства в отношении лица за совершение им запрещенных деяний. Применяется только в отношении натурализованных граждан; в течение непродолжительного времени после натурализации (к примеру, в Австрии – шесть лет) и только по основаниям, предусмотренным законом. Во Франции на основании ст. 98 Кодекса о гражданстве лицо, осужденное за преступление против «безопасности государства», актом Президента может быть лишено гражданства, в том числе приобретенного по рождению. По Конституции Греции (ст. 4) лишение гражданства возможно добровольно или при поступлении на службу, противоречащую национальным интересам. В странах Латинской Америки

лишение гражданства используется как дополнительное наказание за некоторые преступления (шпионаж). В ряде стран лишение гражданства может применяться только в отношении конституционно определенных способов его приобретения.

К примеру, ст. 17 Конституции Кении («Лишение гражданства») предусматривает принудительное прекращение гражданства в случаях, если: лицо приобрело гражданство обманным путем, путем введения в заблуждение или сокрытия фактов; во время какой-либо войны, в которую Кения была вовлечена, лицо незаконно торговало, или было связано с врагом, или было вовлечено или связано с каким-либо деловым предприятием, которое, как данному лицу было известно, действовало таким образом, что помогало врагу в этой войне; в течение пятилетнего периода, начинающегося с даты регистрации, лицо было осуждено за преступление и приговорено к наказанию в виде лишения свободы на три года или более длительный срок (пп. «a», «b», «c» п. 1 ст. 17). Это также те случаи, когда: в течение любого периода времени после регистрации лицо осуждено за измену или иное преступление, за которое установлено наказание не менее семи лет лишения или более суровое наказание (пп. «d», «i» «ii» ст. 17)[1]. По Конституции Кении лишение гражданства по указанным основаниям допускается только «в отношении лица, которое приобрело гражданство в силу регистрации» (п. 1 ст. 17).

Как правило, конституционно оговаривается, что лишение гражданства по факту рождения невозможно. Так, согласно ч. 2 ст. 144 Конституции Гватемалы «никто из гватемальцев по рождению не может быть лишен гражданства»[2]. Однако есть и исключения из этого правила. В частности, Конституция Кении допускает возможность лишения гражданства и в отношении лиц, которые приобрели его по рождению (пп. «a», «b», «c» п. 1 ст. 17)[3]. В большинстве же стран действует кон-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 102-103.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 193.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 103.

ституционный запрет относительно лишения гражданства вне зависимости от оснований его приобретения.

Так, Конституция Испании 1978 г. устанавливает, что «ни один испанец по рождению не может быть лишен своего гражданства» (ст. 2). Аналогичные нормы есть в большинстве современных конституций (ст. 16 Основного закона ФРГ, ч. 2 ст.11 Конституции Испании, § 7 гл. 2 Конституции Швеции). Лица, лишенные гражданства, подлежат высылке из страны (экспатриации).

§ 2. Правовые режимы регламентации статуса иностранцев

Понятие «иностранец» не относится к числу легальных в национальных правовых системах. Международное право оперирует понятием «лица, не являющиеся гражданами страны, в которой они проживают». Соответственно содержанием термина «иностранец» охватываются иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории данного государства.

Иностранный гражданин – это лицо, не являющееся гражданином данного государства и имеющее доказательство принадлежности к гражданству другого государства. Правовой статус иностранцев регулируется национальным законодательством и нормами международного права. Принципы и нормы, которым должно следовать государство в определении правового статуса иностранных граждан, закреплены в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 г.

Такие нормы предусматривают: права любого государства устанавливать правовой режим иностранцев, учитывая при этом свои международные обязательства; обязанность ино-

странцев соблюдать законы страны пребывания (жительства), а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами этой страны; недопустимость массовых высылок иностранцев, законно находящихся на территории данной страны (индивидуальная высылка возможна только по закону); право иностранца на защиту государства своего гражданства (для пользования своими правами иностранному гражданину должен быть предоставлен свободный доступ в дипломатические представительства и консульские учреждения государства его гражданства).

В отношении иностранцев могут быть применены разные правовые режимы: режим национального пребывания, взаимности, наибольшего благоприятствования, преференциальный, реторсия). Как правило, действует режим национального пребывания, который закрепляется в конституции страны. Политическая Конституция Республики Эквадор устанавливает: «Иностранцы обладают такими же правами, как и эквадорцы, за исключениями, установленными в Конституции и законе (ст. 13)[1]. Такая же формулировка Конституции Болгарии (ч. 2 ст. 26).

Согласно ст. 20 Конституции Аргентинской Республики иностранцы пользуются теми же гражданскими правами, что и граждане: могут открывать свое производство, торговлю или осуществлять профессиональную деятельность; владеть недвижимостью, приобретать ее и отчуждать; плавать по рекам и в прибрежных водах; свободно исповедовать свою религию; составлять завещания и вступать в брак в соответствии с законами[2]. Соответственно, не противоречат данному режиму применяемые государством ограничения: для въезда в страну с целью проживания требуется разрешение с указанием срока проживания: существуют квоты для постоянного проживания иностранцев: для получения работы работодатели обязаны получить разрешение (во многих странах для иностранцев нет социального пособия)[3].

По Конституции Монголии пользование иностранными гражданами и лицами без гражданства правами и свободами граждан Монго-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1081.
[2] Там же. С. 18
[3] Там же. С. 20.

лии, закрепленными в ст. 16 Конституции, может быть ограничено законом в целях обеспечения национальной и личной безопасности граждан, а также общественного порядка. В то же время конституционно оговаривается, что отмеченное «не относится к неотъемлемым правам человека, провозглашенных международными договорами, участником которых является Монголия (п. 4 ст. 18)[1].

Как правило, иностранные граждане не имеют права поступать на государственную службу или находиться на государственной службе; быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (на граждан стран, входящих в Европейский Союз, эти ограничения не распространяются), они не обладают многими политическими правами. Однако есть и исключения из этого правила, допускаемого правопорядками некоторых стран.

Так, Конституция Чили предусматривает, что иностранцы, проживающие в Чили более пяти лет, отвечающие условиям, установленным § 1 ст. 13 настоящей Конституции, могут реализовывать право голоса в случаях и в порядке, установленных законом. Лица, получившие гражданство согласно Конституции вправе занимать посты, замещаемые по результатам всеобщих выборов, по истечении пяти лет с момента получения карты о натурализации (ст. 14)[2].

Может применяться ограничение передвижения иностранцев по стране. Иностранец подлежит депортации за нарушение законодательства. В то же время указанная категория лиц от многих обязанностей освобождается.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 111.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1008.

§ 3. Институт убежища и право на убежище. Иные правовые режимы иностранных граждан

По своему смыслу убежище означает иностранцам, преследуемым у себя на родине (или в другом государстве) за их политические или религиозные убеждения, занятие научной деятельностью, а также за действия, не квалифицируемые в международном и национальном праве демократических государств как правонарушение, права легально и бессрочно находиться на территории государства и пользоваться основными правами и свободами. Международное право определяет круг лиц, которым убежище не может быть предоставлено (совершившим преступления против мира, военным преступникам, подлежащим экстрадиции и др.). Современные конституции содержат нормы, предоставляющие иностранным гражданам убежище в основном по политическим мотивам (если они подвергаются преследованию по религиозным, научным и иным мотивам). Поэтому данный институт часто именуют политическим убежищем. Согласно Основному закону ФРГ, «лица, преследуемые по политическим мотивам, пользуются правом убежища» (абз. 1 ст. 16-а). В конституционно-правовом смысле политическое убежище означает: разрешение на въезд в данное государство; пребывание на территории государства; гарантии государства о невыдаче данного лица другому государству, даже в случае совершения им преступления на территории этого государства. Значит, главное в статусе лица, которому предоставлено убежище, – в отношении таких лиц действует запрет (презумпция) высылки (экспатриации). Соответственно такое лицо не может быть выдано стране, в которой оно преследовалось.

Экспатриация и экстрадиция. Экспатриация – это специальный правовой режим, касающийся перемещения лица за пределы соответствующего государства по решению его компетентных органов. Экспатриация (от лат. ex «из» + patria «родина, отечество») интерпретируется как высылка гражданина с

государства его принадлежности (родины) с последующим лишением его гражданства и как выдача гражданина другому государству. В значении высылки по идеологическим соображениям применялась в социалистических странах по отношению к диссидентам. Как правило, не имела и не имеет правового основания в законодательстве и основных законах.

К иным правовым режимам, распространяющимся на иностранцев, относится экстрадиция (от лат. ex – «из, вне» + traditio – «передача, вручение») – выдача иностранного гражданина другому государству. Аксиоматичным является запрет экстрадиции в отношении собственных граждан. Применяется при наличии прямого указания в законе и в стране, с которой заключен договор о правовой взаимопомощи; иногда по решению суда (Румыния). Конституция Мексики предусматривает, что «федеральная исполнительная власть вправе без предупреждения и судебного разбирательства выслать за пределы национальной территории любого иностранца, чье пребывание в стране является нежелательным» (ст. 38). В указанном смысле понятие экстрадиции сходно с понятием репудиации – принудительной высылки иностранного гражданина за нарушение законодательства государства его пребывания.

Конституциями некоторых государств в условиях введения в стране чрезвычайного положения в отношении определенных лиц может применяться процедура интернирования.

Согласно Конституции Папуа – Новой Гвинеи интернирование лиц в условиях общенационального чрезвычайного положения может быть разрешено только специальным актом Парламента (разд. 1 ст. 244); интернируемый и его родственники должны быть проинформированы в течение семи дней после принятия решении об интернировании о причинах такого решения (п. «a» разд. 1 ст. 245); интернируемый вправе обжаловать такое решение в судебном порядке, но только при условии, что он «не является враждебным иностранцем» (п. «b» разд. 1 ст. 245)[1].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 659–666.

РАЗДЕЛ IV

Институты прямой демократии, выборы, общенациональное (народное) представительство. избирательное право

Глава 13. Конституционные институты прямой демократии в современных государствах

§ 1. Народовластие и конституционные формы его осуществления. Народное (общенациональное) представительство и непосредственная демократия

Доктрина и практика конституционализма основывается на идее суверенитета народа: народ есть источник и одновременно носитель власти. Эта идея, пришедшая в новейшую конституционную историю из глубины веков, признается и закрепляется всеми конституционными системами. Принцип народного суверенитета имплицитно предполагает закрепление в национальных конституциях двух различающихся способами и формами волеизъявления форм осуществления народом государственной власти: представительной и непосредственной демократии.

Народное (общенациональное) представительство – это конституционная форма осуществления народовластия через представительные органы публичной власти и иные выборные органы. Это могут быть единоличные органы, избираемые на всеобщих выборах, а также органы, формируемые непрямыми выборами (вторичное представительство). Считается, что представительный способ осуществления власти имеет ряд преимуществ (обеспечивает представительство различных социальных и политических интересов, рациональность, оперативность и

профессионализм деятельности и др.), но в то же время не исключает опасности узурпации власти, а также искажения воли представляемых.

Непосредственная демократия является высшим выражением народовластия и означает принятие обязательного и окончательного решения народом (его частью, например территориальным сообществом) или решающее участие в принятии соответствующими органами такого решения. Характерные черты непосредственной демократии: это одна из форм участия граждан в осуществлении народовластия. Право на участие в непосредственном волеизъявлении имеют определенные субъекты на основе гражданства, проживания на определенной территории, членства в трудовом коллективе или иных объединениях граждан; прямое волеизъявление не опосредуется какими-либо органами, оно оформляется актами непосредственной демократии. Практически все современные демократические государства в качестве безусловно высших форм прямой демократии признают свободные выборы и референдум.

Императивные формы непосредственной демократии – референдум, плебисцит, выборы, отзыв, собрания граждан и другие формы *гражданских инициатив* – исключают опосредующее звено при принятии решения народом и являются важной формой его прямого правления. *Консультативные формы непосредственной демократии* – коллективные консультации (обсуждения), петиции, гражданские инициативы и некоторые другие представляют собой возможность участия народа (его части) в осуществлении государственной власти. Обе названные формы непосредственной демократии тесно связаны и дополняют друг друга, что способствует их эффективности.

Все формы прямой демократии институционализируют непосредственное властное волеизъявление обладателя государственной власти, выражают его суверенитет. Выделение этих форм прямого правления имеет объективный характер,

они применимы в различных конституционных системах. Таким образом получает действительное воплощение высший принцип демократического строя: «правление народа, по воле народа и для народа».

§ 2. Референдум: понятие, виды, основания и процедуры проведения

В зарубежной конституционной практике и конституционной теории под референдумом понимается вынесенное народом обязательное решение, выраженное в законе или в действиях правительства; это голосование по вопросу общегосударственного или местного значения. Если посредством выборов формируются представительные органы власти и замещаются выборные должности, то референдум предназначен для непосредственного принятия избирателями решения, не требующего утверждения государственным или иным органом. Является универсальным институтом прямой демократии, хотя в сравнении с выборами в некоторых странах на общенациональном уровне применяется редко или эпизодично (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, ФРГ, Россия).

Иногда плебисцитарным именуют также референдум, когда на голосование ставится вопрос о доверии государственному лидеру, о судьбе какой-либо территории.

По сфере применимости различают референдумы: на общегосударственном, региональном и местном уровнях (Италия, Швейцария и др.), на региональном и местном (США, Канада), центральном и местном (Беларусь). По предмету регулирования различают конституционные, законодательные, международно-правовые и административные референдумы. Основания для их проведения, как правило, определены в законодательстве.

В частности, в ряде стран предусматривается обязательное вынесение на голосование любой поправки к конституции (Швейцария, Дания, Ирландия, 49 штатов США). По правовым последствиям референдумы подразделяют на *постановляющие*, когда принимаются общеобязательные решения, не требующие утверждения, и *консультативные*, не имеющие юридической силы. Однако, строго говоря, последние референдумом не являются, напоминая более всего плебисцит. По основаниям проведения различают референдумы: *обязательные* (их проведение прямо предусмотрено конституционной нормой или законом; к примеру, ст. 140 Конституции Швейцарии) и *консультативные* (проводятся инициативно, в том числе по усмотрению органа, правомочного назначить или не назначить проведение референдума. В последнем случае референдумы, проводимые по инициативе избирателей, путем сбора их подписей, в конституционной лексике именуются петиционными (ст. 75 Конституции Италии). Несколько по-иному интерпретируется Конституцией Швейцарии понятие факультативного референдума, который может быть проведен по требованию 50 000 избирателей или восьми кантонов (ст. 141)[1]. Если референдумы применяются в законотворческом процессе, то их подразделяют на те, посредством которых законы принимаются, отменяется или приостанавливается их действие.

Порядок проведения референдума именуется *референдумным процессом. Предмет референдума* составляют вопросы (отдельный вопрос), подлежащие решению на референдуме. Формулировка предмета в бюллетене, именуемая формулой референдума, может быть двух видов: а) закрытой в режиме ответов «да» и «нет»; б) свободной, обозначаемой как народный выбор. В этом случае избирателю предлагается несколько вариантов решения вопроса, один из которых ему и надлежит выбрать.

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 545.

Национальное законодательство редко определяет предмет референдума, но почти всегда обозначает временные и иные пределы его применения. Так, проведение референдума недопустимо в период действия чрезвычайного и военного положения и в течение 90 дней после их отмены, а также в течение 90 дней после проведения на той же территории выборов или другого референдума (Испания). Как правило, референдум не проводится в отношении законов о бюджете, центральных налогах и сборах, по международным обязательствам страны (Венгрия). Запрещается в течение установленного срока повторное проведение референдума. Так, в Испании повторный референдум по одному и тому же вопросу можно провести не ранее чем через три года.

Законодательство страны определяет порядок проведения референдума. В частности, обозначаются субъекты выдвижения инициативы его проведения, устанавливается процедура признания референдума состоявшимся (не состоявшимся), определяется юридическая сила актов референдума и др. Устанавливаются процедуры подсчета голосов и установления результатов референдума, определяется юридическая сила решения, принятого на референдуме. Принятое на референдуме решение признается общеобязательным при условии, что референдум являлся постановляющим. При этом по юридической силе такие решения по общему правилу (обыкновенно) приравниваются к обычным законам. Но если предметом референдума являлись вопросы о принятии, изменении или отмене конституции, то такое решение по своей юридической силе превосходит силу обычных законов. Обусловлено это тем обстоятельством, что субъектом принятия решения на референдуме является исключительно народ, которому конституционно принадлежит учредительная власть.

§ 3. Народная законодательная инициатива и народное вето

Являясь разновидностями гражданских инициатив, обе эти формы прямой демократии в сравнении, прежде всего, с выборами и референдумом имеют иное конституционное значение. В частности, решение, принятое в ходе реализации права народной законодательной инициативы, не носит характера окончательного; обязательным является само решение инициировать данную процедуру. В отличие от референдума и выборов народная законодательная инициатива и народное вето не могут считаться универсальными формами непосредственной демократии. Возможность применения ее на общенациональном уровне предусматривается конституциями небольшой группы государств (Австрия, Испания, Италия, Швейцария, Филиппины и др.). К тому же фактическое ее применение остается эпизодичным явлением. Так, в Италии из небольшого числа народных законодательных инициатив принят только один закон по вопросу о предоставлении кредитов кооперативам.

В конституционно-правовом смысле *народная законодательная инициатива представляет собой право народа вносить законопроекты в представительный орган власти (парламент) и/или предлагать законопроекты и вводить их в действие путем голосования, минуя представительные учреждения*.

Конституционалисты обращают внимание на сходство народной законодательной инициативы с коллективной петицией, хотя справедливо отмечают, что последняя не влечет обязанности рассмотреть предложение, сформулированное в виде статей закона, и принять по нему решение (В. В. Маклаков).

Порядок реализации народной инициативы в тех странах, где она допускается, урегулирован специальными законодательными актами.

Так, согласно ст. 71 Конституции Италии, «народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее 50 тыс. избирателей законопроекта, составленного в форме статей закона». А в соответствии со ст. 75 Конституции Италии, «когда того требует пятьсот тысяч избирателей или пять областных советов, назначается референдум для отмены, полностью или частично, закона или акта, имеющего силу закона». В Бразилии 1 % избирателей от общего их числа правомочен инициировать процедуру законодательной инициативы путем сбора подписей. В Румынии таким правом наделены 250 тыс. избирателей (ч. 1 ст. 73 Конституции). Эффективно институт народно-законодательной инициативы действует в Швейцарии, в особенности на уровне небольших горных кантонов.

Согласно Конституции Колумбии (ст. 170), десятая часть граждан, внесенных в избирательные списки, вправе обращаться в избирательную организацию с просьбой о проведении референдума об отмене закона. При этом конституционно установлено, что закон отменяется, если за его отмену проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме, при условии, что в нем приняла участие четвертая часть граждан, внесенных в избирательные списки. Конституция одновременно устанавливает и пределы народной законодательной инициативы. Соответственно «на референдум не выносятся законы об одобрении международных договоров, о принятии бюджета и касающиеся регулирования налоговых отношений»[1].

Конституционно устанавливаются и пределы народной законодательной инициативы. В Испании (ст. 87 Конституции) народная законодательная инициатива не может иметь места по вопросам, отнесенным к предмету регулирования органических законов, законов о налогообложении, международным отношениям и по вопросам помилования, а также планирования общей экономической деятельности. Конституционно или законодательно предусмотрены процедуры сбора подписей в поддержку законодательной инициативы и ее реализации. По общему правилу после проверки подписей в поддержку инициируемого законопроекта и их удостоверения (в том числе с точки зрения репрезентативности – по Конституции Бразилии избиратели –

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 596.

инициаторы закона должны представлять не менее пяти из 26 штатов) проект закона (или законодательное предложение) передается в парламент, где рассматривается по установленной регламентными нормами законодательной процедуре.

Конституционной практике известно *народное вето* (*аброгативный референдум*) – наложение запрета на законопроект либо отмена полностью или частично принятого парламентом закона избирателями путем сбора подписей и последующего голосования на референдуме. Наиболее интенсивно применяется в Италии. Процедуры сходны с описанным выше институтом. Предусмотрен конституциями и законодательством 24 штатов США, применяется в ряде кантонов Швейцарии и земель ФРГ; закреплен в Конституции Италии и уставах большинства ее областей. В Италии примерно за 25 лет на общенациональном уровне состоялось 45 голосований по отмене положений принятых законов. Инициатива применения народного вето может исходить как от граждан (Италия, Швейцария), так и от депутатов (Дания).

§ 4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц и голосование на референдуме о досрочном прекращении полномочий. Иные формы непосредственной демократии

В конституционном праве отзыв квалифицируется как голосование лиц, уполномоченных наделять выборным мандатом то или иное лицо, по вопросу о досрочном лишении его полномочий.

Считается, что как элемент императивного мандата отзыв специфичен исключительно для социалистических стран, являясь формой ответственности перед избирателями (к примеру, ст. 77, ч. 2 ст. 102 Конституции КНР, ч. 2 ст. 79 и ч. 1 ст. 115

Конституции СРВ, принятой 28 ноября 2013 г.). В соответствии со ст. 47 Закона о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней 1995 г. и Правилами выборов от Народно-освободительной армии Китая в ВСНП и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше 1996 г. отзыв депутатов, избранных прямыми выборами, производится путем прямого голосования избирателями соответствующего избирательного округа. Отзыв депутатов, избранных путем многостепенных выборов, производится большинством голосов депутатов собрания народных представителей, избравшего данного депутата, а в период между сессиями данного собрания народных представителей – большинством голосов членов его постоянного комитета. Решение об отзыве депутата доводится до сведения постоянного комитета СНП вышестоящей ступени. Отзываемый депутат имеет право присутствовать на заседании, где происходит его отзыв, и выразить в письменной форме свое мнение.

Однако, кроме КНР, отзыв имеет гораздо более широкое применение. При этом первоначально *отзыв* получил широкое распространение в конституциях некоторых кантонов Швейцарии, в последующем – в США. К примеру, в Калифорнии действует более 50 различных статутов об отзыве муниципальных чиновников и более 40 различных статутов об отзыве чиновников самоуправлений в сельских местностях. Всего на окружном и муниципальном уровнях отзыв так или иначе находит применение в 36 штатах. При помощи отзыва «народ» может снять с поста выборное должностное лицо (функционера) до истечения срока его полномочий, если тот не справляется с возложенными на него обязанностями или совершает поступок, свидетельствующий о том, что он не будет в будущем пользоваться доверием представляемой им группы или партии. Инициирование процедуры отзыва функционера возможно путем подачи петиции, под которой собрано необходимое по закону число подпи-

сей избирателей. При условии, что функционер отказывается сложить с себя обязанности в течение пяти дней после регистрации петиции, его фамилия вместе с фамилией выдвигаемого вместо него кандидата заносится в избирательный бюллетень для специальных выборов, которые должны состояться в течение 20-дневного срока[1].

Сфера применения отзыва в современной Швейцарии ограничивается несколькими кантонами, причем, кроме права отзыва отдельных функционеров (выборных должностных лиц, за исключением судей), там возможен и отзыв законодательных собраний в целом. Однако М. Ориу отмечал, что «швейцарские граждане давно уже не применяют права отзыва».

Отзыв депутатов и должностных лиц допускается и в других странах, предусматривается Конституциями Австрии, Японии, Латвии. В частности, согласно Конституции Японии (ст. 15), «народ обладает правом избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности». Отзыв предусмотрен действующими Конституциями КНР, Вьетнама, Кубы. Фе-

[1] В литературе по конституционному праву данные обстоятельства зачастую не учитываются, отмечается, что в США отзыв применяется только в 12 штатах. При этом упускается из виду тот факт, что распространенность механизма отзыва в данной стране связывают не с идеологическими соображениями, а с конституционными реалиями: население многих графств (наиболее крупных административно-территориальных образований, на которые поделены штаты) избирает должностных лиц, в частности, шерифа (начальника полиции и судебного исполнителя), прокурора (атторнея),суперинтенданта школ, казначея и др. Понятно, что такие лица несут ответственность перед избирателями, в том числе в форме отзыва (см.: Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. / [В. И Червонюк и др.]. Вып. 5. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017; Червонюк В. И., Калинский И. В. Отзыв публичных должностных лиц местного самоуправления (проблемы квалификации и пределов применения в современной конституционной практике в контексте перманентных муниципальных реформ и конвенциональных норм Хартии местного самоуправления) // 30-летие Европейской хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы : сборник материалов круглого стола. 2015. С. 42–53).

деральным конституционным законом Австрийской Республики 1920 г. (в ред. 1929 г.) предусмотрена возможность отзыва Федерального президента.

От отзыва следует отличать *процедуру досрочного прекращения полномочий путем референдума*. В некоторых развитых странах на основании принятого на референдуме решения возможно досрочное прекращение полномочий членов представительных органов власти и выборных должностных лиц регионального уровня (например, штатов США). В конституционной практике встречаются случаи, когда посредством референдума досрочно прекращаются полномочия президента страны. В частности, в Исландии такой референдум может быть проведен на основании резолюции парламента (при отклонении резолюции на референдуме парламент подлежит роспуску); а Австрии – по требованию, предложенному на совместном заседании палат парламента (если это предложение на референдуме не будет поддержано – последствия те же).

Обращается внимание на то, что различие между отзывом и указанным референдумом в том, что голосование избирателей по отзыву проводится в пределах конкретного избирательного округа, а голосование на референдуме о досрочном прекращении полномочий – в пределах административно-территориальной единицы, субъекта федерации и даже всего государства.

Иные формы непосредственной демократии. К формам непосредственной демократии относятся также *публичные собрания (сходы) граждан*. Применяются на уровне общинной организации публичной власти. Могут выполнять функции представительного органа, а равно наделяются правом формирования органов власти (избрание старосты, решение вопросов жилищно-коммунального характера, санитарного благополучия населения территории). Правом участия в публичных собраниях наделены лица, обладающие общей конституционной правосубъектностью.

Отмеченные формы не исчерпывают всего многообразия непосредственного волеизъявления. В странах с традиционными порядками прямая демократия сопрягается с традиционными формами осуществления народоправства.

В частности, Конституция Демократической Республики Конго признает «обычную власть», передаваемую в соответствии с местным обычаем, если только она не противоречит Конституции, законодательству, общественному порядку и этике. Статус обычных вождей на основании бланкетной конституционной нормы регулируется специальным законом. При этом, как следует из Конституции (ст. 207), «каждый обычный вождь, желающий исполнять полномочия выборного государственного должностного лица, должен подчиниться выборам», за исключением положений, предусмотренных в третьем абзаце ст. 197 Конституции.

Глава 14. Выборы, избирательное право и избирательные права

В условиях конституционной демократии единственным механизмом воспроизводства всей системы публичной власти являются свободные выборы. Формат конституционных связей выборов и конституционного права, конституционных форм обеспечения избирательных прав, связанные с этим вопросы природы избирательных систем, их выбора, организации проведения выборов в различных странах объединено главами раздела.

§ 1. Выборы как институт конституционного права и объект регулирования

Свободные выборы – атрибутивный признак демократической государственности, сущностно предопределяющий ее облик, организацию и деятельность всей системы публичной власти, во многом предопределяющий ее облик. Воспроизводимая во многих конституционных системах конституционная формула «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» одновременно означает, что выборы являются необходимым условием существования представительной демократии. При этом выборы являются императивным институтом непосредственной демократии по той причине, что воля

избирателей, выраженная на голосовании, является обязательной и окончательной, она становится основой для получения мандата депутата или выборного должностного лица; соответственно, избирательные комиссии правомочны лишь объявить результаты выборов или признать их несостоявшимися при низкой явке избирателей или в силу иных обстоятельств.

С точки зрения теории конституционализма выборы представляют собой важнейший механизм воспроизводства всей системы публичной власти в соответствии с наиболее значимыми социальными интересами различных общностей людей. Таким образом обеспечивается социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и правительственных функций и полномочий. Выборы – важнейшая конституционная форма политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающая его автономию, юридически признанную за гражданами и их политическими объединениями возможность быть субъектами государственной власти. Социальная ценность выборов и в том, что они служат конституционно-правовым механизмом гражданского контроля над деятельностью публичных институтов власти. Выборы законодательных и иных представительных корпораций, а равно должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления связывают власть ответственностью перед населением. Отсюда – выборы, с точки зрения теории и практики конституционализма, представляют собой важнейший механизм воспроизводства всей системы публичной власти в соответствии с наиболее значимыми социальными интересами различных общностей людей. Таким образом – конституционно установленным способом – обеспечивается социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и правительственных функций и полномочий; выборы есть главный источник политического рекрутирования во властных институтах, инструмент сменяе-

мости публичной власти соответственно конституционно заданным параметрам.

Одновременно выборы – важнейшая конституционная форма демократического участия и политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающая его автономию, юридически признанную за гражданами и их общественными политическими объединениями возможность быть субъектами государственной власти в полном соответствии с конституционным императивом: «носителем суверенитета и единственным источником власти является ее народ».

В формально-юридическом значении под выборами понимается процедура формирования органа публичной власти или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая совместным и независимым волеизъявлением граждан в форме голосования. Выборы – это способ формирования органов государственной власти, цель которых состоит в том, чтобы все граждане как носители суверенитета ответственно и компетентно формировали властные структуры. Делегация, или передача народом власти (властных полномочий), в ходе выборов, таким образом, есть фундаментальные по своему значению конституционные действия граждан и их объединений. Социальная роль выборов заключена в том, что они представляют собой институт прямой демократии, высшее непосредственное выражение народом своей власти. В формально-юридическом значении акт выборов есть акт вручения народом своим представителям права на осуществление своей власти. Выборы – это и демократический способ формирования представительных органов власти и местного самоуправления; легитимный способ конституирования системы власти, а также ее реформирования.

Выборы являются наиболее распространенным институтом прямого народовластия, представляют собой акт волеизъявления (самоуправления) народа, посредством которого формиру-

ются коллегиальные органы публичной власти – государственные институции (парламент, глава государства, высшие должностные лица исполнительных органов государственной власти субъектов федеративного государства, их законодательные органы) и органы местного самоуправления (представительные, главы местного самоуправления и др.), а в ряде стран и иные органы, осуществляющие публично значимые полномочия. Таким образом, современная конституционная доктрина под выборами понимает форму народовластия, посредством которой формируются институты государственной власти и местного самоуправления. Выборы можно рассматривать и как форму управления государственными делами.

Посредством выборов обеспечивается легитимность, стабильность и преемственность государственной власти. Акты выборов одновременно отображают волеизъявление народа и его настроение, симпатии, антипатии, отношение к власти в целом, и отдельным властным структурам в частности. Поскольку волей народа осуществляются конституирование и воспроизведение органов власти (прежде всего, представительных), выборы с полным основанием характеризуют как вид учредительной власти.

Значение выборов в механизме народовластия заключается в том, что акт выборов является важным инструментом осуществления народного суверенитета. Посредством выборов (избирательной, учредительной власти) между обществом и государством осуществляется распределение политического властвования и управления.

Назначение акта выборов проявляется в том, чтобы делегировать собранные в нем отдельные частички народного суверенитета, носителем которого является каждый гражданин, избранным представителям. Поскольку в выборах принимают участие граждане различных национальностей, то «акты выборов выступают одновременно и формой национального суверенитета». С этой точки зрения выборы есть конституционно-

правовой способ (средство, инструмент), посредством которого общество организовывает власть, осуществляет представительство интересов различных групп людей.

Типология выборов. Различают выборы: всеобщие (избирается весь состав представительного органа); промежуточные (проводятся в установленное конституцией сроки в связи с избранием части (частичным обновлением) состава представительного органа власти); дополнительные (для заполнения отдельных вакансий в составе выборного органа). Понятие всеобщих выборов относится к выборам, в которых имеет право участвовать весь избирательный корпус, т. е. все избиратели, наделенные правом участия в выборах. Промежуточные, или частичные, выборы – это выборы, в которых могут участвовать избиратели отдельных избирательных единиц. Возможность частичных выборов обеспечивает частичную обновляемость органов в случае, если депутатский мандат окажется вакантным (например, в случае выхода депутата в отставку).

По территории, на которой проводятся выборы, различают общенациональные (избираются высшие органы государства), региональные (избираются региональные органы власти в федеративном или в региональном государстве), местные, или муниципальные.

В зависимости от способа голосования выборы подразделяются следующим образом: прямые, когда избиратели непосредственно голосуют за кандидата или партию, участвующих в выборах (таким способом формируются все нижние, а при однопалатной структуре – собственно парламент). Так, согласно ст. 59 Конституции Румынии, «Палата депутатов и Сенат избираются… прямым… голосованием в соответствии с избирательным законом»; косвенные, когда избиратели голосуют за выборщиков, а те – за кандидатов (применяется при выборах президента США, избрании сенаторов в парламент Франции, выборах депутатов Всекитайского собрания народных предста-

вителей и Федерального совета (верхней палаты) Австрии). Как прямые, так и косвенные выборы широко распространены при избрании президентов. В частности, в 15 государствах Азиатско-Тихоокеанского региона президенты (вице-президенты) или приравненные к ним по своему конституционно-правовому статусу высшие выборные должностные лица избираются путем проведения не всеобщих, а косвенных выборов, т. е. избираются парламентом либо иным специальным органом (Бангладеш, Вануату, Вьетнам, Индия, Китай, КНДР, Лаос, Маршалловы Острова, Микронезия, Мьянма, Науру, Непал, Самоа, Пакистан, Фиджи)[1]. Так, подобно избранию Президента в США, в Вануату выборы Президента Вануату проводятся Коллегией выборщиков в составе депутатов парламента Вануату и председателей местных советов в соответствии с положениями Конституции и законодательства о выборах[2]. В разделе I ст. II Конституции США установлено, что «каждый штат назначает в установленном его Законодательным собранием порядке выборщиков в количестве, равном общему числу сенаторов и представителей, которых штат имеет право посылать в Конгресс»[3].

Наряду с косвенными, применяются и многостепенные выборы, при которых нижестоящий орган избирает вышестоящий. В частности, многостепенные выборы применяются в КНР. В этой стране трехуровневая система административно-территориального деления: представительные органы нижнего звена административно-территориального деления избираются населением. Все остальные представительные органы, включая общекитайский представительный орган – Всекитайское собрание народных представителей, избираются нижестоящими представительными органами.

---

[1] См.: Лысенко В. И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общей ред. В. Е. Чурова. Вып. 3. М., 2013. С. 153.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 222.

[3] Конституции государств Америки. Т. 1. Государства Северной и Центральной Америки. С. 675.

В конституционной практике отдельных стран встречаются так называемые кооптированные выборы. Так, согласно Конституции Демократической Республики Конго, депутаты Областного собрания (законодательный орган провинции) избираются всеобщим прямым и тайным или кооптированным голосованием сроком на пять лет с правом переизбрания. При этом, согласно Конституции, число областных кооптированных депутатов не может превышать десятую часть от общего состава Областного собрания (ст. 197).

Существует подразделение выборов на очередные (проводятся в связи с окончанием конституционного срока полномочий выборного органа); внеочередные, или досрочные (проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий выборного органа – при роспуске парламента). Различают также повторные выборы и повторные голосования.

Так, согласно § 1 ст. 258 Политической Конституция Колумбии, «в случае, когда по результатам подсчета голосов, поданных избирателями на выборах в коллегиальные выборные органы власти, на посты губернатора или мэра, либо в первом туре голосования на выборах на пост Президента Республики число незаполненных бюллетеней составляет абсолютное большинство от числа бюллетеней, признанных действительными, проводится повторное голосование. Если такая ситуация создается на выборах в единоличные органы власти, кандидаты, участвовавшие в выборах, не вправе принимать участие в новых выборах. Если такая ситуация создастся на выборах в коллегиальные органы власти, не могут представляться на повторные выборы списки кандидатов от не получившей избирательной квоты политической партии или движения»[1].

Противоположной выборам конституционно-правовой процедурой является институт отзыва.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 627-628.

Так, по Конституции Эквадора (ст. 109) граждане имеют право решить вопрос об отзыве мандата алькальдов, префектов и депутатов за коррупционные действия и необоснованное невыполнение своего плана работы[1].

Применительно к современным реалиям (притом планетарного уровня) уместно вести речь о выборах, проводимых в обычных (ординарных) и необычных, или в неординарных социально-правовых условиях. В обычных условиях избирательное законодательство применяется в соответствии с конституционно определенными целями. Применительно к сложившейся в стране либо на отдельных ее территориях эстраординарной правовой ситуации применяются атипичные выборы.

§ 2. Выборы и право: конституционная взаимосвязь. Избирательное право

§ 2.1. О понятии избирательного права

Как феномен конституционно-правовой жизни выборы имплицитно по своей природе, можно сказать, генетически связаны с правом, являются институтом конституционного права. Обслуживающее выборы право получило название «избирательное право». При этом традиционно оно рассматривается в двух значениях: в *объективном* и *субъективном смысле*.

В *объективном значении* избирательное право рассматривается как совокупность правовых норм, регулирующих разнообразные действия носителей избирательных прав, возникающие при этом отношения по поводу выборов в органы

[1] Там же. С. 1120.

государственной власти и местного самоуправления, а также порядок (процедуры) осуществления избирательных прав граждан в связи с проведением выборов. Избирательное право в этом значении может быть представлено как избирательное законодательство.

Как это следует из традиционного взгляда на проблему, *в объективном значении избирательное право,* рассматривается как совокупность правовых установлений, регулирующих разнообразные действия носителей избирательных прав, возникающие при этом отношения по поводу выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также порядок (процедуры) осуществления избирательных прав граждан в связи с проведением выборов. Избирательное право в этом значении может быть представлено как избирательное законодательство. Не следует только упрощать его (избирательного права) значения, сводя исключительно к оформлению (позитивации) некоего множества электоральных действий.

В *субъективном смысле* избирательное право квалифицируется как предусмотренное национальной конституцией и гарантированное конституционной системой основное, базисное право граждан избирать (*активное избирательное право*) и быть избранными в органы публичной власти (*пассивное избирательное право*).

Не отрицая вышеупомянутого структурирования избирательно права на «объективное» и «субъективное», представляется целесообразным вести речь 1) о собственно *избирательном праве* – крупной структурированной нормативно-правовой общности, являющейся частью конституционной системы страны, и 2) об *избирательных правах граждан*, для обеспечения, или гарантирования которых собственно и учреждается система избирательного права.

Формы (источники) избирательного права. Не углубляясь в дискуссию о соотношении формы и источника права и, следо-

вательно, не отождествляя эти два понятия[1], укажем на основные формы (источники) избирательного права: 1) основанные на фундаментальных ценностях принципы избирательного права (а также иные общие правовые регуляторы)[2]; 2) положения национальных конституций, относящиеся к выборам; 3) отвечающее требованиям конституционности и правовой определенности избирательное законодательство; 4) международные избирательные стандарты; 5) судебная практика, прежде всего решения органа конституционного контроля верховного суда страны.

Избирательное законодательство современных государств. Сравнительный и страноведческий подходы к данной проблеме позволяют составить наиболее точное представление о составе и характере избирательного законодательства.

Прежде всего, в избирательном законодательстве обособляется несколько структурных пластов. По юридической форме нормативные акты, отнесенные к первой группе, разнообразны.

Во-первых, это избирательные кодексы, причем как кодифицированные (например, Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов Мексики), так и представляющий собой консолидированное собрание различных актов (например, Избирательный кодекс Франции); б) органические законы общего характера (например, Органический закон Испании от 19 июня 1985 г. 5/1985 «Об общем избирательном режиме» (с изм. и доп.). Нормы избирательного права, содержащиеся в таких актах, с формально-юридической точки зрения являются нормами общего действия.

В Мексике на основе Конституции 1917 г. принят в 1988 г. Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов (Codigo federal

---

[1] См. Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 2. Ч. II.; Он же. Конституционное право России. Общая часть. Кн. 2. С. 169–218.

[2] См.: Червонюк В. И. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. 2020. № 2. С. 50–58.

de instituciones y proccdimicntos electorates), представляющий собой обширный документ, регулирующий основные избирательные процедуры и устанавливающий институты избирательного права. В 1993, 1994, 1996 гг. Кодекс подвергался изменениям и модернизации. В настоящее время он включает в себя 272 статьи и переходные положения.

Избирательные кодексы действуют также на Филиппинах, Мадагаскаре, в Бельгии, Аргентине, Камеруне, Бразилии; как комплексные кодифицированные акты избирательные кодексы действуют и в некоторых других государствах.

Во-вторых, это специальные законодательные акты, которые содержат комплекс норм, относящихся к правовому регулированию выборов отдельных органов власти (президента, палат парламента, губернаторов и т. д.). Это также акты, которые имеют после национальной конституции высшую юридическую силу (хотя при наличии кодексов уступают им в юридическом весе). Такие акты определяют гарантии избирательных прав граждан, общий порядок назначения и проведения выборов, статус избирательных органов, ответственность за нарушение избирательных прав и свобод и др.

Так, в Финляндии, наряду с Конституцией, действует ряд законодательных актов о выборах. Это: Закон «Об избирательных нормах» от 19 марта 1977 г. № 714/1998 с поправками 2002, 2003, 2006 гг.; Закон о выборах депутатов Эдускунты от 13 июня 1969 г. № 391/1969; Закон «О выборах президента республики» от 22 июля 1991 г. № 1076/1991; Закон «О коммунальных выборах» от 12 мая 1975 г. № 361/1972[1].

В Малайзии порядок электорального процесса установлен, помимо положений Конституции, следующими законодательными актами: Законом о правонарушениях на выборах от 1954 г.; Законом об Избирательной комиссии от 1957 г.; Законом о выборах от 1958 г. с последующими незначительными поправками; Актом о порядке проведе-

[1] Современные избирательные системы. Вып. 3. Испания, США, Финляндия, Япония / под. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитского. М. : РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 231–234.

ния выборов от 1981 г.; Актом о правилах регистрации избирателей от 2002 г.; Актом о правилах проведения голосования по почте от 2003 г.

В США, помимо Конституции, на федеральном уровне институт выборов регулируется целым рядом законов.

К ним относятся Акт об избирательном праве 1970 г., Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г., Акт о регистрации избирателей 1993 г., регулирующие в основном процедуру и организацию выборов; ряд актов, вошедших в Налоговый кодекс: Акт о счете для финансирования первичных президентских выборов 1973 г., Акт о фонде президентской избирательной кампании 1973 г.; некоторые акты уголовного права; законы, касающиеся деятельности СМИ, почты и иных средств связи[1]. Развитое избирательное законодательство вместе с тем не устраняет тех проблем, которые существуют в практике его применения[2].

В-третьих, составной частью избирательного законодательства можно считать и так называемое партийное законодательство, или законодательство о политических партиях. Это, в частности, законы о статусе политических партий, их финансировании и др. Нередко именно законодательство о партиях определяет порядок регистрации политической партии в качестве избирательного объединения, порядок образования альянсов, регистрации кандидатов и списков кандидатов и др.[3]

По юридической форме такие акты могут быть разнообразными – это могут быть обычные, или «текущие», законы, но могут быть и законы более высокой юридической силы, как это, к примеру, характерно для Аргентины, в которой по данному предмету действуют Органический закон о политических пар-

[1] См.: Избирательное право США. Вступительная статья // Сборник нормативных актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2004. С. 22.

[2] См.: Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2005. С. 371; Дэвуд Я. Демократия, власть и Верховный Суд: сравнительный анализ реформ финансирования избирательных кампаний // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 173.

[3] См.: Червонюк В. И. Конституционное право: курс лекций. В 10 вып. Вып. 5. Избирательное право. М., 2017. С. 356; Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. II. С. 478–490.

тиях и «Закон о финансировании политических партий» № 25.600[1]. Как правило, в структуре избирательного законодательства выделяется своего рода заглавный закон, нередко принимаемый в форме кодекса.

В-четвертых, в систему национального избирательного законодательства входят акты центральных избирательных органов. Безусловно, такие акты могут издавать комиссии в тех государствах, которые учреждают центральный избирательный орган, наделенный в том числе и нормотворческими полномочиями.

Так, согласно ст. 24 Конституции Королевства Бутан от 18 июля 2008 г., Избирательная комиссия отвечает за разграничение территориальных границ избирательных округов по выборам в Парламент и местные органы власти, установление графика и порядка проведения выборов[2]; Конституция Пакистана (ст. 221) предписывает: до тех пор, пока Меджлис аш-шура (парламент) не предусмотрит иное, Комиссар (лицо, возглавляющее Избирательную комиссию) может с одобрения Президента принять правила, предусматривающие назначение Комиссаром должностных лиц и служащих, занятых в связи с осуществлением функций Комиссара или в Избирательной комиссии, а также определение сроков и условий их занятости[3].

В соответствии со ст. 104B Конституции Шри-Ланки Комиссия (Избирательная комиссия) вправе время от времени издавать в отношении проведения выборов или референдума такие руководства, какие Комиссия может посчитать подходящими для любой радио- и телепередающей компании, или любого собственника, или издателя газеты в целях обеспечения свободных и честных выборов. При этом председатели национальных корпораций радиовещания и Рупавахини обязываются предпринимать все необходимые шаги для обеспечения действенности каждого из изданных руководств (§ «b» п. 5 ст. 104B)[4].

Система федерального избирательного законодательства Бразилии включает в себя: 1) национальную Конституцию; 2) избирательные законы (дополняющий закон от 18 мая 1990 г. № 64 о дополни-

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. II. С. 159–170.

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 160-161.

[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 691.

[4] Там же. С. 933.

тельных ограничениях пассивного избирательного права, Избирательный кодекс 1965 г., обычный закон от 30 сентября 1997 г. № 9.504, его наименование: «Закон, устанавливающий правила выборов, принимаемые в рамках исключительной регулятивной компетенции Федерации»); 3) резолюции Высшего избирательного трибунала[1].

Понятно, что предпочтительнее выглядят в структуре избирательного законодательства кодифицированные, или единые систематизированные акты, к тому же имеющие более высокий юридический вес перед всеми иными законами. Предпочтительность такого закона прежде всего, конечно, следует усматривать в его предмете и фактически детальном урегулировании всего комплекса вопросов, относящихся к проведению выборов любого уровня.

Являющийся старейшим в мире Избирательный кодекс Бельгии (1894) включает в себя положения о списках избирателей (гл. 3), о распределении избирателей и избирательных участков (гл. 4), о выборах сенаторов Сообщества и Сената (гл. 7), об избирательных процедурах (гл. 4), однако не содержит норм об общественном наблюдении за выборами, о самовыдвижении или выдвижении непартийных кандидатов[2].

Действующий избирательный кодекс Франции (1964), представляющий собой результат консолидации нормативных правовых актов избирательного законодательства с 1852 г., включает в себя шесть книг, которые содержат общие положения избирательного права и процесса Франции; характеристику порядка, сроков и процедур выборов различного уровня (депутатов, генеральных и муниципальных советников), уголовно-правовые положения, а также регулирует порядок голосования по почте и по доверенности, рассмотрение споров[3].

---

[1] См.: Старостенко М. В. Избирательный кодекс Бразилии как пример унифицированного федерального законодательного акта в области избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 75–80.

[2] Избирательный кодекс Бельгии // URL: http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/BE/belgium-electoral-code-2014/at_download/file.

[3] Code electoral. Parties legislative et reglementaire. Paris, Les editions des journaux officiels. 2002 // URL: Journal officiel de la Republique francaise. Lois et decrets. 31 juillet. 2003. P. 13016.

Избирательный кодекс Бразилии 1965 г. состоит из 5 частей, рубрицированных на разделы (кроме первой) и (или) главы (всего 383 статьи). «Введение (ч. 1) содержит в себе положения о предмете регулирования (ст. 1), конституционной основе голосования на выборах (ст.ст. 2 и 3), об основных требованиях к реализации активного и пассивного избирательного права (ст.ст. 4–11); ч. 2 («Органы избирательного правосудия») закрепляет иерархию органов электорального правосудия; ч. 3 («Регистрация избирателей») включает комплекс процедур регистрации избирателей; ч. 4 Кодекса («Выборы») посвящена регулированию основных стадий избирательного процесса, включая голосование; ч. 5 («Прочие положения») включает нормативный комплекс, относящийся к различным аспектам избирательных правоотношений: о предвыборной агитации (разд. II, ст.ст. 240–256), об обжаловании действий и актов избирательных судей и комиссий (разд. III, ст.ст. 257–282), о мерах уголовной ответственности за нарушения избирательного законодательства (разд. IV, ст.ст. 283–364) и др.

Нередко европейские конституции, принятые еще в первой половине XX в., не обособляя в отдельную главу, раздел, нормы, относящиеся к избирательному праву, тем не менее содержат целый ряд базовых положений, касающихся выборов и избирательных прав граждан.

Так, Основной закон ФРГ 1949 г. хранит молчание по поводу избирательных прав, во всяком случае в разд. I «Основные права и свободы» специальных положений по данному предмету нет. Однако абз. 2 ст. 38 (разд. III «Бундестаг») содержит положение, относящееся к характеристике активного избирательного права: «Правом избирать обладает тот, кому исполнилось восемнадцать лет; избираться может тот, кто достиг возраста, с которого наступает совершеннолетие». Согласно «Тридцать третьему закону об изменении Основного закона ФРГ» (ст.ст. 29 и 39) от 23 августа 1976 г., депутаты Германского бундестага избираются всеобщими, непосредственными, свободными равными и тайными выборами (абз. 1 ст. 38). Они являются представителями всего народа, не связаны поручениями и указаниями и подчиняются только своей совести (абз. 2 ст. 38)[1].

Еще более отстраненным может показаться текст Конституции Франции 1958 г. Однако следует иметь в виду, что все государства

[1] Избранные конституции зарубежных стран. С. 226.

Европы – члены Европейского Союза, признавшие внутренним правом европейское право и, в частности, так называемый Лиссабонский Договор (европейскую Конституцию), в которую инкорпорирована Хартия основных прав и свобод, закрепляющая европейские стандарты относительно выборов и избирательных прав граждан стран Европейского Союза[1]. Это также положение ст. 39, закрепляющее право избирать и быть избранным на выборах в Европейский парламент.

Можно сказать, что конституционное признание избирательных прав, а также установление конституционных стандартов организации выборов высших органов государства является своего рода титульной особенностью основных законов достаточно значительного количества зарубежных стран, притом находящихся на разных континентах.

Так, в гл. 2 Конституции Республики Корея («Права и обязанности граждан») избирательные права граждан регулируются очень лапидарно: ст. 24 определяет право граждан голосовать в соответствии с законом, а ст. 25 устанавливает право для граждан занимать должности в государственных органах в соответствии с законом. Конституция не определяет цензы для активного избирательного права, эти вопросы решает текущее законодательство. Глава 3 Конституции, посвященная Национальному собранию, – высшему законодательному органу Республики Корея – устанавливает основные принципы избирательного права, содержит бланкетную статью, определяющую численность депутатов парламента (пп. 1 и 2 ст. 41), содержит указания относительно того, что вопросы, связанные с избирательными округами, избирательным корпусом, применяемой избирательной системой, должны определяться соответствующим законом (п. 3 ст. 41); ст. 42 Конституции определяет срок депутатского мандата члена Национального собрания Республики[2].

Особо детальное закрепление всего, что относится к избирательной системе, содержат конституции тех стран, в которых избирательная власть конституционно наделяется свойствами

[1] Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 584.

[2] См.: Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 240.

вида (формы) государственной власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

К примеру, Политическая Конституция Республики Никарагуа (ст. 2) устанавливает, что «национальный суверенитет принадлежит народу… Политическая власть осуществляется народом через представителей, свободно избранных на основе всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании. Никакие иные лица или группы лиц не могут присваивать себе эту власть или становиться ее представителями. Политическая власть также может осуществляться непосредственно в форме референдума, плебисцита и других процедур, установленных настоящей Конституцией и законами»[1].

В системе политических прав, предусмотренных Конституцией Никарагуа, содержится базовое положение о том, что «никарагуанцы, достигшие шестнадцати лет, могут осуществлять политические права, принадлежащие гражданам (ст. 47)»[2].

Согласно ст. 176 Конституции Перу, «избирательная система нацелена на обеспечение соответствия результатов выборов подлинному, свободному и непринужденному волеизъявлению граждан и отражение, посредством точного и своевременного подсчета голосов, воли избирателей, выраженной на выборах прямым голосованием»[3].

Комплекс норм, относящихся к правовому регулированию выборов, содержит Конституция Эквадора в разд. IV «О демократическом участии», в который помещена гл. 1 «О выборах»[4].

Конституция Гондураса включает гл. 4 «Голосование и политические партии»; гл. 5 определяет статус Высшего избирательного трибунала[5].

Аналогичным образом сконструированы Конституция Аргентинской Республики[6], Политическая Конституция Государства Боливия[1],

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 581-582.

[2] Там же. С. 591.

[3] По Конституции «основными функциями избирательной системы являются планирование, организация и осуществление избирательных процессов, референдума и иных форм народной инициативы; ведение, обновление и обеспечение сохранности единого реестра, удостоверяющего личность граждан, и реестра актов, изменяющих гражданское состояние» (Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 794).

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1118-1119.

[5] Там же. С. 276.

[6] Там же. С. 21 и сл.

конституции Бразилии (ст.ст. 118–122)[2], Колумбии (гл. 2)[3] и др.; Конституция Республики Парагвай от 20 июня 1992 г. предусматривает гл. X «О политических правах и обязанностях», охватывающую своим содержанием комплекс избирательных прав (ст. 117 «О политических правах»)[4].

Все без исключения конституции государств Латинской Америки, Индостана включают комплексы норм, закрепляющие избирательную власть и ее конституционные учреждения. В некоторых из этих стран все то, что может быть отнесено к выборам, подвергнуто детальной регламентации[5].

В этой связи Конституция Шри-Ланки представляет собой своего рода инструкцию по выборам[6]: Глава XIV «Право принимать участие в выборах и выборы» детально описывает все требования, относящиеся к избирателям (ст.ст. 88–90); определяет принципы проведения выборов (ст. 93), дает описание применяемых на выборах избирательным системам и, соответственно, порядку голосования за кандидатов на выборные должности при избрании президента страны, депутатов парламента (ст. 94), провозглашение названий и границ избирательных округов (ст.ст. 96, 96A). Глава XIVA Конституции «Избирательная комиссия» в том же стиле подробно определяет статус, порядок формирования, полномочия центрального избирательного органа страны[7].

Примечательно, что несколько страниц конституционного текста посвящены участию полиции и вооруженных сил в обеспечении проводимых в стране выборов. О степени детальности этой части Конституции свидетельствуют, в частности, ст. 104C «*Размещение* полиции Комиссией» и ст. 104D «*Размещение* вооруженных сил Комиссией», в которых с присущей конституционному законодателю

---

[1] Там же. С. 607.

[2] Там же. С. 201-202.

[3] Там же. С. 631-632.

[4] Там же. С. 723.

[5] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 5. С. 356; Червонюк В. И., Калинский И. В., А. Ю. Мелехова. Конституционное право зарубежных стран. Ч. II. С. 478–490.

[6] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 945.

[7] Там же. С. 941.

Шри-Ланки скрупулезностью определяются гарантии персонала силовых структур на время их участия в проводимых выборах[1].

Конституции многих зарубежных стран предусматривают более или менее обширный набор конституционных установлений, относящихся к организации проведения выборов (избирательному процессу), качеству избирательного законодательства, титульным особенностям избирательной и партийной систем.

Так, в соответствии с пп. 1–5 ст. 61 Конституции Сирийской Арабской Республики 2012 г. «Избирательный закон должен включать нормы, обеспечивающие: свободу избирателей выбирать своих представителей, их безопасность, а также честность избирательных процедур; право кандидатов контролировать избирательный процесс; наказание тех, кто нарушает волю голосующих; определение регулирующих норм по финансированию избирательных кампаний; организацию избирательной кампании и использование центров средств массовой информации»[2].

Конституция Арабской Республики Египет 2014 г. устанавливает, что политическая система основывается на политическом и партийном разнообразии, мирной передаче власти, разделении и балансе власти, подотчетности власти и уважении прав и свобод человека, согласно положениям настоящей Конституции (ст. 5)[3].

Отмеченное позволяет сделать вывод о том, что избирательное законодательство современных государств находится в зоне активного действия феномена конституционализации. Тем самым национальные конституции, конституционное право в целом стремятся выполнить свое действительное предназначение[4] – гарантировать избирательные права, обеспечить их кон-

[1] Там же. С. 959.

[2] См.: Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 634.

[3] См.: Там же. С. 72; Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. II. С. 417–428.

[4] См.: Червонюк В. И. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права: инновационный подход к традиционной проблеме // Государство и право. 2020. № 2. С. 50–68.

ституционность и реализуемость. Вследствие конституционализации происходит коррекция сложившегося избирательного законодательства в контексте фундаментальных начал конституционализма.

Вместе с тем не следует думать так, что количество конституционных норм прямо пропорционально демократическому характеру выборов в конкретно взятой стране. Такое возможно лишь в тех немногих странах, где в силу характера сформировавшейся государственности, иных цивилизационных характеристик оказываются совместимыми формальная и материальная конституции, а конституционные порядки формируются не вопреки, а вследствие реализации (действия) национальной конституции.

Избирательное право в субъективном смысле. В субъективном смысле избирательное право квалифицируется как предусмотренное национальной конституцией и гарантированное конституционной системой основное, базисное право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти. Избирательное право в этом значении подразделяется на *активное* – право граждан избирать своих представителей в выборные органы власти (совокупность всех граждан, обладающих этим правом, образуют избирательный корпус) и *пассивное* – право гражданина быть избранным в эти органы. Кроме того, национальное избирательное законодательство признает и иные субъективные избирательные права.

§ 2.2. Активное избирательное право: конституционно-правовое содержание и пределы, основания ограничения

Активное избирательное право – это конституционно признанное (часто закрепленное формально-юридически) право

гражданина избирать своих представителей в органы публичной власти (государственной власти и местного самоуправления), принимать участие в референдумах и иных политических акциях, целью которых является волеизъявление населения. Активное избирательное право обусловлено общей конституционной правосубъектностью. Его носители – все совершеннолетние граждане (исключение составляют лица с ограниченной правоспособностью и, как правило, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда).

Активное избирательное право ограничено преимущественно двумя-тремя цензами: гражданства, возраста и психическим состоянием своего здоровья как фактического (медицинского) основания признания лица недееспособным: «Не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Несомненно, первым в ряду тех условий, с которыми национальное законодательство связывает наделение физического лица активным избирательным правом, является возраст. Если не вдаваться в тонкости проблемы, то утверждение вроде того, что такое право возникает с момента достижения 18 лет и соответственно с данного момента наступает совершеннолетие, может и не вызвать возражений.

В 28 государствах Европы и 22 (из 39) государств Азиатско-Тихоокеанского региона[1] совершеннолетие и соответственно приобретение активного избирательного права связано с наступлением 18-летнего возраста. Согласно Акту о народном представительстве 1983 г. Соединенного Королевства Великобритании (с изм. 2000 г.) «лицо имеет право участвовать в парламентских выборах лишь при условии, что оно: а) зарегистрировано в установленном порядке и включено в реестр избирателей соответствующего избирательного

[1] См.: Лысенко В. И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / под общей ред. В. Е. Чурова. Вып. 2. М. : МедиаПресс, 2010. С. 47.

округа; б) не лишено права голоса по установленным в законе основаниям; в) является гражданином Содружества или гражданином Республики Ирландия; г) достигло возраста 18 лет. Аналогичные требования устанавливаются в отношении избирателей на местных выборах (ст. 1). Согласно ст. 3 Акта в выборах не вправе участвовать лица, отбывающие наказание в исправительных учреждениях по судебным приговорам, а согласно ст. 3А избирательного права лишаются лица, находящиеся на принудительном лечении в больницах для душевнобольных; лица, официально признанные недееспособными, а также лица, осужденные за последние пять лет за совершение коррупционных преступлений или преступлений в сфере избирательного законодательства»[1]. Обязательным условием для участия в выборах является включение избирателя в соответствующий реестр избирателей.

Конституция Чешской Республики (ч. 3 ст. 18) и законодательство о выборах устанавливают, что все граждане страны, достигшие 18 лет, имеют право избирать и участвовать в выборах. Согласно положениям Конституции и законодательства о выборах лицо, отвечающее этим двум требованиям, имеет право избирать как на общегосударственном уровне, так и на уровне краев и органов местного самоуправления. Законодательство Чешской Республики не предусматривает лишения избирательных прав в качестве особого вида наказания для граждан. В правовых предписаниях о выборах предусмотрены определенные жизненные условия, при наступлении которых возможны ограничения активного избирательного права у отдельных граждан. Например, при выборах в Палату депутатов предполагается достижение гражданином, даже на другой день голосования, возраста 18 лет. Однако условия участия граждан в выборах в Палату депутатов и Сенат различаются. Так, при

[1] Современные избирательные системы. Вып. 1. Великобритания, Канада, Мексика, Польша / [Д. В. Лафитский и др.]. М. : РЦОИТ; Норма, 2006.

Следует отметить, что правом голоса не обладают пэры (за исключением пэров Ирландии), заседающие в Палате лордов. Активное и пассивное избирательное право предоставлено только потомственным пэрам, лишенным права заседать в Палате лордов после принятия Акта о Палате лордов 1999 г. (ст. 4 Акта о Палате лордов).

выборах в Сенат право избирать имеют также граждане, достигшие на день голосования во втором туре выборов 18-летнего возраста (ч. 7 § 1 Закона «О выборах в Парламент Чешской Республики от 27 сентября 1995 г.).

В то же время остается довольно значительная группа государств, национальное законодательство которых устанавливает иной минимальный возрастной порог для приобретения активного избирательного права.

Так, при проведении выборов в национальные парламенты необходимо достижение следующего возраста:

1) 16 лет – в Австрии (с 2007 г.; при проведении выборов депутатов Национального совета – нижней палаты парламента); Конституция Никарагуа (ст. 47) содержит базовое положение о том, что «никарагуанцы, достигшие шестнадцати лет, могут осуществлять политические права, принадлежащие гражданам»[1]); такой же порядок предусмотрен Конституциями Кубы и Эквадора[2];

2) 17 лет – в трех государствах Азиатско-Тихоокеанского региона (Восточный Тимор, Индонезия, КНДР)[3];

3) 20 лет – в трех государствах Азии и Австралии (Южная Корея, Науру, Япония);

4) 21 года – в девяти государствах преимущественно Индостана (Кирибати, Малайзия, Маршалловы Острова, Самоа, Сингапур, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Фиджи). В Европе к таким государствам относится Кипр. Отмеченное правило применяется в некоторых странах американского континента. В частности, Политическая Конституция Государства Боливия (гл. V, ст. 220) устанавливает, что «избирателями являются все боливийцы старше двадцати одного года, независимо от степени их образованности и вида деятельности; единственным обязательным условием является их внесение в списки избирателей»[4];

5) 25 лет – в одном государстве (Филиппины)[5].

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 591.

[2] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. С. 47.

[3] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. М., 2013. С. 111.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 75.

[5] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. С. 93.

Принципиальными особенностями отличается содержание активного избирательного права, предусмотренное Конституцией Шри-Ланки. Глава XIV Конституции «Право принимать участие в выборах и выборы» содержит ст. 90 «Право быть избирателем», согласно которой каждое лицо, если оно не дисквалифицировано, имеет право быть избирателем Президента и членов Парламента или голосовать на любом референдуме при условии, что любое такое лицо вправе принимать участие в голосовании (и только если его имя включено в соответствующий список избирателей).

Одна из особенностей активного избирательного права Италии – наличие карты избирателя – официального индивидуального документа, являющегося действительным на 18 эпизодов выражения волеизъявления, в которых гражданин Италии реализует свое избирательное право или право на участие в референдуме. Карта избирателя – это постоянно действующий и единый для проведения любого вида выборов и референдумов бланк. Согласно законодательству карта избирателя четко атрибутирована – она имеет серию, номер, должна содержать следующую информацию: личные данные избирателя, место постоянного проживания, специальные пометки, связанные с ограничением избирательных прав. В случае изменения каких-либо данных избирателя эта информация должна быть занесена в карту избирателя. Закон отдельно оговаривает положение о соблюдении права на неприкосновенность частной жизни при составлении и использовании карты избирателя.

§ 2.3. Пассивное избирательное право: юридическая конструкция и гарантии реализации

Являясь одним из базовых избирательных прав, пассивное избирательное право вместе с тем имеет принципиальные отличия от активного избирательного права: это сущностное различие проявляется, прежде всего, в специфике его (пассивного избирательного права) реализации. Если реализация активного избирательного права сопряжена лишь с некоторыми условностями (а по сути носит безусловный характер), то реализация пассивного избирательного права предопределена целым рядом таких условий. Причем с конституционной точки зрения набор таких условий вызывается интересами носителя активного избирательного права. Конституционная взаимосвязь активного и пассивного избирательного права, как сказали бы сторонники классической философии, в этом случае имеет диалектический характер. Такая взаимосвязь обусловлена демократичным характером публичной власти и выборов как механизма воспроизводства этой власти. Отсюда пассивное избирательное право имеет подчиненное значение в отношении удовлетворения действительных интересов носителей активного избирательного права: с формально-юридических позиций пассивное избирательное право можно рассматривать как конституционный механизм достижения целей активного избирательного права. Противоположная этой логика основывается на отрицании принципов демократии в организации властвования; в то же время действительная практика далеко не отдельных государств свидетельствует о живучести именно такой парадигмы властвования.

Вместе с тем следует иметь в виду, что, как всякое публичное (политическое) право, пассивное избирательное право, чтобы быть реализованным, зависимо от конституционной правосубъектности его носителя. В этом смысле, как и активное

избирательное право, пассивное право не только реализуемо, но и может стать достоянием его носителя лишь с определенного возраста. Практика различных стран в этом вопросе, хотя и не подчинена каким-то единым стандартам, тем не менее может быть подвергнута определенной систематике и соответственно некоторым образом типологизирована.

Имеют место особенности в закреплении пассивного избирательного права в национальных конституциях. По общему правилу активное избирательное право как воплощение базового принципа избирательного права формально-юридически отражается в тексте основного закона страны. Что касается пассивного избирательного права, то формула, принятая Конституцией Российской Федерации и конституциями ряда других стран, не является универсальной для всех без исключения стран. Более того, конституции значительного числа стран содержат указания относительно права быть избранным применительно к конкретным выборным должностям – чаще всего к президенту и членам парламента. Есть страны, конституции которых не содержат установлений относительно права избираться на выборную должность. Так, Конституция Сингапура не провозглашает всеобщее пассивное избирательное право; вместе с тем, конституционно достаточно детально закреплены квалификационные требования к выборным должностным лицам, что в особенности касается кандидата на пост президента (ст. 19 Конституции во взаимосвязи с положениями ст.ст. 44, 45 и 22А).

Возраст носителя пассивного избирательного права, в отличие от активного избирательного права, значительно в меньшей мере привязан к совершеннолетию, хотя совпадение возрастного порога для обеих разновидностей избирательных прав граждан все же имеет место. При этом в одних государствах возраст для реализации активного и пассивного избирательного права – на выборах депутатов парламента (в случае однопалат-

ного парламента) либо депутатов нижней палаты парламента (в случае двухпалатного парламента) – является идентичным.

В специальной литературе выделяются несколько подходов к возрастным критериям пассивного избирательного права. В частности, ряд стран придерживается единого возрастного критерия: предполагается, что реализации активного и пассивного избирательного права обусловлена достижением избирателем минимального электорального возраста. Иными словами, пассивное избирательное право, как и активное, может быть реализовано избирателем по достижении определенного возраста. Так, при проведении выборов в представительные органы краев и в муниципальные представительные органы Чешской Республики может быть избран любой избиратель, не лишенный права избирать в соответствии с законом. Препятствием для реализации кандидатом права быть избранным в данные органы является лишение свободы по приговору суда и другие ограничения для избирателя, упомянутые выше[1].

Единство возрастного критерия в целом ряде стран применяется при формировании как нижней, так и верхней палат национального парламентов.

В этой связи, как правило, конституционно предусмотрено, что пассивное избирательное право может быть реализовано лицом по достижении возраста:

а) 17 лет – Восточный Тимор, КНДР;

б) 18 лет – Китай, Мальдивская Республика, Новая Зеландия, Шри-Ланка, (в 2007 г. была проведена избирательная реформа, в соответствии с которой с 19 до 18 лет понижен возраст лица для реализации пассивного избирательного права при проведении выборов депутатов Национального совета), Албания, Андорра, Босния и Герцеговина (нижняя и верхняя палаты парламента), Дания, Исландия, Лихтенштейн, Македония, Мальта, Португалия, Словения, Хорватия, Черного-

[1] См.: Современные избирательные системы / [А. Т. Орлов и др.]. Вып. 8. Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2013. С. 260.

рия, Швеция; к этой группе следует также отнести ряд государств американского континента: Боливию, Гватемалу, Канаду, Белиз;

в) 20 лет – Науру;

г) 21 года – Бруней, Вьетнам, Индия (нижняя палата парламента), Индонезия (нижняя палата), Кирибати, Лаос, Маршалловы Острова, Мьянма (нижняя палата), Пакистан (нижняя палата), Самоа, Сингапур, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Фиджи (нижняя палата)[1], а также Ирландия (нижняя и верхняя палаты), Латвия, Люксембург, Сан-Марино, Словакия, Чехия (нижняя палата), Эстония[2], а равно ряд государств – участников ОАГ: Венесуэла, Бразилия, Мексика, Чили[3];

д) 23 года – Румыния;

ж) 25 лет – Бангладеш, Бутан[4], Вануату, Индия (верхняя палата), Камбоджа (нижняя палата), Республика Корея, Монголия, Непал, Пакистан (верхняя палата), Палау, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд (нижняя палата), Филиппины (нижняя палата), Япония (нижняя палата), а также Литва, Кипр, Монголия, Афганистан (нижняя палата);

з) 30 лет – Малайзия, Микронезия, Мьянма (верхняя палата), Япония (верхняя палата);

и) 35 лет Филиппины (верхняя палата), Румыния (верхняя палата), Афганистан (верхняя палата),

к) 40 лет – Камбоджа (верхняя палата), Таиланд (верхняя палата)[5], Чехия (верхняя палата).

Реализация пассивного избирательного права основывается на различающихся возрастных требованиях к кандидатам в нижнюю и верхнюю палаты парламента. В частности, в Индии, Пакистане, Гаити, Колумбии, Парагвае, Перу, Уругвае, США –

---

[1] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. С. 97-98.

[2] Там же. С. 98–101; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. Вып. 4. С. 45–48.

[3] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2.

[4] В Бутане закреплены минимальные и максимальные возрастные пределы реализации пассивного избирательного права. Так, согласно ст. 23 Конституции Бутана кандидат на выборную должность, установленную Конституцией Бутана, должен, в частности, быть в возрасте не менее 25 лет и не более 65 лет на дату избрания (регистрации в качестве кандидата).

[5] См.: Червонюк В. И. Конституционное право. Вып. 5. Избирательное право. С. 115.

соответственно 21 и 25 лет; в Малайзии – 21 и 35 лет; в Мьянме и Японии – 25 и 30 лет; на Филиппинах – 25 и 35 лет; в Камбодже и Таиланде – 25 и 40 лет[1].

Характерным является различие в возрастных границах применительно к избранию в нижних и верхних палатах. К примеру, в Чешской Республике пассивное избирательное право в соответствии с законодательством о выборах принадлежит гражданам, достигшим возраста: 21 года – на выборах в Палату депутатов, 40 лет – на выборах в Сенат2.

Наряду с возрастным критерием, для реализации пассивного избирательно права предъявляются и иные требования: возраст носителя пассивного избирательного права (возрастной порог); избирательная правосубъектность (право-, дееспособность); гражданство; ценз оседлости; судимость за совершение тяжких преступлений; образовательный ценз и др. Качественные и количественные параметры таких квалификаций имеют существенное страноведческое своеобразие.

Кроме того, реализация пассивного избирательного права ограничена дополнительными требованиями (цензами): прохождение обязательной военной службы (Кипр, Франция, Турция); наличие места жительства на территории данного региона или органа местного самоуправления (Норвегия, Швеция, Дания, Бельгия, ФРГ, Австрия, Швейцария и др.); владение государственным языком (Кыргызстан, Молдова, Казахстан), принадлежность к определенной религии (не только мусульманские страны) и др.[3]

Примечательны дополнительные (несколько усиленные) квалификации, которым должен соответствовать кандидат на

---

[1] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. С. 99.

[2] Современные избирательные системы. Вып. 8. Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея. М. : РЦОИТ, 2013.

[3] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. Вып. 4. С. 46.

выборные должности в Сингапуре, в особенности при выборах президента страны.

По общему правилу приобретение пассивного избирательного права в государствах – членах ЕС зависит от уровня выборов. Праву быть избранным соответствуют следующие возрастные цензы: 18 лет – на муниципальных, кантональных и региональных выборах; 23 года – на президентских и парламентских выборах; 24 года – на выборах в Сенат.

При этом требование о наличии гражданства не устанавливается применительно к муниципальным и европейским выборам, для участия в которых заявителю достаточно иметь гражданство любого государства – члена Европейского союза.

В абсолютном большинстве стран фактором, ограничивающим реализацию пассивного избирательного права, является часто конституционно (либо законодательно) декретируемый принцип несовместимости и неизбираемости – нормативно установленные правила (требования), исключающие возможность получения мандата и делающие недействительным сам факт избрания такого лица.

Что касается несовместимости, то она означает невозможность для избранного лица обладать мандатом[1].

Примером абсолютной неизбираемости являются положения ст. 58 Конституции Белиза:

1) никто не может быть избран в качестве члена Палаты Представителей, если он:

a) по своим действиям может быть признан подданным, подчиненным или гражданином какого-либо иностранного государства или правительства;

b) является банкротом по решению суда или иным образом провозглашен банкротом в соответствии с законом, имеющим юридическую силу в любой части Содружества;

c) признан согласно закону душевнобольным или имеющим иные психические расстройства;

---

[1] См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. 4-е изд., доп. и перераб. М. : Волтерс Клувер, 2015. С. 474.

d) приговорен судом к смертной казни в любой части Содружества или отбывает наказание в виде лишения свободы (вне зависимости от его разновидности) сроком свыше 12 месяцев по приговору суда, либо его тюремное заключение заменено на другое наказание по решению компетентного органа, либо он приговорен к тюремному заключению с отсрочкой исполнения наказания;

e) по закону был смещен с поста члена Палаты Представителей, если он занимал должность или исполнял обязанности должностного лица, в круг полномочий которого входили:

– ответственность за проведение выборов или полномочия, связанные с проведением каких-либо выборов;

– ответственность за составление или пересмотр избирательных списков;

на основании закона был смещен с поста члена Палаты Представителей в случае, если он обвиняется в совершении правонарушения в сфере избирательного права;

по закону был смещен с поста члена Палаты Представителей по той причине, что он:

– занимал должность или исполнял обязанности по должности, которая несовместима с депутатским мандатом (посредством указания как конкретной должности, так и вида должностей) в соответствии с таким законом;

– служил в Вооруженных силах Белиза или принадлежал к определенной группе лиц, входящих в состав Вооруженных сил;

– служил в полицейских силах или принадлежал к определенной группе лиц, входящих в состав полицейских сил; или является стороной по договору, или партнером фирмы, или директором либо менеджером компании, которая является стороной по договору с Правительством либо осуществляет платные публичные услуги, если по меньшей мере за один месяц до дня выборов он не объявил публично и не опубликовал в газете, распространяемой в избирательном округе, кандидатом от которого он является, информацию о характере такого договора и собственной заинтересованности или заинтересованности такой фирмы или компании[1].

Статья 91 Конституции Перу устанавливает круг лиц, которые не могут быть избраны конгрессменами, если не уйдут с занимаемой должности за шесть месяцев до выборов (государственные министры

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 1. Государства Северной и Центральной Америки. С. 102.

и их заместители, Председатель Счетной палаты и должностные лица региональных органов власти; судьи Конституционного суда, члены Национального совета магистратуры, судебной власти, Прокуратуры и др.)[1].

§ 3. Субъекты избирательного права и избирательного процесса

Реализация избирательных прав – сложный процесс, предполагающий, помимо носителей активных и пассивных избирательных прав, включение в него множества участников, тем или иным образом связанных с реализацией избирательных прав. Соответственно, субъекты избирательного права (процесса) – это граждане и их объединения, реализующие конституционные избирательные права, а также лица и организации, обеспечивающие проведение выборов.

С точки зрения конституционно значимых ценностей, защищаемых нормами избирательного права, в избирательном праве можно выделить следующие основные группы субъектов: 1) субъекты избирательного права; 2) субъекты, представляющие интересы носителей избирательных прав и 3) субъекты избирательного процесса, призванные гарантировать реализацию материальных избирательных прав граждан[2].

Первую группу субъектов образуют граждане, наделенные национальными конституциями материальными правами и реализующие свои конституционные права избирать и быть избранными. Очевидно, что данная группа неоднородна. В зави-

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 811-812.

[2] Такой подход, обоснованный автором в одной из ранних работ (Червонюк В. И. Конституционное право России : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 258-259), в последующем получил широкое распространение практически во всех работах по избирательному праву.

симости от преследуемых интересов в составе этой группы можно выделить: а) граждан, реализующих активные избирательные права, т. е. избирателей и б) граждан, реализующих пассивные избирательные права (кандидаты, зарегистрированные кандидаты в депутаты и на иные выборные должности). Соответственно, это граждане государства, в некоторых случаях иностранные граждане, наделенные избирательными правами. К последней группе примыкают избирательные объединения – политические партии, а также иные общественные объединения, наделенные законом электоральной просубъектностью – это те общественные объединения, которые на выборах в органы местного самоуправления правомочны выдвигать своих кандидатов (списки кандидатов). Таким образом, в данную группу включены носители основных (конституционных) избирательных прав граждан.

Вторую группу субъектов, согласно избирательному законодательству, составляют: доверенные лица; уполномоченные представители политических партий; наблюдатели на выборах; это также группы избирателей, образуемые в установленном законом порядке в поддержку самовыдвижения кандидата; сборщики подписей избирателей в поддержку выдвинутого кандидата, списка кандидатов.

Третья группа субъектов представлена органами и должностными лицами, призванными гарантированно обеспечить реализацию прав граждан первой группы в соответствии с их (правами) конституционным смыслом. Таковыми прежде всего следует признать избирательные органы, учреждаемые с целью обеспечения (гарантирования) избирательных прав граждан. К данной группе следует также относить иных субъектов, в частности: органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица; руководители дипломатических представительств и консульских учреждений; суды общей юрисдикции; органы прокуратуры, следствия и дозна-

ния, а также организации, выпускающие СМИ (телерадиокомпании, редакции периодических печатных изданий). В соответствии с международными стандартами и российским избирательным законодательством допускается участие иностранных (международных) наблюдателей.

Таким образом, субъектный состав лиц, органов и учреждений, так или иначе находящихся в сфере действия избирательного законодательства, достаточно обширен. Вместе с тем, следует иметь в виду, что и с учетом отмеченного обстоятельства ключевое значение и ключевым актором при проведении выборов и референдумов остаются носители активного и пассивного избирательного права, от которых, в конечном счете, зависят итоги выборов и референдума. При всей значимости электоральных органов они призваны в конституционно установленных границах обеспечивать реализацию избирательных прав непосредственных правопользователей.

§ 4. Принципы избирательного права

Принципы избирательного права представляют собой совокупность закрепленных в законодательстве требований, следование которым обеспечивает демократический характер выборов, реализацию избирательных прав граждан в соответствии с подлинным их назначением. Правильно сказано, что для построения в современном государстве подлинной электоральной демократии мало просто предоставить гражданам избирательное право, необходимо гарантировать их реализацию в рамках демократических выборных процедур; что принципы избирательного права составляют правовую материю, которая в

наибольшей степени связана с механизмом гарантий избирательных прав граждан»[1].

Исходя из необходимости придания принципам содержательного характера, органично присущей им связи с избирательными правами граждан, выделяют два класса (группы) принципов права: принципы, относящиеся к избирательным правам граждан и к организации проведения выборов. Соответственно, первая группа принципов охватывает так называемые классические принципы избирательного права (всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах), а вторая – те фундаментальные начала, которые пронизывают весь процесс организации выборов (обязательность выборов, периодичность выборов, альтернативность выборов, допустимость различных избирательных систем, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов). Среди принципов участия граждан в выборах названы: всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах. Такой подход, можно сказать, является господствующим в доктрине.

При другом подходе предлагается все принципы избирательного права подразделить на две группы: 1) объективные, или нормативно-организационные, относящиеся к организации выборов, избирательного процесса (принципы свободных выборов, обязательности выборов, периодичности, альтернативности, подлинности и несфальсифицированности, а также независимости избирательных комиссий, равенства кандидатов, недопустимость иностранного вмешательства в избирательный процесс, принципы финансовой дисциплины, полноты информационного обеспечения и др.), и 2) субъективные, относящиеся к субъективному избирательному праву[2].

Кроме перечисленных, выделяют также принципы собственно избирательного права и принципы образующих его институтов (принципы предвыборной агитации, финансирования выборов, образования избирательных округов, выдвижения и регистрации кандидатов, рассмотрения жалоб на нарушение избирательных прав, ответственности за нарушение избирательных прав и др. (С. Д. Князев). При этом

1 Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 104–106.

2 Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 105.

принципы собственно избирательного права разделены на две группы: принципы организации и проведения выборов, принципы участия российских граждан в выборах. Такой подход, кстати, воспринят многими исследователями проблемы.

В соответствии с законодательством всех без исключения зарубежных стран избирательное право является всеобщим, равным, прямым, осуществляется добровольно и путем тайного голосования. Кроме того, избирательное законодательство к числу таких принципов относит и другие (свобода выборов, альтернативность, обязательность, периодичность выборов). Такой подход к пониманию принципов избирательного права вполне соответствует существующим международным избирательным стандартам.

В международных документах выделены пять принципов, признаваемых «основой избирательного наследия Европы»: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно»[1].

Если основываться на положениях ч. 1 ст. 81 Конституции РФ и ст.ст. 3, 9, п. 1 ст. 71 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то можно выделить такие принципы, как всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, принцип свободных выборов, добровольного участия в выборах, обязательности, периодичности, альтернативности и состязательности проведения выборов.

Всеобщее избирательное право. Принцип избирательного права, в соответствии с которым все граждане РФ независимо

1 Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях / Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер, Е. А. Фокин и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. С. 21.

от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, достигшие совершеннолетия, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного законом, могут быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Всеобщность избирательного права не имеет абсолютного характера. Имеются ограничения, которые связаны либо с естественным состоянием человека, либо с совершенным им преступлением. В силу неполной праводееспособности дети не обладают избирательными правами. Равным образом не имеют избирательных прав граждане, признанные судом недееспособными либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Названные ограничения принципа всеобщности, к которым можно добавить еще и непредоставление избирательного права иностранцам, лицам без гражданства, в теории обычно не считаются цензами в силу распространенности во всех демократических странах. Все другие условия предоставления избирательного права, выходящие за указанные пределы, считаются недемократическими ограничениями принципа всеобщего избирательного права.

Равное избирательное право. Конституционный смысл принципа равного избирательного права в том, что все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Формула принципа равенства многосоставна: один человек – один голос, а если избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов; голоса избирателей равны, каждый депутат представляет одинаковое число голосов; избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей; все граждане обладают равными юридическими возможностями в реализации избирательных прав; образование равных по количеству населения избирательных округов.

Отмеченная формула требует некоторых уточнений. Так, требование принципа равного избирательного права при реализации активного избирательного права о том, что каждый избиратель имеет один голос справедливо при проведении выборов по одномандатным избирательным округам. Если же выборы проводятся в многомандатном избирательном округе, то каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в округе. Действующее законодательство предусматривает также, что в том случае если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, то каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос (п. 2 ст. 5 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Принцип равного избирательного права требует наделения каждого избирателя de jure одинаковыми возможностями воздействовать на деятельность избранного органа. Указанный принцип включает два элемента: а) равное количество голосов у всех избирателей и б) одинаковый вес их голосов. Первое требование в одномандатных избирательных округах выражается формулой «один избиратель – один голос»; вес голосов избирателей предполагает, что каждый депутат должен представлять примерно одинаковое число населения (а в некоторых странах – избирателей). Это достигается установлением для выборов нормы представительства, в соответствии с которой образуются избирательные округа. Норма представительства это количество населения (избирателей) приходящееся на одного депутата, иначе говоря, численность населения (избирателей) в избирательных округах, от которых избирается одинаковое число депутатов, должно быть тоже примерно равным. Как правило, национальное избирательное законодательство устанавливает предельно допустимые отклонения от нормы представительства.

Принцип равного избирательного права означает также юридическое равенство избирательных прав мужчины и женщины.

Прямое избирательное право. Прямое избирательное право означает, что граждане голосуют на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления за или против кандидатов/списков кандидатов (а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата) непосредственно[1].

В отличие от этого, непрямые выборы предполагают иную технологию и имеют две разновидности. Во-первых, это косвенные выборы, когда выборное лицо избирается посредством института выборщиков (применяется только в отдельных странах) или посредством избирательной коллегии (применяется в большинстве парламентарных стран при выборе президента или при избрании). Во-вторых, в конституционной практике имеют место многоступенчатые выборы, когда избранный населением нижестоящий представительный орган избирает вышестоящий и т. д. (к примеру, выборы депутатов Всекитайского собрания народных депутатов). Многоступенчатые выборы были известны в СССР (до 1936 г.), когда депутаты вышестоящих представительных органов (Советов) избирались нижестоящими Советами.

В конституционно-правовом значении прямые выборы означают, что избиратели голосуют за выдвинутых кандидатов лично, то есть существует прямая зависимость между голосующим избирателем и мандатом избранного депутата. Воплощение данного принципа в избирательном процессе обеспечивает

[1] Согласно Федеральному закону от 12 июня 2003 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме» (в ред. федеральных законов от 12.07.2006 № 107-ФЗ, от 04. 06. 2014 № 146-ФЗ) на выборах в органы местного самоуправления избиратели также могут голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) непосредственно.

то, что избрание конкретных лиц в качестве депутата осуществляется непосредственно голосами избирателей.

Отмечается, что принцип прямых выборов не противоречит голосованию избирателей за списки кандидатов, представленные конкретными политическими партиями. «Список представляет собой конкретный перечень кандидатов, расположенных в определенном порядке. Решение о внесении той или иной кандидатуры в список кандидатов принимает соответствующая политическая партия или политическое движение накануне выборов. Это вовсе не означает, что некто посторонний делает выбор за избирателя. В данном случае список, представленный партией на суд избирателей, носит рекомендательный характер, то есть политическая партия предлагает список, по ее мнению, достойных кандидатов в представительный орган»[1].

Можно ли согласиться с такой аргументацией или же в данном случае имеет место отступление от одного из фундаментальных начал, характеризующих и собственно процедуру голосования (выборов) и саму избирательную правосубъектность носителя активного избирательного права?

Тайное голосование. Конституционный смысл принципа тайного голосования в том, что во время голосования на выборах должна быть исключена возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Такой контроль за волеизъявлением избирателей исключается со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан. Понятно поэтому, что гарантирование законности процедуры заполнения избирательного бюллетеня в специальной предназначенной для такой цели кабине или отдельном помещении для голосования – сущностный момент реализации данного принципа.

Тайное голосование гарантируется рядом законодательных процедур: каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц

[1] Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / [А. Т. Орлов и др.] ; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2013. С. 261.

не допускается; избирательные бюллетени не нумеруются, заполняются в кабине, в специально оборудованном месте, в котором не допускается присутствие кого бы то ни было, включая и членов избирательных комиссий и др. За нарушение тайны голосования установлена административная (ст. 40 КоАП РФ) и уголовная (ст. 133 УК РФ) ответственность.

С точки зрения международных избирательных стандартов для избирателей тайное голосование – это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам; голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены; не допускается публикация списков проголосовавших избирателей; нарушение тайны голосования должно быть наказуемым[1].

Данный принцип можно рассматривать и в качестве одной из разновидностей избирательных прав, притом относящихся к числу абсолютных. Соответственно, на фоне иных базовых принципов избирательного права (избирательных прав) данный принцип, с точки зрения его подверженности определенным рискам, не относится к числу тех, которые обременены разного рода цензами, правомерными и неправомерными ограничениями.

Свобода выборов (свободные выборы»). В формально-юридическом значении данный принцип избирательного права означает, что при организации и проведении выборов абсолютно исключается какое-либо принуждение относительно как участия в выборах, так и непосредственно голосования. Иными словами, никто не может (не должен) оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а равно на его свободное волеизъявление. Согласно конституциям целого ряда стран участие гражданина в выборах является свободным и добровольным, никто не вправе принуж-

[1] Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях / [Т. Я. Хабриева и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. С. 237.

дать гражданина к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

В конституционно-правовом смысле рассматриваемый принцип значит нечто большее. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ именно *свободные выборы конституционный законодатель квалифицирует как высшее непосредственное выражение власти народа*. В действительном, конституционном смысле, с точки зрения интерпретации свободных выборов конвенциональным европейским правом в контексте Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, свободу выборов (свободные выборы) следует квалифицировать как «свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Если учесть то обстоятельство, что в своей практике ЕСПЧ исходит из распространительного толкования сферы волеизъявления, трансформируя это применительно ко всем возможным политическим выборам, то очевидно, что принцип свободы выборов имеет универсальное значение.

С отмеченным принципом связан принцип добровольности выборов, означающий, что участие (или неучастие) в выборах, голосование за или против того или иного кандидата (партийного списка) является исключительно правом избирателя. Противоположным данному принципу является обязательный вотум, применяемый при проведении выборов в ряде государств (Австралия, Бельгия, Греция, Италия, Турция) и означающий, что участие в голосовании является обязательным для всех граждан. Соответственно неучастие в голосовании морально порицается, либо преследуется законом (применение штрафов и даже лишения свободы).

Периодичность выборов – это обязательность ротации выборного органа власти в установленные законом сроки путем проведения очередных выборов. Это значит, что выборы должны проводиться в установленные сроки и через определенный законом период времени. Периодичность выборов гарантирует сменяемость (ротацию) должностных лиц и является условием легитимности существующей власти. Всеобщая декларация прав человека (ст. 21) устанавливает, что «воля народа, являясь

основой власти правительства, должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах». Документы Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) содержат прямое указанием на то, что к «числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся «свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования».

Принципиально важно то обстоятельство, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод в Дополнительном протоколе к ней использует понятие «разумная периодичность»; тем самым «разумная периодичность» представлена в качестве одного из важнейших условий свободных выборов. В этом смысле распространенная в современном отечественном государствоведении характеристика периодичности выборов как принципа «второго эшелона», относящегося главным образом к организации проведения выборов, а не собственно к носителям избирательных прав, представляется, по меньшей мере, ошибочной.

Действующее российское избирательное законодательство устанавливает определенные гарантии периодичности выборов: во-первых, оно закрепляет принцип, согласно которому выборы органов или депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов. Во-вторых, в избирательных законах содержится абсолютно определенный срок полномочий выборного органа власти. В-третьих, действующее избирательное законодательство не содержит оговорок относительно продления срока полномочий посредством референдума. В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» содержится специальное указание (запрет) о невозможности проведения референдума по вопросу о продлении срока полномочий, а равно об отсрочке выборов соответствующих федеральных органов государственной власти (п. 2 ст. 3 В Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

Альтернативность и состязательность выборов. Данный принцип презюмирует необходимость организации и проведения избирательной компании таким образом, чтобы избирателям в день голосования была представлена возможность альтернативного выбора кандидата (списка кандидатов).

К примеру, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» императивно предписывает: если к дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один кандидат, то выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов. (п. 14 ст. 32; п. 33 ст. 38).

Глава 15. Избирательная (электоральная) система, избирательные семьи и избирательный процесс

§ 1. Избирательная система: современное понимание

Традиционно в отечественной политологической и юридической литературе понимание избирательной системы представлено в двух контекстах: 1) *в узком значении*, при котором избирательная система интерпретируется как способ определения результатов голосования[1] (такой подход оказался очень удобным для систематики избирательных систем на мажоритарные и пропорциональные); 2) *в широком* значении – как система общественных отношений, связанная с выборами в органы публичной власти, а также предусмотренный законодательством порядок организации и проведения выборов и определения результатов голосования.

Традиционное понимание избирательной системы, таким образом, основывается на двух посылках: либо на абсолютизации одного из ее составляющих (понимание избирательной системы в узком смысле), придавая ему прагматический смысл – использование в качестве критерия типологизации избирательных систем, применяемых для определения результатов выборов, либо рассматривает данное понятие чрезмерно абстрактно, сводя его к совокупности возникаю-

[1] В этом случае «под избирательной системой понимается совокупность правил, по которым итоги голосования избирателей переводятся в результаты выборов» (Черепанов В. А. Конституционное право России : учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2021. С. 191).

щих в связи с проведением выборов отношений (понимание избирательной системы в широком значении).

Несмотря на различие отмеченных позиций, есть то общее, что объединяет их: и в том и в другом случае избирательная система рассматривается вне связи с реализацией избирательных прав граждан и феноменом свободных выборов – важнейших конструктов конституционного строя. Между тем избирательная система – не бессодержательное понятие, она отражает реальный механизм функционирования свободных выборов и таким образом напрямую связана с обеспечением реализации избирательных прав граждан и осуществлением народовластия – делегацией (передачей) народом власти представительным корпорациям и наделением полномочиями выборных должностных лиц.

В этой связи при оценке принципиально иного подхода к пониманию избирательной системы необходимо исходить, по меньшей мере, из следующих посылок:

Во-первых, являясь механизмом воспроизводства властных публично-правовых институтов, избирательная система органично связана с существующей системой власти, отражая взаимосвязь порядка (способа) проведения в стране на различных уровнях власти выборов и сложившейся социальной структуры общества, его партийно-политической системы. Избирательная система тем самым является продуктом публично-правовой власти, ее инструментом. В то же время формирование избирательной системы, ее применение в отдельно взятой стране в той или иной мере подчинено существующим международным избирательным стандартам. Существующий в стране политический (государственный) режим вынужден эти стандарты учитывать.

Во вторых, устройство избирательной системы характеризует все, что так или иначе связано с проведением выборов в отдельно взятой стране: это сложная юридическая конструкция, которая охватывает своим содержанием как избирательное законодательство, так и устойчиво проявляющую избирательную (конституционную) практику, применяемые технологии и практики: способы назначения выборов, особенности формирования

избирательной инфраструктуры (систему избирательных органов, порядок их формирования, объем полномочий, связь с государственной властью и др.; способы нарезания избирательных округов и формирования избирательных участков; систему учета и регистрации избирателей, способы выдвижения кандидатов, партийных списков и их регистрации; порядок проведения предвыборной агитации, информирования избирателей, финансирования избирательной кампании, порядок голосования, дизайн избирательных бюллетеней; способы подсчета голосов, подведения итогов голосования и проводимых выборов; механизмы защиты избирательных прав граждан и разрешения избирательных споров и множество других аспектов реализации гражданами избирательных прав, особенности применяемых избирательных процедур и др.

Избирательную систему отдельно взятой страны прежде всего отличает применение фундаментальных, или базовых, принципов организации и проведения выборов, существующие во внутригосударственном праве ограничения активного и пассивного избирательного права, притом что оценка национальным законодателем характера таких ограничений может и не совпадать с позицией в международном, в частности в европейском праве. Безусловно, сущностной особенностью избирательной системы является совокупность сложившихся в конституционной практике страны специфических организационно-правовых форм применения избирательной процедуры, или осуществления избирательного процесса (собственно порядка проведения выборов).

Таким образом, идентифицирующими характеристиками избирательной системы и одновременно показателями ее демократической сущности являются: 1) установленные национальными законодательством способы выдвижения кандидатов, списков кандидатов, способы их регистрации (денежная форма выражения избирательного залога, количество подписей избирателей в поддержку кандидата, списка кандидатов, определенные законом основания отказа в регистрации и

юридические средства носителя пассивного избирательного права преодолеть такой отказ и др.); наличие или отсутствие у граждан (избирателей) права непосредственно, вне институциональных форм выдвигать кандидатов, списки кандидатов; 2) наличие или отсутствие у избирателей права влиять на состав партийных списков на этапе их формирования (к примеру, через процедуру первичных выборов), а равно во время процедуры голосования (в частности, через механизмы панаширования, применение преференциальных списков и др.); 3) наличие или отсутствие законодательно признанных способов консолидации избирательных объединений (электоральных интересов разных социальных групп) или, иными словами, возможности создания избирательных альянсов; актуализация в этой же связи признания законом в качестве избирательных объединений иных, кроме политических партий, общественных объединений граждан, притом на всех уровнях выборов в стране; 4) устанавливаемые законодательством посредством так называемых процентных оговорок (заградительного барьера) способы консолидации избирательных объединений, а равно механизмы, ограничивающие доступ в парламент миноритарных политических партий; 5) предусмотренный законодательством порог явки избирателей, являющийся в значительной мере показателем легитимности выборов; 6) существующие в стране способы государственной поддержки политических партий во время избирательных кампаний в контексте принципов равного избирательного права и свободных выборов; законодательно признанные способы голосования. Это также учет и иных факторов обеспечения механизма реализации избирательных прав граждан, включая оценку роли существующей в стране так называемой избирательной юстиции.

Безусловно, титульной особенностью избирательной системы является способ определения результатов голосования, отражающий, пусть и в завершающий, но вместе с тем принципиально важный этап выборов, тип и вид избирательной системы. Практика убедительно свидетельствует о том, что при одних и тех же итогах голосования на выборах результаты могут существенно отличаться в зависимости от применяемой на них избирательной системы.

Изложенное позволяет предложить следующее определение избирательной системы: *это институционализированная и социально обусловленная система конституционных органов и*

учреждений, гарантирующая организацию и проведение свободных выборов в соответствии с природой избирательных прав, принципами избирательного права, установление их (выборов) итогов и результатов на основании действительного волеизъявления избирателей (воли конституционно признанного носителя и источника публичной власти).

Таким образом, избирательная система в ее истинном понимании не сводится пусть и к весьма значимому, но все же лишь к одному из своих элементов (способу подсчета голосов избирателей); точно так же избирательная система не представляется бессодержательной абстракцией – совокупностью формирующихся в связи с проведением выборов отношений (общественных отношений), хотя и предполагает наличие таких отношений и конституционных связей. По своему конституционному содержанию избирательная система многоуровневая и включает: 1) избирательную инфраструктуру, 2) избирательные права и избирательное законодательство (разноуровневое материальное и процессуальное), 3) органы применяющие избирательное право, 4) избирательную практику – избирательные действия (действия, поведение, реализующие избирательные права и избирательное законодательство), складывающиеся на их основе избирательные правоотношения, практику разрешения избирательных споров в административно-правовом и судебном порядке, а также посредством инновационных форм электоральной юстиции.

В сущностном значении утверждаемый подход к пониманию избирательной системы позволяет соотнести ее типы (в их пределах – виды) с фундаментальными началами конституционализма, квалифицируя их как демократические или недемократические, обеспечивающие возможность реализации избирательных прав и принципа народного суверенитета или препятствующие достижению этой конституционной цели. На этом же основании становится возможным оценивать изби-

рательное законодательство с позиции конституционности и правовой определенности, эффективность практики его применения, прогнозировать реализуемость (нереализуемость) избирательных прав граждан, в конечном счете устойчивость и прогрессивные тренды всей конституционной системы.

Принципиально важным является и мировоззренческое значение утверждаемого подхода: его восприятие позволяет внедрить в массовое конституционное правосознание отвечающей современным демократическим стандартам электоральную формулу, не сводимую к тем элементам, которые уже предложены в политической и государствоведческой доктрине и с позиции современных стандартов требуют уточнения.

§ 2. Избирательные семьи и их разновидности

Мировой конституционной практике известно несколько моделей, или типов, избирательных систем, причем критерием обособления одной модели от другой являются известные способы распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования. Отмеченный критерий указывает на главное, сущностное в избирательной системе – не только на то, каким образом определяются итоги голосования, но и на то, какой способ представительства положен в основу формирования представительного органа законодательной власти. Таких способов существует несколько, и каждый из них, будучи применен к одним и тем же итогам голосования, может дать иной результат. В зависимости от применения таких способов различают следующие основные типы избирательных систем: мажоритарную, пропорциональную и смешанную. Кроме того, выделяются еще и полупропорциональные избирательные

системы (которые не следует смешивать со смешанными системами).

Типы избирательных систем определяются принципами формирования представительного органа власти и соответствующим порядком распределения мандатов по итогам голосования, также предусмотренными в законодательстве о выборах. Считается, что, поскольку в различных странах принципы формирования выборных органов власти и порядок распределения мандатов различны, то реально существует столько модификаций избирательных систем, сколько и государств, использующих выборы для формирования органов государственной власти. Однако многовековой историей развития представительной демократии выработаны два базовых типа избирательных систем – мажоритарная и пропорциональная, элементы которых так или иначе проявляются в многообразных моделях избирательных систем в различных странах.

Мажоритарная избирательная система (от франц. majorité – «большинство») представляет систему определения результатов выборов, согласно которой избранным по избирательному округу считается кандидат, получивший установленное законом большинство голосов. Это старейшая из всех существующих систем, практикуемая при формировании парламентов, выборах президентов. Достоинство мажоритарной системы – в результативности (выборы во всех случаях заканчиваются победой одного из кандидатов), персонифицированности, т. е. каждого депутата избирают в личном качестве (избиратель голосует не за список кандидатов, а за конкретного кандидата), в непосредственной связи избранного депутата и избирателей; среди недостатков – невысокая представительность или репрезентативность победившего депутата, потеря голосов избирателей, голосовавших за проигравшего кандидата.

Различают три разновидности мажоритарной избирательной системы: согласно *мажоритарной избирательной систе-*

мы абсолютного большинства (французская модель, применяемая при проведении выборов главы государства) избранным считается кандидат, за которого отдано абсолютное число голосов (50 % + 1 голос); на основании *мажоритарной избирательной системы относительного большинства* (английская модель, применяемая в 42 странах) победителем признается тот кандидат, который набрал относительное большинство голосов по сравнению с иными соперниками; по *мажоритарной избирательной системе квалифицированного большинства* для победы на выборах необходимо набрать фиксированное или определенное число (25 %, 30 %, 2/3, 3/5) голосов избирателей, участвующих в выборах.

Для *пропорциональной системы* характерно распределение мандатов в представительном органе власти пропорционально поданным за партийные списки (кандидатов на выборные должности) голосам. Пропорциональная избирательная система представляет систему пропорционального представительства партий и движений в парламенте, основанную на том, чтобы каждая партия (движение) получали в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах. То, что ставят в заслугу мажоритарной системе, является недостатком системы пропорционального представительства, имея в виду, что на выборах избирателю предлагается проголосовать не за конкретного кандидата, а за представленный политической партией список кандидатов. К тому же при неразвитости партийной системы избирателю практически невозможно найти свою партию. Именно по этой причине в целом ряде стран либо применяется модифицированная пропорциональная система *(системы панаширования, преференциального голосования, кумулятивного вотума, единственного непередаваемого голоса, единственного передаваемого голоса* и др., всего около 100 модификаций), либо она применяется наряду с мажоритарной си-

стемой (*смешанная избирательная система*). В таком или ином реформированном (в сравнении с их классическими аналогами) виде представлены избирательные системы в современных зарубежных странах.

Соответственно, *смешанная избирательная система* предполагает сочетание принципов мажоритаризма и пропорционализма. К примеру, половина депутатов Бундестага (парламент ФРГ) избираются по мажоритарной системе абсолютного большинства, другая половина – по пропорциональной, т. е. по партийным спискам. Это так называемая симметричная избирательная система, в том числе применяемая в Российской Федерации при избрании депутатов Государственной Думы Федерального Собрания. Встречаются и иные комбинации. Так, в Австралии палата представителей избирается с применением мажоритарной системы абсолютного большинства, сенат – на основе принципа пропорционального представительства. Формирование нижней и верхней палат Парламента Японии (палаты представителей и палаты советников) предполагает использование одновременно двух этих систем при выборах членов каждой из них.

§ 3. Организация проведения выборов в современных государствах: избирательный процесс

§ 3.1. Понятие избирательного процесса

С точки зрения социотехники избирательный процесс предстает как публичный конкурентный политический процесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъ-

ектность граждан-избирателей и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также выборных институтов власти и управления. В формально-юридическом значении1 избирательный процесс есть совокупность: 1) избирательных действий (назначение выборов, составление списков избирателей; выдвижение кандидатов и их регистрация; определение результатов голосования и др.); 2) предусмотренных законом процедур их совершения; 3) возникающих на основе действий, деятельности поведения различных субъектов избирательного права и процесса правоотношений или юридически значимых избирательных коммуникаций (коммуникативных связей); такие связи и отношения характеризуются: а) наличием сторон, представленных носителями избирательных прав и обязанностей; б) взаимными правами и обязанностями, которые предусмотрены нормами избирательного законодательства; в свою очередь материальной основой прав и обязанностей участников электоральных правоотношений являются интересы. С некоторыми оговорками можно сказать, что избирательный процесс – это организация проведения выборов, или порядок проведения выборов, всей избирательной кампании.

Группа относительно однородных действий и соответствующих им процедур образуют стадию избирательного процесса. Логике выборов (как объективному основанию) и структурированным в соответствии с ней группами избирательных действий в составе избирательного процесса обособляются следующие стадии: 1) назначение выборов; 2) образование избирательно-территориальных единиц; 3) формирование избирательных комиссий; 4) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов; 5) информационное обеспечение и информирование избирателей; (6) финансирование избирательной

[1] Сосина И. А. Современные избирательные системы в аспекте политической компаративистики : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003. С. 12.

кампании; 7) предвыборная агитация; 8) голосование, установление итогов и определение результатов выборов; обнародование результатов выборов.

Это основные стадии, которые могут быть дополнены факультативными: проведение повторных, дополнительных выборов; разрешение избирательных споров.

Выделение отмеченных стадий не является произвольным актом, и поэтому всякие упражнения с систематикой объективно обособляющихся циклов процесса выборов чреваты нарушениями избирательных прав, неэффективностью избирательного процесса и пр.

Если руководствоваться практическими целями, то всю совокупность выделенных стадий можно свести к двум крупным этапам избирательного процесса: 1) предварительному; 2) основному. Каждый из них инкорпорирует несколько групп однородных избирательных действий (равно как и процедур, которым эти действия должны быть подчинены). Предварительный этап связан с формированием избирательной инфраструктуры и включает соответственно формирование избирательных органов, образование территориальных избирательных единиц (избирательных округов и избирательных участков), регистрацию избирателей. Основной этап консолидирует под своим началом следующие стадии: выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); информирование избирателей и информационное обеспечение выборов; предвыборная агитация; финансирование выборов; голосование, подсчет голосов, определение итогов голосования и результатов выборов, официальное опубликование данных о выборах. Несколько обособленно от всех стадий располагается стадия назначения выборов – основной юридический факт, с которым связаны все последующие действия и решения участников избирательного процесса. Для некоторых стран (к примеру, США) эта стадия имеет упрощенный характер, но эта особенность не исключает ее (стадию

назначения) из общего числа избирательных циклов, но лишь обращает внимание на специфику технико-юридической формы введения в избирательный процесс.

§ 3.2. Назначение выборов

Назначение выборов – это начальная стадия избирательного процесса, когда уполномоченный на то орган государства в установленные законом сроки провозглашает в издаваемом им акте дату проведения выборов. Следовательно, назначение выборов есть установление официальной даты голосования. С точки зрения конституционно-процессуального права назначение выборов представляет собой совокупность последовательно, в рамках установленных законом сроков реализуемых действий по принятию уполномоченным на то должностным лицом, органом публичной власти, иным определенным законом органом решения о назначении выборов и по официальному опубликованию этого решения. Назначение выборов одновременно выступает и как механизм, и как важнейшая конституционная гарантия обеспечения соблюдения требований обязательности и периодичности (в надлежащие сроки) проведения выборов. Это тот юридический факт, с которым национальное избирательное законодательство связывает старт очередной (внеочередной или досрочной) избирательной кампании. Это основной юридический факт, с которым связаны все последующие действия по проведению выборов. После назначения или объявления выборов определяются сроки проведения всех остальных мероприятий избирательной кампании. Национальное законодательство определяет общий и особый порядок назначения выборов, в том числе сроки – продолжительность организации и проведения основных, очередных и досрочных

выборов. В нормативных правовых актах о выборах закрепляется перечень уполномоченных органов и должностных лиц, на которые возложена конституционно-правовая обязанность назначения и проведения выборов.

Согласно национальному законодательству выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Порядок назначения выборов определяется конституционно-правовым перечнем государственных органов или должностных лиц, правомочных принимать решение об их назначении. Во всех монархических государствах, где существует институт выборного монарха, применяется специальный порядок избрания монарха[1]. Одна из моделей порядка и сроков назначения парламентских выборов закрепляет правомочие главы государ-

[1] Избрание нового выборного монарха как главы государства производится уполномоченным на то конституцией органом и в сроки, принимающие во внимание совмещенный статус выборного монарха и главы государства. Так, в соответствии со ст. 10 Конституции Камбоджи камбоджийская монархия является выборной. В случае смерти Короля Камбоджи не позднее чем через семь дней Тронный совет избирает нового Короля Королевства Камбоджа пожизненно. В состав Тронного совета входит Председатель Сената (верхней палаты парламента), Председатель Национального собрания (нижней палаты парламента), Премьер-министр, главы орденов Маханикай и Тхаммаюникай, первый и второй заместители Председателя Сената, первый и второй заместители Председателя Национального собрания. Организация и деятельность Тройного совета регламентируется законом (ст. 13 Конституции Камбоджи). В соответствии со ст. 14 Конституции Камбоджи Королем Камбоджи становится член королевской семьи в возрасте не моложе 30 лет, являющийся прямым потомком Короля Анг Дуонга, Короля Нородома или Короля Сисовата (см.: Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 180).

По Конституции Малайзии Верховный глава Малайзии (Янг ди-Пертуан Агонг) избирается Советом правителей на фиксированный срок полномочий, равный пяти годам, из числа девяти наследственных правителей (султанов) штатов Западной Малайи. Совет правителей предлагает должность Янг ди-Пертуан Агонга тому Правителю, имеющему право на избрание, штат которого стоит первым в избирательном списке, упомянутом в прил. 3 к Конституции Малайзии, а если он отказывается от этой должности, то Правителю, штат которого стоит следующим в этом списке, и так далее, пока Правитель не выразит своего согласия на занятие этой должности (см.: Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 247).

ства (в частности, президента) назначать парламентские выборы, другие модели – правомочие парламента, в том числе его руководителя, либо премьер-министра, либо правительства. Как правило, президентские выборы назначаются парламентом (одной из его палат), в том числе его руководителем в соответствии с конституционными положениями, либо главой государства[1], либо срок их проведения конституционно предписан.

Конституционно или законодательно определяются сроки и дата проведения выборов. При этом относительно срока принятия решения о назначении и проведении всеобщих прямых президентских выборов в национальных конституциях содержатся различные варианты (модели), однако преобладающим является установление фиксированного срока (в течение 60 либо 90 дней, либо 4 месяцев) либо периода в пределах от 3 до 2 месяцев (от 120 до 30 дней либо между 90 и 60 днями, либо от 70 до 40 дней, либо не позднее чем за один месяц и не ранее чем за два месяца) до истечения конституционного срока полномочий главы государства (Восточный Тимор, Бангладеш, Кирибати, Республика Корея, Мальдивская Республика, Монголия, Сингапур, Шри-Ланка)2. Возможно применение так называемого рамочного предельного максимального и минимального срока для определения сроков проведения президентских выборов; в этом случае в целях заполнения вакансии выборы проводятся в период между 90 и 60 днями до истечения срока полномочий.

[1] Так, в Восточном Тиморе президентские выборы назначает непосредственно Президент Восточного Тимора как глава государства. В соответствии со ст. 86 Конституции Президент Восточного Тимора наделен полномочиями назначать даты президентских выборов в соответствии с законом, распускать Национальный парламент в случае возникновения серьезного кризиса, препятствующего формированию Правительства или одобрению государственного бюджета, длящегося более 60 дней, после проведения консультаций с политическими партиями, входящими в состав Национального парламента.

[2] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. М., 2013. С. 350.

Так, согласно Конституции Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 г. (ст. 41) избрание на должность Президента Пакистана должно осуществляться не ранее чем за 60 дней и не позднее чем за 30 дней до окончания срока пребывания в должности действующего Президента Пакистана. Если эти выборы не могут быть проведены в вышеуказанный период времени в связи с тем, что Национальное собрание распущено, они должны состояться в течение 30 дней после всеобщих выборов в Национальное собрание[1].

При назначении очередных выборов польский законодатель использует правило зависимости от истечения срока полномочий соответствующего государственного органа. Конституционные сроки полномочий Президента Республики и парламента составляют соответственно пять лет и четыре года. Таким образом, раз в пятилетие должны проводиться очередные президентские, а раз в четыре года – очередные парламентские выборы.

Реже применяется такой способ, как установление в Конституции фиксированной календарной даты для проведения всеобщих прямых президентских выборов (США, Исландия).

Точно так же разнообразны подходы к назначению парламентских выборов. В одних государствах парламентские выборы назначает глава государства (Албания, Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Ирландия и др.), в других – парламент, в том числе его руководитель (Македония) либо премьер-министр (Андорра), либо правительство по предложению премьер-министра (Ирландия), либо парламентские выборы должны проводиться в установленный (фиксированный) конституцией и законодательством о выборах срок (Швеция)2.

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 712.

[2] Кроме того, распространены и иные варианты (модели), когда глава государства назначает выборы по предложению премьер-министра (Исландия, Латвия, Литва, Люксембург, Норвегия, Хорватия, Эстония); в ряде государств парламентские выборы назначает парламент (Македония, Монголия). В конституционной практике зарубежных стран известна и так называемая модель единой компетенции по вопросам назначения, когда как президент-

Конституционное законодательство оговаривает основания назначения выборов. В частности, основанием для назначения президентских выборов по законодательству зарубежных стран являются: а) истечение конституционного срока полномочий; б) образование вакансии, в том числе в связи с процедурой импичмента в отношении президента; в) иные основания, предусмотренные конституцией и законодательством. В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Законодательство о выборах устанавливает, что решение о назначении выборов должно быть принято в определенные сроки.

§ 3.3. Предварительный этап избирательного процесса. Формирование избирательной инфраструктуры

Как отмечалось, предварительный этап выборов имеет своей целью формирование избирательной инфраструктуры: составление списка избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий.

Регистрация (учет) избирателей и составление списка избирателей. Это этап избирательной кампании (стадия избирательного процесса), связанный с составлением списка избирателей – документа, содержащего в алфавитном или ином порядке перечень граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории избирательного участка.

ские, так и парламентские выборы назначает в соответствии с императивным указанием национальной конституции парламент (Монголия).

Назначение составления списка избирателей заключается в том, чтобы предоставить возможность каждому избирателю проголосовать на выборах, тем самым гарантируя принцип всеобщности выборов, а также исключить участие в выборах лиц, не обладающих активным избирательным правом. Регистрация избирателей и составление списков избирателей, которые имеют право принять участие в голосовании, относятся к тем начальным стадиям избирательного процесса, при отсутствии которых сам процесс голосования, а следовательно, и выборов становится невозможным. Принципы и порядок формирования списков избирателей во многом могут свидетельствовать о демократизации проведения выборов, являясь одной из главных гарантий реализации принципа всеобщего избирательного права. Регистрация избирателей позволяет сформировать так называемый юридический избирательный корпус. В современных условиях регистрация и составление списка избирателей имеет еще одно значение – информационно-технологическое. Подчеркивается, что отмеченная процедура воспринимается как технический инструмент избирательными органами, а равно иными государственными структурами для того, чтобы электоральным органам планировать, организовывать, влиять и контролировать избирательные механизмы гражданского участия.

Доктринально различают два основных вида регистрации избирателей, в зависимости от того, на ком лежит бремя регистрации: публичная (обязательная) и личная (добровольная); первую еще именуют пассивной, вторую – активной. Кроме того, система регистрации избирателей может быть также постоянной, предполагающей, что зарегистрированный по месту жительства избиратель не должен более перед каждыми выборами проходить эту процедуру. Исправления в списках избирателей вносятся лишь при изменении ими места жительства, фамилии либо утрате избирательных прав или смерти. Временная система регистрации избирателей предполагает, что перед каж-

дыми выборами составляются новые списки избирателей, соответственно все избиратели регистрируются вновь.

Одна из особенностей регистрации избирателей и их участия в голосовании – выдача избирателю удостоверения как основного документа для участия в голосовании (Багамские Острова, Белиз, Боливия, Гренада, Коста-Рика, Панама, Перу, Сальвадор)[1].

Формирование избирательных территориальных единиц. Избирательные округа и избирательные участки. Избирательный округ – это территориальная (избирательная) единица (территория), от которой непосредственно гражданами избираются депутаты, а также выборные должностные лица.

В зависимости от того, какое количество депутатов избирается, различают одномандатные, многомандатные. единый (национальный) избирательные округа. Одномандатный (одноименный, или униноминальный) – округ, от которого по мажоритарной системе избирается один депутат; многомандатный – округ, от которого избираются несколько депутатов и при этом за каждого из них избиратели голосуют персонально; единый (общенациональный) избирательный округ – округ, представленный всей территорией государства, в котором предвыборную борьбу ведут избирательные объединения. Кроме того, в избирательной практике целого ряда зарубежных стран практикуется использование специальных избирательных округов.

Образование (нарезка) избирательных округов – это формирование особых территориальных единиц, от которых избирается один или несколько депутатов либо должностных лиц. Все без исключения избирательные округа должны формироваться в соответствии с принципом равного избирательного права исходя из законодательно установленной для данных выборов нормы представительства. Поскольку способы образова-

[1] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. С. 97-98.

ния избирательных округов отражают особенности самой избирательной системы, при их (избирательных округов) образовании очевидной является зависимость избирательного округа от типа избирательной системы (а в рамках отдельного типа учитываются и его разновидности). Отсюда при проведении парламентских выборов по правилам пропорциональной избирательной системы используется модель образования многомандатных избирательных округов. Применительно к отдельной группе стран учреждаются избирательные округа, призванные учесть национальный состав населения.

Национальное избирательное законодательство устанавливает, что все (одномандатные и многомандатные) избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований: а) учитывать примерное равенство числа избирателей с некоторым допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей; б) избирательный округ образует единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением анклавных территорий; в) учитывается административно-территориальное устройство (деление) и др.

Порядок образования избирательных округов определяется национальным законодательством и отличается существенными особенностями. Так, законодательство ряда государств устанавливает порядок, в соответствии с которым избирательные округа определяются к каждым новым выборам. В практике некоторых государств встречается и иной подход – утверждение избирательных округов на длительный срок (иногда свыше 10 лет, с учетом переписи населения каждые 10 лет и другие варианты).

Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом государственной власти, органом местного самоуправления

осуществляется в установленные сроки (к примеру, в Российской Федерации не позднее чем за пять дней после ее утверждения).

В отличие от избирательного округа, избирательный участок есть образуемая в границах избирательного округа территориальная единица, предназначенная для регистрации избирателей, проведения голосования и подсчета голосов.

При образовании избирательных участков национальный законодатель исходит из необходимости создания максимальных удобств для участия избирателей в голосовании. Это проявляется в создании не только стандартных, но и специальных избирательных участков, в том числе в местах временного пребывания избирателей, а также за пределами территории государства, и, кроме того, в установлении максимальной численности избирателей на избирательном участке. Для определения численности избирателей, приходящихся на один избирательный участок, национальные законодатели используют разные подходы (модели). Однако доминирующим является установление верхнего предела численности избирателей на избирательном участке.

В Афганистане, в отличие от других государств, образуются раздельные мужские и женские избирательные участки для голосования избирателей-мужчин и избирателей-женщин, а также для голосования представителей национального меньшинства – кучи. С учетом этого регистрация избирателей является активной, а составление списков избирателей производится по гендерному и национальному признакам1.

Избирательные органы. Это самостоятельные и независимые избирательные органы (комиссии, бюро, трибуналы, электоральные советы и др.), нередко специально учреждаемые,

[1] См.: Лысенко В. И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / под общ. ред. В. Е. Чурова. Вып. 4. М., 2015. С. 417.

которые организуют и обеспечивают проведение выборов. Избирательные органы встроены в механизм выборов, имея своей главной целью обеспечение при их проведении реализации избирательных прав граждан. Правильно сказать, что избирательные органы благоприятствуют и гарантируют осуществление избирательных прав в соответствии с их действительным назначением и конституционно признанными целями. С рассматриваемых позиций у избирательных органов, каким бы статусом их ни наделяло государство, нет иных целей, помимо тех, которые вытекают из содержания избирательных прав граждан.

В доктрине выделяют следующие группы (модели) избирательных органов: 1) жестко централизованную систему избирательных органов с формально-юридическим (или фактическим) признанием носителем избирательной власти; 2) обособленную, институционализированную и иерархичную систему избирательных органов во главе с центральным органом; 3) институции гражданского общества, наделенные статусом избирательного органа. Несколько обособленно от этих моделей избирательных органов можно выделить те структуры, которые в законодательстве зарубежных стран и в специальной литературе обозначают термином «организатор выборов».

Первую группу образуют избирательные органы латиноамериканских государств, ряда государств Индостана, некоторых стран Восточной Европы, Средней Азии. Если к большинству современных демократических государств словосочетание «избирательная власть», интерпретируемое в самом общем виде как наделение государственной властью центрального избирательного органа страны, не вполне приемлемо, то иной вывод следует сделать применительно к латиноамериканской конституционной действительности. Именно для этой группы стран – Центральной и Южной Америки – понятие избирательной вла-

сти органично вписывается в конструкцию публичной власти латиноамериканского государства[1].

Второй тип избирательных органов – наиболее распространенный на разных континентах и имеет тенденцию к расширению круга стран, к нему относящихся, за счет преобразования избирательных органов третьей группы, т. е. приобретения последними статуса, которым наделены органы, отнесенные ко второй группе. Есть, правда, и другие примеры, когда из второй группы отмечается переход в третью группу, как это, в частности, характерно для современной Японии. Вместе с тем, процессы централизации и децентрализации не имеют однозначно однолинейной направленности. Так, в ряде стран заметна профессионализация избирательных комиссий. Вследствие профессионализации выборов в Японии с 1947 по 1996 г. была создана Общенациональная избирательная комиссия, которая полностью была независима от парламента и правительства; в последующем процессы демократизации обусловили придание избирательным органам страны иного статуса.

Третья группа объединяет органы и учреждения, наделенные прерогативами организации и проведения выборов в масштабах всей страны. Для целой группы европейских стран управление избирательным процессом на общенациональном уровне возложено на исполнительные органы государственной власти – правительство или министерство внутренних дел и др. (Греция, Кипр, Мальта, Португалия и др.)[2].

Четвертая модель избирательных органов – организаторы выборов. Как отмечалось, не во всех зарубежных странах организация проведения выборов возлагается на специально учреждаемые избирательные органы. Соответственно обособляется еще одна модель организационного обеспечения избирательно-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 5. С. 127–133.

[2] Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 5. С. 135.

го процесса в стране. В частности, при проведении парламентских выборов в Науру основными избирательными органами являются не избирательные комиссии, а высшие должностные лица по вопросам организации и проведения выборов, которыми являются руководитель выборов, руководитель по вопросам учета избирателей и его заместитель. Указанные лица назначаются на должность решением Президента Науру на уровне 14 административных районов страны. Руководитель выборов назначает руководителей по вопросам организации выборов, которые являются одновременно его заместителями. Участковые избирательные органы формируются в составе председателя, клерков, а также лиц, которые оказывают им помощь при подсчете голосов избирателей.

К этому типу избирательных органов можно было бы отнести органы обеспечения проведения выборов, сложившиеся в Великобритании. Исторически в Великобритании отсутствовала единая централизованная система избирательных органов; организацией выборов традиционно занимались органы власти. На национальном уровне Кабинет министров отвечал за разработку политики в области выборов путем принятия нормативных актов, относящихся к проведению выборов и подготовке нового законодательства. Однако в последнее время обозначилась тенденция к формированию специализированных избирательных органов и передаче им большего объема полномочий в сфере организации и проведения выборов.

§ 4. Основной этап избирательного процесса

Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов – это такая стадия избирательного процесса, содержанием

которой охватывается совокупность процедур, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов), а также сбором подписей избирателей в поддержку указанной инициативы или иные формы поддержки указанной инициативы, предусмотренные законом.

Процесс выдвижения кандидатур и последующая их регистрация избирательными органами являются неотъемлемой частью и обязательной стадией любой избирательной кампании. Более того, именно на этой стадии определяется содержательная сторона конкретных выборов, поскольку появляются их главные действующие лица – кандидаты на выборные должности. Таким образом, независимо от вида проводимых выборов и используемой избирательной системы стадия выдвижения кандидатов имеет ключевое значение, во многом предопределяя всю последующую интригу выборов. Особое значение процесс выдвижения и регистрации кандидатов приобретает и в силу того, что именно на этой стадии наиболее отчетливо проявляется необходимость соблюдения баланса интересов каждого из избирателей и общества в целом. Понятно, что гарантированному национальной конституцией пассивному избирательному праву граждан противостоят интересы сообщества в целом, заинтересованного не только в достижении подлинной представительности воли избирателей, но и в формировании в результате ее волеизъявления эффективно работающих органов государства. Не случайно, что установленные в основном законе страны квалификационные требования к лицам, баллотирующимся на парламентских или президентских выборах, более жестки, чем к избирателям.

Принципиальным является вопрос о том, кому принадлежит право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) или, другими словами, ключевое значение для всех стран имеет способ выдвижения кандидатов. Изучение проблемы показывает, что в ряде государств такое право предоставлено широкому

кругу участников избирательного процесса: политическим партиям (политическим коалициям), политическим движениям, общественным организациям, политическим организациям национальных меньшинств, гражданам, группам граждан, в порядке самовыдвижения, в том числе в форме списка независимых кандидатов, в других государствах, с учетом типа избирательной системы или законодательного регулирования, только определенным субъектам избирательного процесса, например только политическим партиям, политическим коалициям. В ряде стран предусмотрено так называемое блоковое выдвижение кандидатов. Предполагается, что партии, которые вступили между собой в коалицию или с группами избирателей, могут выдвинуть совместных кандидатов от данных коалиций. Выдвинутые таким образом кандидаты должны быть едиными для всех партий, движений или групп граждан, которые участвуют в этой коалиции. Равным образом единый кандидат от коалиции будет единым кандидатом и для такой партии, которая, не вступая в данную коалицию, решила поддержать этого единого кандидата от коалиции. В случае проведения президентских выборов частью такой коалиции будут считаться политические партии и движения, которые публично продемонстрировали поддержку единого кандидата от этой коалиции.

Регистрация кандидатов (списков кандидатов) осуществляется на основе различных процедур и при соблюдении ряда конституционно-правовых требований. В ряде государств конституционно закреплены положения о сборе подписей избирателей и (или) внесении избирательного залога. Действующее избирательное законодательство современных государств предусматривает, что выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов может сопровождаться обязательным сбором установленного законодательством о выборах количества подписей избирателей в поддержку выдвинутого кандидата, списка кандидатов (законодательные требования в этой части

существенно различаются), и (или) внесения кандидатом, политической партией (политической коалицией) избирательного залога либо сбор подписей избирателей, и (или) внесение избирательного залога законодательством вообще не предусматривается (Португалия).

Финансовое обеспечение выборов в современных государствах. Это этап избирательной кампании (стадия избирательного процесса), характеризующийся совокупностью избирательных действий, связанных с финансовым обеспечением подготовки и проведения выборов и финансированием предвыборной агитации. Финансирование выборов состоит из таких составляющих, как финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и финансирование предвыборной агитации. Финансирование выборов и избирательных кампаний участников выборов в различных государствах отличается использованием разных подходов: а) финансирование преимущественно из средств государственного бюджета; б) модель смешанного государственно-частного финансирования; в) финансирование избирательных кампаний кандидатов при условии создания собственных избирательных фондов[1].

Анализ показывает, что законодательство зарубежных стран избирательно подходит к проблеме формально-юридического определения предельных сумм расходования на избирательные кампании. Есть достаточно большая группа государств, национальное законодательство которых решает данную проблему по умолчанию, полагаясь на цивилизованное поведение участников избирательного процесса. В иных странах законодательство все же содержит установления, касающиеся предельных сумм расходования. При этом способы правового регулирования данной проблемы национальный законодатель

[1] См.: Червонюк В. И., Калинский И. В. Финансовое обеспечение выборов (сравнительный анализ конституционной практики зарубежных государств) // Конституционное и государственное право. 2018. № 1. С. 34–40.

избирает по своему усмотрению. В частности, в Польше предельная сумма расходов избирательного комитета на парламентских выборах устанавливается через определение ее лимита, на президентских – в конкретной сумме. Расходы избирательного комитета на избирательную кампанию, проводимую в виде рекламы, в том числе в прессе, не могут превышать 80 % максимальной суммы всей избирательной кампании. Расходы, понесенные избирательным комитетом в ходе избирательной кампании, покрываются из его собственных источников. Все финансовые вопросы находятся в ведении финансового уполномоченного комитета. Установлено, что им не может быть кандидат в депутаты, сенаторы либо на пост Президента Республики, уполномоченный избирательного комитета, а также лицо, являющееся должностным лицом согласно Уголовному кодексу.

Предвыборная агитация: процессуальные сроки, продолжительность, конституционные формы, ограничения электоральной активности. Важнейшим элементом избирательной кампании на общенациональном или региональном уровне является предвыборная агитация. В избирательном процессе предвыборная агитация интерпретируется как осуществляемая в период избирательной кампании стадия избирательного процесса, предусматривающая порядок (процедуры) осуществления представителями избирательных объединений, блоков, инициативных групп, непосредственно избирателями целенаправленных действий в поддержку и продвижение кандидатов, списков кандидатов.

С точки зрения своего назначения предвыборная агитация представляет собой совместную деятельность отдельных политических партий, партий, заключивших избирательный пакт, партийных и независимых кандидатов, средств массовой информации по активному вовлечению в избирательный процесс граждан с целью максимального их информирования о программах партий, партийных и независимых кандидатов. Цель

агитации – побудить избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов, равно как и против них; в конечном итоге целью является получение кандидатами на выборные должности максимального количества голосов избирателей и занятие государственных постов.

По своему конституционному смыслу и содержанию предвыборная агитация не совпадает с понятием избирательной кампании, будучи соотнесенной с ней как целое и часть; их различие имеет пространственный и временной контекст. В принципе не совпадают они по кругу лиц, формам электоральных действий, хотя здесь линий пересечения немало. В то же время избирательная кампания и предвыборная агитация очень близки по целям, ожидаемому результату (электоральному эффекту). Именно в силу этой причины данные понятия часто отождествляют, используя их в лексике как взаимозаменяемые.

Общим принципом, на основе которого должна проводиться любая избирательная кампания, является предоставление равных возможностей для всех участвующих в ней политических партий и групп избирателей. Именно этого стремится добиться законодатель, создавая механизм защиты прав каждого из участников кампании. Выборы органично связаны с правом; воспроизводство публичной власти посредством выборов возможно исключительно в правовой форме, способами и средствами, дозволенными или не запрещенными законом, подчиняясь требованиям общедозволительного типа (принципа) правового регулирования и презумпции добросовестного поведения. Агитация, как и избирательная кампания в целом, должна проводиться по принципам, в формах, в сроки и в местах, определенными законом. Еще одним из важнейших законодательно установленных принципов предвыборной агитации является принцип свободы проведения избирательной кампании (кроме ограничений, определенных в самом законе).

Правовой режим предвыборной агитации с формально-юридической точки зрения отличается наличием множества запретов и ограничений, чрезмерной детализированностью правил и процедур, обращенных к участникам избирательного процесса. Так, Закон Японии о выборах почти наполовину состоит из статей, касающихся регулирования избирательной кампании и в некоторых вопросах доходит до самых мельчайших деталей и нюансов[1].

Как правило, нормы о сроках предвыборной избирательной кампании определены единым для всех видов выборов способом.

Сроки проведения избирательной кампании для конкретных кандидатов определяются стандартно для всех видов выборов. Избирательная кампания (на этапе предвыборной агитации) начинается в день, следующий за последним днем, когда произведена регистрация кандидатов на выборы. С этого времени начинается отсчет предвыборных мероприятий. За редким исключением (как это, к примеру, характерно для Чехии) законодательство достаточно определенно указывает на время (срок) окончания предвыборной агитации. По общему правилу агитационный период заканчивается за сутки до проведения голосования. Многие государства законодательно предусматривают период «электоральной тишины», который может охватывать один или несколько дней перед днем голосования (Бутан, Индия, Индонезия, Малайзия, Монголия, Непал, Филиппины, Латвия, Словения, Хорватия), либо такой день занимает только день голосования (Маршалловы Острова).

[1] В этой связи справедливо обращается внимание на то обстоятельство, что при исключительно подробной регламентации в общем малозначимых аспектов проведения избирательной кампании, таких как размер избирательных плакатов или пределы допустимого расстояния штабов кандидатов от входа в избирательный участок (помещение для голосования избирателей), закон обходит молчанием такой вопрос, как определение самого понятия «избирательная кампания» (см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 5. Избирательное право. С. 310).

Законодательство отличается определенностью в вопросах о том, кто может участвовать в предвыборной агитации и кому это запрещено; в каких формах допустима предвыборная агитация; где, в каких местах предвыборная агитация может проводится и где ее проведение запрещено; каким требованиям должны соответствовать предвыборные материалы и пр. Законодательно определен круг лиц и органов, не имеющих права участвовать в предвыборной агитации.

Понятие, конституционный смысл и организация голосования на выборах. С точки зрения конечного результата проводимых выборов голосование, подсчет голосов и определение результатов, несомненно, выступают заключительным и самым значимым этапом избирательного процесса, которым завершается избирательный марафон. Это ключевая стадия всей избирательной кампании, в соответствии с которой окончательно определяются предпочтения и волеизъявление избирателей по отношению к кандидатам и избирательным объединениям. Особая социальная значимость этой части проводимых выборов обусловливает и специфику законодательного регулирования данной стадии: действующее избирательное законодательство детально и педантично описывает действия всех участников избирательного процесса на данной стадии. Таким образом создаются процедурно-процессуальные юридические гарантии для реализации материальных норм избирательного права, осуществления свободного волеизъявления граждан посредством тайного голосования, обеспечивается открытость и гласность действий избирательных комиссий при организации голосования, подсчете бюллетеней, оформлении избирательных документов.

Избирательное законодательство определяет два основных принципа, лежащих в основе процедуры голосования: непосредственность и тайность. Выборы проводятся путем тайного голосования. В помещении, где проводится голосование избирателей, должно быть оборудовано специальное место, обеспе-

чивающее тайну голосования. Избирательные бюллетени опускаются в опечатанные урны для голосования, расположенные в доступном месте избирательного участка.

Законодательство практически всех без исключения зарубежных стран содержит комплекс норм, определяющих: во-первых, порядок изготовления, передачи и хранения избирательных бюллетеней; во-вторых, нормативные требования к помещению для голосования; в-третьих, порядок досрочного голосования и голосование вне помещения; наконец, в-четвертых, порядок голосования в день голосования. Таким образом, создается прочный правовой режим осуществления голосования.

Мировой практике известны разные законодательные подходы к определению дат проведения голосования. В частности, законодательство некоторых государств устанавливает конкретные дни голосования.

Так, Закон Финляндии «О выборах» от 18 октября 1998 г. №714/1998 (с поправками 2002 г., 2003 г., 2006 г.) предусматривает, что голосование проводится в третье воскресение марта[1]. Законодательство других стран не устанавливает даты выборов, указывая срок, временной промежуток, в который они должны состояться. При этом такой срок связывается: а) с истечением полномочий действующего органа, выборного должностного лица; б) с истечением определенного срока с начала его полномочий; в) с датой принятия решения о назначении выборов. По общему правилу голосование проводится в один день, чаще всего в воскресенье, как это, к примеру, характерно для подавляющего числа государств Европы. Однако голосование, в том числе в европейских странах, возможно и в другие дни: пятницу (Мальта), субботу (Исландия, Латвия, Словакия, Черногория, Афганистан). В Чехии голосование избирателей (первый тур) проводилось два дня – в пятницу и субботу[2]. В Индии практикуется проведение выборов в федеральные органы власти в несколько циклов[3].

---

[1] См.: Современные избирательные системы. Вып. 3. С. 66.

[2] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. С. 123.

[3] См. об этом: Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. I. С. 235.

Законодательство целого ряда государств исходит из того, что дни голосования на президентских и парламентских выборах, как правило, не совпадают; парламентские выборы предшествуют президентским выборам либо следуют за ними. Соответственно временной интервал между президентскими и парламентскими выборами может находиться в пределах двух месяцев и более, в ряде стран такой разрыв составляет примерно один год. В то же время в некоторых странах парламентские, президентские и иные выборы совмещаются и проводятся в один день, как это, к примеру, имеет место в США.

Время начала и окончания голосования на выборах, референдуме устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Имеются особенности времени начала и окончания, а также общей продолжительности голосования при проведении президентских и парламентских выборов. Наиболее распространенным является голосование избирателей общей продолжительностью 12 часов, наименьшая продолжительность голосования избирателей – четыре часа, наибольшая – 16 часов, т. е. разница составляет 12 часов.

Процедура голосования осуществляется в специализированном помещении для голосования. Как правило, это общедоступные помещения. В таком помещении или перед ним обязательно должен находиться информационный стенд, на котором размещается информация о всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, а именно биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень. В национальном законодательстве оговаривается, что помещение должно быть обустроено таким образом, чтобы обеспечить честность и непредвзятость процесса голосования. Каждый избирательный участок должен быть экипирован в обязательном порядке соответствующим оборудованием. В некоторых госу-

дарствах несколько избирательных участков – помещений для голосования избирателей размещаются в одном здании, образуя участковые избирательные центры (Португалия, Афганистан[1]).

Волеизъявление избирателя выражается посредством заполнения им избирательного бюллетеня. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Закон может определять иные возможные способы голосования, которые позволят предоставить большие гарантии реализации свободного волеизъявления граждан.

Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованной кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Тем самым обеспечивается принцип тайного голосования. Процедура заполнения избирательного бюллетеня, как и голосования, на избирательном участке обычно стандартна. Существуют и местные, национальные обычаи технологий заполнения избирательных бюллетеней.

В ряде государств – участников Организации Американских Государств акт голосования сопровождается процедурой «помечания пальца руки избирателя чернилами или специальным составом».

---

[1] Так, при проведении 5 апреля 2014 г. выборов Президента Афганистана 28443 участковые избирательные комиссии были объединены в участковые избирательные центры (кластеры) – 6775 (в зданиях медицинских учреждений, мечетей и др.), в которых одновременно располагалось несколько УИК (фактически по состоянию на 30 марта 2014 г. было образовано 6423 избирательных центра, включающих 20795 избирательных участков, в том числе 12222 – мужских и 8573 – женских избирательных участков; из указанных 6423 избирательных центра по различным причинам, в том числе соображениям безопасности, 5 апреля 2014 г. не были открыты всего лишь 352 избирательных центра) (см.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. С. 115). Точно так же размещение нескольких избирательных участков (помещений для голосования избирателей) в одном здании допускается и в Португалии: в соответствии с законодательством на территории прихода образуется один избирательный участок, однако в границах больших приходов образуется, как правило, несколько избирательных участков (иногда в помещении одного здания одновременно размещается несколько участковых комиссий).

Такая процедура, в частности, законодательно закреплена в Антигуа и Барбуде, Багамских Островах, Барбадосе, Гренаде, Боливии, Гайане, Суринаме. В Боливии у избирателя помечается несмываемыми чернилами указательный палец правой руки как свидетельство участия в голосовании. В Белизе при голосовании указательный палец правой руки избирателя помечается несмываемыми чернилами в целях недопущения многократного голосования. Та же процедура существует в Гайане, Гренаде, Суринаме, Монголии, Черногории и Афганистане. Она направлена против использования грязных технологий во время голосования, в частности чтобы исключить повторное и даже многократное голосование одним и тем же лицом на разных избирательных участках (в Российской Федерации такие технологии получили название «карусель»).

В тех странах, где действует правило обязательного вотума, существуют особенности признания избирателя принявшим участие в голосовании.

Помимо традиционного способа голосования, в ряде стран применяются альтернативные способы: голосование по почте, голосование через доверенное лицо (by proxy), процедуры электронного голосования избирателей.

Заключительная стадия избирательного процесса связана с подсчетом голосов и установлением итогов выборов.

РАЗДЕЛ V

Организация публичной власти в современных конституционно-правовых семьях

Глава 16. Президент и правительство в современных государствах. Исполнительная ветвь власти (конституционные основы верховного управления: сравнительно-правовой анализ)

Современное понимание природы верховной публичной власти, или системы властвования, во всех без исключения современных государствах вынуждает обратить внимание на имплицитно существующую – фактически или юридически, – но устойчиво проявляющуюся, закономерную связь двух институций власти (иногда позиционируемое одним властным институтом) – главы государства и правительства. Именно с учетом этой связи обнаруживаются различные модели организации верховной публичной власти, в конечном счете определяется тип властвования в конкретно взятой стране. Хотя президент и правительство в целом ряде государств конституционно не образуют единую ветвь в системе разделения властей, у них есть много общего, вследствие чего они фактически выступают в одной связке. Этими обстоятельствами обусловлено объединение материала об этих структурах власти в одну общую главу.

§ 1. Понятие института главы государства и его место в системе разделения властей

Юридические формы главы государства

Место главы государства в системе высших органов государства определяется следующим.

Во-первых, глава государства – это лицо, занимающее высшее место в иерархии государственных институтов. При этом, как следует из конституций многих стран, глава государства может: а) не входить в какую-либо из ветвей власти, как это, в частности, предусматривает Основной закон ФРГ, согласно абз. 1 ст. 55 которого «Федеральный президент не может входить в состав ни правительства, ни законодательной корпорации Федерации или земли»; б) входить только в состав исполнительной власти, как это предусматривает разд. 1 ст. II Конституции США, ст. 9 Конституционного акта Канады 1867 г. (Конституции страны); в) одновременно входить и в законодательную, и в исполнительную власть. Так, согласно ст. 79 Конституции Индии Парламент Союза состоит из Президента и двух палат.

Наконец, конституция страны может «сохранять молчание» по данному вопросу (Конституции Японии, Болгарии и др.), хотя из взаимосвязанного анализа ряда конституционных норм юридическая определенность все же очевидна.

Иногда глава государства конституционно наделяется такими статусными характеристиками, которые выделяют его в системе власти. Так, Конституция Республики Судан 2005 г. наделила Президента Республики титулом «правителя» и обладателем «наивысшей верховной власти в стране» (ст. 42).

Во-вторых, и это, пожалуй, самое главное в характеристике данного института, глава государства, вне зависимости от места расположения в системе разделения властей, осуществляет верховное представительство страны как во внутриполитической

жизни, так и на международной арене; он обеспечивает устойчивость государства внутри него и на международной арене. Особо это проявляется в кризисных условиях, в том числе в странах с неустойчивыми политическими традициями. Это обстоятельство особо выделяет главу государства в системе институтов публичной власти. В кризисных ситуациях, во время роспуска парламента или отставки правительства именно глава государства обеспечивает нормальное функционирование всех конституционных ветвей властей. Обеспечение государственного единства, выполнение функции объединяющего и организующего начала в системе публичной власти и одновременно осуществление координирующе-арбитражной роли, таким образом, выступают важнейшими прерогативами главы государства, можно сказать, его политической миссии. Именно эти конституционные характеристики данного института и подчеркивают современные национальные основные законы.

По Конституции Испании (ч. 1 ст. 56) «Король является Главой Государства, символом его единства и постоянства, выступает арбитром между учреждениями и оказывает сдерживающее воздействие на их регулярную деятельность, осуществляет высшее представительство Испанского Государства в международных отношениях». Президент, согласно Конституции Италии (ст. 87), – «представитель национального единства», а согласно ст. 123 Конституции Португалии обеспечивает «национальную независимость, единство государства и нормальное функционирование демократических институтов»; в соответствии со ст. 80 Конституции Румынии выступает «гарантом национальной независимости, единства и территориальной целостности страны; по Конституции Греции (ст. 30) является «регулятором государственного строя». Даже в тех странах, где глава государства полностью лишен каких-либо властных прерогатив, как это характерно, к примеру, для императора Японии, он, согласно национальной Конституции, является «символом государства и единства народа». Наиболее колоритно данная особенность главы государства оттенена в Конституции Франции 1958 г.: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемствен-

ность Государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров» (ст. 5). Именно эти обстоятельства определяют место главы государства в системе верховной власти: по праву он занимает первое место в иерархии высших органов государства, будучи обремененным особой политической ролью.

При этом, конечно, не следует абсолютизировать значение данного института, сила и значение которого в целом ряде стран основывается главным образом на традиции или на харизме носителя данного титула. Поэтому утверждение известного государствоведа о том, что «с точки зрения до конца не понятого и непоследовательного буржуазного демократизма, институт главы государства, не имеет никаких разумных оснований для своего существования»[1], не лишено оснований. Конституционное устройство современных государств снабжено достаточными механизмами уравновешивания властей, и глава государства зачастую выполняет роль одного из таких механизмов. Безусловно, отмеченное не имеет отношения к так называемым персоналистским государственным режимам. События последних лет с очевидностью доказали, что как только действие данного механизма (персоналистского режима) ослабляется, рушится вся государственная система.

В-третьих, согласно фактической конституционной презумпции глава государства не подлежит привлечению к юридической или политической ответственности. Предполагается, что наличие такой ответственности лишало бы главу государства качества высшего органа государственной власти. В монархических странах такая ответственность может быть в форме абдикации – отречения. При республиканском режиме возложение ответственности на президента возможно, но только за совершение тех деяний, которые называет основной закон стра-

[1] Мишин А. А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 240.

ны. В принципе положение Конституции Анголы о том, что «Президент Республики не несет ответственности за действия, проводимые во время выполнения им своих обязанностей, за исключением случаев подкупа или государственной измены» (ч. 1 ст. 65), отображает сущность титула президента как главы государства и наиболее колоритной фигуры в системе верховной власти страны. Так, согласно ст. 65 Конституции Чехии Президент подлежит преследованию только за государственную измену и только перед Конституционным судом по обвинению Сената. Принцип неответственности главы государства имеет свои исторические обоснования. С точки зрения доктрины конституционализма он прежде всего обусловлен тем обстоятельством, что глава государства признается лицом неприкосновенным.

Неответственность главы государства выражается в *институте отложенного преследования*.

Так, согласно Конституции Франции 1958 г. (в ред. Конституционного закона от 23 февраля 2007 г.) Президент не может в течение срока его мандата свидетельствовать перед любым французским органом правосудия или административной власти, к нему не могут быть предъявлены иски и не могут совершаться следственные действия, вестись предварительное расследование или преследование. Течение любого срока давности или обращения в суд приостанавливается (ч. 2 ст. 67). Судопроизводство и процедуры возобновляются не ранее чем по истечении одного месяца, следующего за прекращением полномочий (ч. 3 ст. 67).

В некоторых странах принцип неответственности главы государства воспринимается буквально и распространяется и на статус избираемого населением страны президента. Так, Конституция Замбии 1991 г. устанавливает запреты привлечения президента к какой-либо юридической ответственности. Согласно п. 1 ст. 43 («Защита президента относительно юридических процессов») против лица, занимающего пост президента или выполняющего функции президента, нельзя учредить или продолжать никакие гражданские процессы, относительно ко-

торых подан иск против него относительно какого-либо действия или бездействия, совершенного частным образом. А согласно п. 2 той же статьи, «никакое лицо, занимающее пост президента или выполняющее функции президента, не может быть обвинено в уголовном преступлении или подвергаться уголовной юрисдикции суда относительно какого-либо действия или бездействия, совершенного в течение пребывания на должности или соответственно выполнения своих должностных функций».

Более того, иммунитет от ответственности конституционно распространяется и на экс-президентов, хотя и с некоторыми оговорками. Как следует из Основного закона страны, ни одно лицо, больше не занимающее пост президента, не может быть обвинено в уголовном преступлении или подвергаться уголовной юрисдикции суда относительно какого-либо действия или бездействия, совершенного им частным образом, находясь на посту президента, пока Национальная Ассамблея резолюцией не определит, что такой процесс не противоречит интересам государства (п. 3 ст. 46).

Аналогичные положения закреплены и в Конституции Намибии (пп. 1 и 2 ст. 31), с той лишь разницей, что «суд имеет право провести расследование действий, совершенных Президентом лично во время выполнения им своих обязанностей, лишь при условии, что Президент был смещен с должности решением Парламента… а также при условии, что Парламент своим решением позволил такое расследование в общественных интересах, невзирая на вред, который оно может нанести достоинству должности Президента» (подп. «b» п. 3 ст. 31).

Очевидно, что эту статусную особенность главы государства Замбии (а равно некоторых других стран с укоренившейся самобытной культурой властвования) все же не следует воспринимать в качестве универсальной. Справедливости ради надо заметить, что формально-юридическая возможность привлечения действующего президента Замбии к конституционной

ответственности в форме предъявления импичмента все же существует (ст. 37 Конституции Замбии «Импичмент президента за нарушение Конституции»).

Юридические формы главы государства производны от существующей в данной стране модели организации государственной власти, т. е. от формы правления. С государствоведческой точки зрения можно выделить две основные и наиболее типичные юридические формы института главы государства:

1) *это единоличный монарх,* который в свою очередь может: а) унаследовать свой пост (Бахрейн, Великобритания, Бельгия, Испания, Кувейт, Нидерланды, Марокко[1], Япония); б) быть назначенным своей семьей – правящей династией (Саудовская Аравия); в) быть избранным, как правило, в сложносоставном (федеративном) государстве монархами субъектов федерации (Объединенные Арабские Эмираты), Советом правителей (Малайзия). В Свазиленде наследник престола избирается племенным советом из весьма многочисленных сыновей Короля;

2) *это единоличный президент*, избранный на конституционно установленный срок народом, парламентом или представительной коллегией.

Кроме того, существуют и *нетипичные юридические формы данного института*, которые менее распространены, однако находят применение в конституционной практике. Прежде всего, к таким формам можно отнести *институт генерал-губернатора*, распространенный в государствах – доминионах Соединенного Королевства Великобритании (Канада, Австралийский Союз, Новая Зеландия и др.).

---

[1] По Конституции Марокко от 29 июля 2011 г. «Королевство Марокко является конституционной, демократической, парламентарной и социальной монархией» (абз. 1 ст. 1); «государственный суверенитет принадлежит народу, который может реализовать его непосредственно путем референдума и косвенно посредством своих пре)дставителей» (предлож. 1 ст. 2) (Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 181).

В некоторых странах этот пост существует в форме высшего коллегиального органа, формируемого парламентом на определенный конституцией страны срок (Куба).

Определенное (внешнее) сходство характеризует юридическую форму главы государства в так называемых директориальных республиках (Сан-Марино, Швейцария, Науру). По Конституции Швейцарии (гл. 3-4, ст. 175) парламент (Союзное собрание) избирает из числа швейцарских граждан директорию (Союзный совет), выступающую одновременно «коллективным главой государства», «коллективным президентом» и правительством, функционирующую на основе коллегиального принципа (президент и вице-президент избираются Союзным собранием из числа членов Союзного совета сроком на один год, при этом переизбрание на следующий срок запрещено); «союзный президент – женщина или мужчина председательствует в Союзном Совете» (ч. 1 ст. 176)[1]. Согласно ст. 3 Конституции Сан-Марино, «Капитаны-регенты осуществляют функции главы государства в соответствии с принципом коллегиальности»; при этом в случае срочности Капитаны-регенты вправе принимать имеющие силу закона декреты, подлежащие в течение трех месяцев утверждению Большим Генеральным советом (орган, которому «принадлежит функция политического курса и осуществление законодательной власти»[2]. По своему статусу глава государства Науру – карликового государства в Океании – все же приближается к институту президентуры: Президент избирается парламентом страны из числа его депутатов, формирует ответственный перед парламентом Кабинет министров (не менее чем из пяти членов) и может быть наравне с министрами отстранен от должности посредством выражения легислатурой вотума недоверия (ст.ст. 16–24)[3].

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 570.
[2] Там же. С. 100.
[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 365–366.

§ 2. Основания, способы и порядок замещения поста главы государства

Юридические основания и способы замещения главой государства своего поста производны от формы государственного правления

В монархиях глава государства получает и передает свой пост и свой титул (короля, императора, эмира, султана и т. п.) по наследству. Его власть, как правило, считается непроизводной от какого-либо другого органа или избирательного корпуса. Пост монарха чаще всего пожизненный (хотя иногда обязанности монархов исполняют регенты), приобретается автоматически на основе действующего в стране порядка престолонаследия. В основу такого порядка положен принцип неделимости престола, означающий, что престол должен находиться в одном и том же роду и уходить из него при отсутствии наследников.

Различают несколько основных систем престолонаследия: *салическая (*от престола устраняются все женщины и все женские линии*), кастильская* (хотя и отмечается некоторая предпочтительность по мужской линии, однако на практике женщины наделены равным правом призыва к престолу по старшинству линий, младший брат исключает старшую сестру*), австрийская, или габсбургская* (женщины и женские линии допускаются к наследованию только при пресечении мужских линий такой династии, т. е. при их отсутствии). На равных правах с мужчинами женщины наследуют престол в Швеции. Особенности приверженности к системе престолонаследия, как правило, конституционно определяются. Так, определяя, что «Кувейт является наследственным эмиратом», Конституция Кувейта предписывает: «Наследование престола осуществляется потомками Мубарака ас-Сабаха» (ст. 4.1)[1]. По Конституции Королевства Нидерланды «право на престол передается по наследству и принадлежит законным наследникам Короля Вильгельма I, принца Оранского-Нассау» (ст. 24)[2].

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 361

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 617.

Для современных монархий характерны специфические условия восшествия монарха на престол.

Так, Король Бельгии наделяется полномочиями только в результате принятия парламентом присяги монарха; принадлежности к господствующей религии (Соединенное Королевство, Дания, Норвегия, Швеция и др.); это же требование адресуется претенденту на пост главы Королевства Таиланд: «Король – буддист и опора религий» (ст.9[1]. Это также обязательность заключения брака наследником престола с согласия действующего монарха или парламента (ч. 4 ст. 57 Конституции Испании, п. 2 ст. 28 Конституции Нидерландов). Как отмечалось, в некоторых странах монархи избираются (Малайзия, ОАЭ). В ряде европейских монархических государств, в случае вакантности престола и отсутствия законного наследника, решение о преемнике монарха передается парламенту. Так, согласно Форме правления 1974 г. (Конституции Швеции), если королевская династия угаснет, Риксдаг (парламент) назначает регента и его заместителя (ст.ст. 3–6 гл. 5). В государствах Арабского Востока вопрос о престолонаследии в каждом конкретном случае находится на усмотрении королевской семьи, которая свободна в выборе и не обязательно передает престол старшему сыну оставившего пост монарха. При несовершеннолетии монарха или его длительной болезни (а равно при его отсутствии) предусмотрен институт регентства.

Конституционный статус монарха определяется как основным законом страны, так и действующими в национальной правовой системе конституционными традициями. Монарх имеет исключительное право на особый титул (короля, императора, шаха и т. п.) и государственные регалии, или символы верховной власти (трон, корону, скипетр и др.). За монархом по устанавливаемому парламентом страны так называемому цивильному листу признается право на содержание его личного двора. Конституция Бельгии 1831 г. (в ред. 1994 г.) предусматривает, что цивильный лист устанавливается на период каждого царствования (ст. 89).

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 791.

В условиях республиканской формы правления президент избирается посредством прямых или косвенных выборов. Прямыми выборами избираются преимущественно главы в президентских и полупрезидентских республиках (за исключением США). Тем самым президент получает прямой мандат от избирателей, что придает данному институту вместе с этим высшую степень легитимности. Есть и другие исключения формирования института президента применительно к президентской модели правления.

Так, Президент и Вице-президент Индонезии избираются единым списком непосредственно народом (п. 1 ст. 6А)[1].

Согласно ст. 109.1 Конституции Анголы «избранным Президентом Республики и руководителем исполнительных органов считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов»[2].

Стремление усилить статус главы государства обусловило применение такого способа выборов и применительно к парламентарным режимам (Австрия, Ирландия, Румыния, Болгария). Большинство парламентарных стран приемлют избрание президентов посредством косвенных выборов. Он может избираться парламентом (Венгрия, Чехия) либо расширенной коллегией, в которую включаются и члены правительства (Федеральным собранием – в ФРГ, парламентом и представителями областей – в Италии, выборными членами парламента и законодательных собраний – в Индии); и только в отдельных странах с такой формой правления президент избирается на общенациональных выборах. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Конституции «Болгария – парламентарная республика», притом что «Президент избирается

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 155.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 523.

непосредственно избирателями на пять лет в порядке, определенном законом» (ч. 1 ст. 92)[1].

Существует и весьма необычный способ избрания президента, характерный, в частности, для некоторых стран Африки, где, собственно говоря, президентские выборы не проводятся.

Так, по Конституции Анголы (государства Центральной Африки) избранным Президентом Республики и руководителем исполнительных органов считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов» (ч. 1 ст. 109)[2]. Несколько похожая ситуация, как отмечалось, характерна для Республики Науру в Океании, хотя и с некоторыми особенностями: Президент страны избирается Парламентом из числа его членов (пп. 1 и 2 ст. 16), входит в состав назначаемого им Кабинета министров и возглавляет его (п. 1 ст. 18)[3].

Кроме президента, в президентских и смешанных республиках избирается также вице-президент (буквально: взамен, вместо) – второе лицо после президента. Это должностное лицо, призванное замещать президента в экстраординарных случаях (смерть и другие, не позволяющие исполнять обязанности). Способ избрания вице-президента в различных странах особенный, в том числе совпадает с порядком избрания президента страны.

В частности, Конституция Парагвая предусматривает, что «Президент Республики и Вице-президент избираются одновременно и непосредственно народом простым большинством голосов на всенародных выборах» (ст. 230)[4]. В Республике Судан (до приостановления в 2018 г. действия Конституции 2005 г.) президент назначал двух вице-президентов, которые одновременно наделялись статусом члена

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 410.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 523.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 366.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 754.

Совета министров (ст. 63 Конституции). Способы избрания вице-президента различны: по одному партийному списку (США, Болгария); путем назначения президентом (Египет). В тех странах, где не предусмотрен пост вице-президента, главу государства замещают иные должностные лица, обычно председатель верхней палаты парламента или правительства (ст. 7 Конституции Франции).

По общему правилу национальные конституции устанавливают квалификации для занятия поста президента. К таковым относятся: возрастной ценз (как правило, нижний его предел); ценз гражданства, притом, что в отдельных странах (США, Намибия, Колумбия, Монголия, Филиппины) только получивший по рождению гражданство, а не в порядке натурализации, вправе баллотироваться на пост президента. Применяются и иные требования для реализации пассивного избирательного права.

Так, согласно ст. 19 Конституции Сингапура («Требования к кандидату в президенты и недееспособность Президента») лицо соответствует требованиям, предъявляемым к кандидату в президенты, если: является гражданином Республики Сингапур; имеет возраст не моложе 45 лет; обладает качествами, предусмотренным § 2«c» и «d» ст. 44[1]; не подпадает под дисквалифицирующие обстоятельства, предусмотренные ст. 45; убедило членов Комиссии по выборам Президента в своей честности, порядочности и хорошей репутации; на момент выдвижения своей кандидатуры не принадлежало ни к какой политической партии; в течение не менее трех лет до момента выдвижения своей кандидатуры занимало должность: министра Правительства, Председателя Верховного суда, Председателя Парламента, Генерального прокурора, Председателя Комиссии государственной службы, Генерального аудитора или постоянного заместителя министра; председателя или высшего должностного лица одного из внутриправительственных комитетов, которые подпадают под действие ст. 22A.

По Конституции Республики Судан кандидат на пост президента должен быть: суданцем по национальности; в здравом уме; не младше 45 лет; а также в течение семи предшествующих лет не должен привлекаться к ответственности за преступление, рассматриваемое как подлость или мошенничество (ст. 37).

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 3. С. 725.

Выборы президента нередко связаны с конституционно определенным способом выдвижения кандидатуры на этот пост. Конституции некоторых стран определяют способ выдвижения кандидата на пост президента страны.

Так, несколько необычен способ поддержки кандидата на пост президента Франции: для регистрации кандидата на пост президента Франции требуется собрать не менее 500 подписей публичных должностных лиц (префектов, супрефектов) в 30 департаментах (допускается залог в 10 тыс. франков)[1]. Конституция Исландии императивно предписывает: «Кандидатура лица, выдвигаемого в качестве Президента, должна быть официально предложена не менее чем 1 500 и не более чем 3 000 избирателей» (ст. 5)[2]. Предложения о кандидате в Президенты Словакии, согласно Конституции страны, вносят не менее 15 депутатов Национального совета Республики либо граждане на основе петиции, подписанной не менее чем 15 тыс. граждан. Предложения о кандидатах подаются председателю Национального совета не позднее чем за 21 день со дня назначения выборов (ч. 3 ст. 101)[3].

Юридическим условием вступления в должность победившего на выборах кандидата является приведение его к присяге, осуществляемой в ходе торжественной процедуры, именуемой во многих странах *инаугурацией* (от лат. inaugurare – «посвящать»). Президент пользуется неприкосновенностью и наделяется рядом присущих главе государства привилегий: резиденциями, правом на штандарт, специальным вознаграждением и др.

Конституционный срок полномочий обычно составляет 4–5 лет, но в некоторых странах может быть шестилетним (Мексика, Шри-Ланка) и даже семилетним (Казахстан, Италия). По Конституции Ботсваны (ст.) Президент может занимать свой пост в течение срока общей продолжительностью в 10 лет. После его истечения должность становится вакантной и ее временно занимает Вице-президент (который по сложившейся тра-

[1] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. 2. С. 62.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 18.

[3] Там же. С. 141.

диции становится следующим Президентом (ст. 34.1)[1]. Конституция Республики Фиджи устанавливает: срок полномочий Президента составляет три года с правом повторного переизбрания еще на один трехлетний срок (§ 85.1)[2].

Конституционно ограничивается срок пребывания в должности: двумя сроками подряд, не более двух сроков, только на один срок, «может быть избран на повторный срок лишь один раз» (Конституции Республики Судан, Намибии). Иногда национальные конституции несколько своеобразно, в том числе с точки зрения техники законодательствования, определяют сроки полномочий президента.

К примеру, Конституция Доминиканской Республики (ст. 49) устанавливает, что Президент Республики может претендовать только еще на один срок, непосредственно следующий за первым; в дальнейшем никогда не может занимать ни эту должность, ни должность Вице-президента Республики[3].

§ 3. Компетенция главы государства и его правовые акты

Большинство современных конституций наделяют главу государства значительными полномочиями в разных областях. Практика функционирования конституционного механизма, реальная политическая ситуация вносят коррективы. Здесь следует обратить внимание на две тенденции: в одних странах фактически и даже формально-юридически ограничиваются полномочия главы государства, которые осуществляются правительством или передаются другим органам, в других – рас-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 37.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 879.
[3] См.: Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 524.

ширяется его компетенция, притом что далеко не всегда это согласуется с конституциями. Считается, что обе тенденции так или иначе связаны с расширением правительственной власти.

Объем компетенции главы государства обусловлен формой правления. Соответственно, в условиях республиканского строя наибольший объем полномочий характерен для президентской формы правления. Так, согласно Конституции Шри-Ланки, Президент Республики является главой государства, главой исполнительной власти и Правительства и Верховным главнокомандующим вооруженными силами государства (ст. 30)[1].

Обобщенно, применительно к сферам государственной деятельности выделяют несколько групп полномочий главы государства. Это традиционные вне зависимости от формы правления *представительские полномочия*, которые реализуются как во внутригосударственной жизни страны, так и вне ее. Внутри страны такое полномочие выражается конституционными клаузулами: «Король является главой государства, символом его единства и постоянства; он – арбитр и гарант правового функционирования государственных институтов… осуществляет высшее представительство Испанского государства» (разд. II «О Короне», ст. 56 Конституции Испании); «Император – символ единства нации и государства» (ст. 1 Конституции Японии»). Применительно к внешнеполитической сфере это проявляется, в частности, в праве главы государства назначать дипломатических представителей, вести переговоры, заключать договоры, иногда их ратифицировать (ст. 52 Конституции Франции, ст. 59 Основного закона ФРГ, ст. 87 Конституции Италии, разд. 2 ст. 2 Конституции США). Глава государства принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей, самостоятельно аккредитует и отзывает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 880.

Как верховный главнокомандующий вооруженными силами (в редких случаях этими полномочием главы отдельных государств не наделены) глава государства полномочен принимать все законные меры по обеспечению внешней и внутренней безопасности (такие меры подлежат последующему парламентскому контролю).

Во взаимоотношении с законодательной властью прерогативы главы государства следующие: назначение даты парламентских выборов, открытие и закрытие парламентских сессий, созыв и роспуск парламента (в странах со смешанными и парламентарными формами правления), почти повсеместно право отлагательного (редко абсолютного) вето, промульгации законов, а нередко и принимать в экстраординарных условиях акты, равные по силе с законами (Индия, Италия и др.); это также взаимодействие с палатами парламента, в том числе «через послания, которые он зачитывает и которые не являются предметом каких-либо обсуждений» (абз. 2 ст. 77 Конституции Демократической Республики Конго)[1]. В странах с вестминстерской моделью правления, притом не только в условиях монархического строя, глава государства – составная часть парламента: по Конституции Республики Фиджи (гл. 3 «Парламент», ч. А «Законодательная власть») законодательные полномочия возложены на Парламент, состоящий из членов Парламента и Президента» (предл. 1 § 46.1)[2].

При любой форме правления глава государства *участвует в формировании правительства* – назначении премьера. При этом в президентской республике, как правило, он – единоличный носитель исполнительной власти, сильными прерогативами обладает при так называемой бицефальной модели исполнительной власти, присущей полупрезидентским формам правления. Обладает значительными кадровыми полномочия-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 671.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 862.

ми: право назначать губернаторов (ст. 155 Конституции Индии), префектов – в департаменты и регионы (ст. 13 Конституции Франции), «с совета и согласия Сената» – должностных лиц федерального уровня (США).

В судебной области глава государства наделяется правом помилования, входит в Высший совет магистратуры. Он вправе вводить исключительные правовые режимы; является главнокомандующим вооруженными силами страны и др. В качестве высшего представителя государства внутри страны глава государства обладает полномочиями в сфере так называемого личного статуса, т. е. в отношениях с гражданами и иностранцами. В этой связи ему принадлежат полномочия в вопросах предоставления, восстановления гражданства, на выход из него, право предоставления политического убежища иностранным гражданам, право помилования осужденных[1], право награждать государственными наградами.

Реализуя конституционные полномочия, глава государства издает имеющие нормативное и индивидуально-правовое значение акты как самостоятельно, так и посредством механизма контрасигнации. Принципиально важно то обстоятельство, что глава государства конституционно во многих странах наделен правом принятия в экстраординарных условиях актов, равных по силе с законом.

Так, согласно ч. 10 ст. 167 Конституции Никарагуа Президент страны правомочен «в промежутки между сессиями Конгресса, если возникают для Государства чрезвычайные обстоятельства или государственная необходимость, издавать в Совете министров декреты-законы с представлением их Конгрессу в течение первых пятнадцати дней ближайшей очередной сессии»[2].

---

[1] По Конституции Демократической Республики Конго 2006 г. Президент не только наделен правом помилования, но может отложить, смягчить или изменить наказание (предл. 2 ст. 87) // Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 673).

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 596.

Для осуществления конституционных полномочий при главе государства создаются различные вспомогательные органы.

По Конституции Польши (ст. 143) вспомогательным органом Президента Республики является Канцелярия Президента, которую возглавляет назначаемый Президентом на должность и освобождаемый от нее Начальник Канцелярии. Согласно Конституции правовое положение Канцелярии определяется в утверждаемом Президентом уставе Канцелярии. Примечательно, что Конституция Анголы в гл. II «Исполнительная власть» (отд. V «Вспомогательные органы Президента Республики») наряду с Советом Республики и Советом безопасности относит к вспомогательным органам и Совет министров – «вспомогательный орган Президента Республики по формулированию и осуществлению общей политики страны и Публичной Администрации» (ст. 134)[1].

Некоторые из таких структур являются конституционными органами, наделяются значительными полномочиями. Это обстоятельство уже само по себе с большим сомнением позволяет зачислять такие институции в разряд вспомогательных учреждений.

Так, конституционно Совет Республики является политическим консультативным органом Президента Республики и выполняет следующие функции: a) утверждает роспуск Национальной Ассамблеи; b) утверждает отставку Правительства; c) утверждает объявление войны и обеспечение мира; d) утверждает действия временного Президента Республики в связи с назначением Премьер-министра, отставку Правительства, назначение и освобождение от должности Генерального прокурора, начальника Генерального штаба вооруженных сил Анголы, его депутатов и начальников штабов различных ветвей вооруженных сил; e) консультирует Президента Республики в отношении осуществления своих полномочий, о которых ходатайствует Президент Республики; f) утверждает Постановления Совета Республики (ст. 76 Конституции)[2].

---

[1] Там же. С. 534.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 535. При этом в состав Совета Республики, Председателем которого является Президент Республики, входят: a) Председатель Национальной Ассам-

§ 4. Конституционная ответственность главы государства. Импичмент президенту: основания и процедуры

Конституционная ответственность главы государства обусловлена формой правления и связанным с этим способом замещения поста. В монархиях глава государства обычно не ответствен. «Личность короля неприкосновенна, и он не подлежит ответственности (ч. 3 ст. 56 Конституции Испании). Действует презумпция невиновности монарха – монарх не может ошибаться, поскольку он действует по совету своих министров.

В то же время в условиях республиканского строя (а в некоторых случаях и применительно к монархиям) основные законы закрепляют основания и процедуры (механизм) привлечения главы государства к конституционной ответственности за противоправные деяния или иные проступки. Как правило, это совершение тяжких преступлений (в Италии государственная измена или посягательство на Конституцию, в США – измена, взяточничество и иные тяжкие преступления и проступки, в ФРГ – умышленное нарушение Основного закона или другого федерального закона, в Мексике – измена родине и тяжкие уголовные преступления). Действующая Конституция Демократической Республики Конго устанавливает жесткий вид юридической ответственности – применение мер уголовного наказания: уголовная ответственность наступает в случае совершения Президентом государственной измены, намеренного (умышленного) нарушения им Конституции, а также если Президент (равно как и Премьер-министр) признан исполнителем, соучастником, сообщником важных и характерных нарушений прав человека,

---

блеи; b) Премьер-министр; c) Председатель Конституционного суда; d) Генеральный прокурор; e) бывший Президент Республики; f) президенты политических партий, представленных в Национальной Ассамблее; g) десять граждан, назначаемых Президентом Республики, и др. (ст. 135).

совершения цессии части государственной территории. Это также совершение иных политических преступлений, связанных с покушением на честь и порядочность, если личное поведение Президента Республики или Премьер-министра противоречит правилам приличия или если их признают виновными, соучастниками или сообщниками в хищении денежных средств, в коррупции или незаконном обогащении. Основаниями ответственности Конституция признает и злоупотребление служебной информацией, если Президент или Премьер-министр, обладая особой информацией, прежде чем данная информация станет достоянием общественности, совершает операции с товаром или манипулирует стоимостью на недвижимость, извлекая выгоду для себя. Правовым основанием досрочного отстранения от занимаемой должности (импичмента) Президента Намибии, согласно действующей Конституции страны, являются «нарушение Президентом Конституции, серьезное нарушение закона, другие серьезные злоупотребления или неспособность к управлению государственными делами, что делает невозможным последующее выполнение им обязанностей должности с честью и достоинством» (п. 3. ст. 29).

Наиболее распространенной санкцией является *импичмент* – досрочное принудительное отстранение от должности. В ряде стран (к примеру, Ангола, Российская Федерация и др.) санкцией выступает отрешение президента от должности, притом что процедура ее применения аналогична применению импичмента. Процедуры применения импичмента во всех странах сходные: дело возбуждается парламентом, а вопрос об ответственности решает конституционный суд (Италия, Болгария), Верховный суд (Португалия, Финляндия), Высокий суд Республики (Франция). Такой механизм применим в странах континентального права. В странах общего права правосудие находится в ведении палат парламента, которые к тому же решают вопрос и о виновности президента. Нетипична форма привлечения в Австрии и Ислан-

дии, где глава государства может быть смещен с должности по инициативе парламента на основании референдума.

Считается, что досрочное принудительное отстранение президента от должности завершает процедуру импичмента.

Так, Федеральный конституционный суд ФРГ согласно Закону о Конституционном суде устанавливает в решении, виновен ли Федеральный президент в умышленном нарушении Основного закона или какого-либо другого федерального закона, который должен быть точно обозначен. В случае осуждения Федеральный конституционный суд может принять решение о лишении Федерального президента его должности. Он лишается должности с момента провозглашения решения (абз. 1 и 2 § 56). Однако в отдельных странах это правило не работает. Так, согласно ст. 15 Конституционный закона Италии от 11 марта 1953 г. № 1 «Нормы, дополняющие Конституцию и относящиеся к Конституционному суду» за правонарушение, состоящее в посягательстве на Конституцию и в государственной измене, совершенные Президентом Республики, Конституционный суд, провозглашая обвинительный приговор, определяет уголовно-правовые санкции в пределах максимального наказания, предусмотренного законами, действующими на момент совершения данного правонарушения, а также соответствующие ему конституционные, административные и гражданско-правовые санкции.

Своеобразной формой конституционной ответственности президента является решение национального парламента о принудительном досрочном прекращении его полномочий путем вынесения вотума недоверия.

Это санкция (конституционно не обозначаемая отставкой) применяется, к примеру, в Арабской Республике Египет в соответствии с Конституцией 2014 г., согласно которой «Палата представителей может вносить предложение о вотуме недоверия Президенту Республики и проведении досрочных прези-

дентских выборов путем составления обоснованного заявления…» (абз. 1 ст. 161)[1].

В Анголе, согласно Конституции, «если обнаружатся тяжелые потрясения или неразрешимый кризис в институциональных взаимоотношениях с Национальной Ассамблеей, то Президент Республики может уйти в отставку по собственному желания посредством послания, направленного в Национальную Ассамблею» (ч. 1 ст. 128). Конституционно это квалифицируется как политическая отставка, которая не влечет последствий, подобных отказу им от мандата (ч. 4 ст. 128)[2].

В ряде стран Африки наряду с установлением оснований и процедур применения конституционной ответственности основные законы содержат указания относительно применения мер уголовной ответственности, как это, к примеру, предусмотрено ст. 127 («Уголовная ответственность») Конституции Анголы[3].

§ 5. Место правительства в системе разделения властей. Понятие и модели (виды) правительства

Согласно теории конституционализма правительство представляет собой институцию, возглавляющую всю систему органов исполнительной власти конкретно взятой страны; это коллегиальный орган наиболее универсальной (общей) компетенции, который осуществляет исполнительную и распорядительную власть в стране. Правительство – это всегда высший орган в системе исполнительной власти страны (исключе-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 110.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 531.

[3] Там же. С. 530.

ние составляют правительства в тех странах, где эту функцию осуществляет президент, монарх); орган, представляющий собой коллегию, солидарно ответственную перед парламентом (применительно к парламентарному режиму и смешанной республике). Так, согласно ст. 105 Конституции Анголы «Правительство ведет общую политику страны и является высшим государственным административным органом».

Место и роль правительства в системе разделения властей определяется формой государственного правления. Наибольший вес правительство приобретает в условиях парламентарного режима («парламентского правления»). Симптоматично поэтому, что глава государства может реализовать большинство принадлежащих ему полномочий, главным образом, через правительство и при его поддержке. Это же касается и издаваемых главой государства актов, абсолютное большинство которых приобретают юридическую силу лишь после применения к ним процедуры контрасигнации. Точно так же роспуск парламента, назначение на высшие государственные посты и иные полномочия главы государства реализуются по прямому волеизъявлению правительства. В тех странах, где в системе верховной власти премьер-министр занимает ключевые позиции в государстве, форма правления также претерпевает изменения, отображая данный феномен (так называемая «премьер-министериальная форма правления» в Индии, «канцлерская республика» в ФРГ, «кабинетная» в Великобритании).

Иную роль играет правительство в условиях президентарной формы правления. Такое правительство нередко характеризуется как техническое, полностью зависит от президента: президент формирует состав правительства внепарламентским способом, определяет его политический курс, смещает членов правительства по своему усмотрению, правительство ответственно только перед президентом.

В странах с полупрезидентской формой правления роль правительства особенно значительна при том условии, что партии, имеющие большинство в парламенте, не являются пропрезидентскими. В ином случае прерогативы президента в сфере исполнительной власти существенно возрастают.

Название правительства зависит разве только от территориального устройства страны. В федеративных государствах правительство обозначается как федеральное (Федеральное правительство в ФРГ, Федеральный Совет в Швейцарии).

Форма правления и название правительства отдельно взятой страны особых корреляций не имеют.

Соответственно, применительно к одной форме правления такие названия могут быть различными: Совет министров в Индии; Кабинет министров в Японии; Государственный совет в КНР, на Кубе, в Швеции, Норвегии, Финляндии; Правительство во Франции, в Чехии, Колумбии. Встречаются и редкие названия: Правительство Ее Величества Королевы Великобритании, Административный Совет (КНДР).

Модели (виды) правительства. Критерии выделения таких моделей могут подразделяться по самым разным основаниям – форме правления, территориальном(у устройству страны, компетенции и др. В зависимости от партийного состава принято выделять следующие его модели: *однопартийное правительство* – создается в тех парламентарных странах, где какая-либо партия имеет абсолютное большинство в однопалатном парламенте или его нижней палате (Великобритания, Австралия, Канада и др.); *многопартийное, или коалиционное, правительство* – формируется в странах с «парламентским правлением» при условии, что ни одна из представленных в парламенте партий не имеет большинства, вследствие чего формируется коалиция (блок) партий, лидеры которых делят между собой министерские посты. Тесная взаимосвязь партий и правительства дало основание зарубежным государствоведам обозначать парламентарную форму правления как «правление партий».

Возможны и *беспартийные правительства*, которые, кроме стран с абсолютной монархией, в иных странах создаются в условиях конституционных кризисов. Это так называемое служебное, деловое, чиновничье, рабочее, техническое правительство. Так, Конституция Бангладеш содержит главу «Внепартийное временное правительство», согласно которой такое правительство формируется на период после окончания срока полномочий парламента или их досрочного прекращения и до назначения нового премьер-министра. В Хорватии президент создает «временное внепартийное правительство» в случае неудачного завершения парламентской процедуры формирования правительства и роспуска в связи с этим парламента.

В зависимости от характера поддержки правительства парламентом различают *правительства большинства* и *правительства меньшинства*. Наиболее распространенным является правительство парламентского большинства. Оно опирается на поддержку партийных фракций, которые образуют коалицию.

В кризисной ситуации (в условиях войны, в послевоенный или послереволюционный период) на основе объединения всех политических сил с широким представительством разных партий может быть образовано *правительство национального единства*, принимающее на себя ответственность за руководство страной.

§ 6. Конституционный состав правительства и порядок его формирования

Конституционный состав правительства. В состав правительства входят: 1) премьер-министр (официальные названия: Премьер Государственного Совета в Китае, Министр-председатель в Болгарии, Государственный министр в Швеции

и т. д.); 2) министры. В некоторых странах в состав правительства входят государственные министры (в Японии это любой член Кабинета, в Португалии – заместители Премьер-министра); *государственные секретари* (в США так называют министра иностранных дел, в Великобритании – старших по своему положению министров); *министры без портфеля* – лица, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса; *парламентские секретари*, которые обеспечивают связи правительства и министров с парламентскими структурами, представляют министров в парламенте.

В государствоведении различие в составах правительства связывают с принадлежностью государства к континентальной или общей семье права. Принадлежность к континентальной системе указывает на то, что в состав правительства входят все главы центральных ведомств – министры, государственные секретари, главы департаментов. Словом, в составе правительства ex officio (по должности) входят все руководители центральных исполнительных органов власти. Не меняет дела то, что в отдельных странах континентального права (Франция, франкоязычные страны Африки) различают: *совет министров,* заседания которого проходят под председательством президента (на них принимаются наиболее важные решения) и не имеющий конституционной основы *совет кабинета*, заседания которого проходят под председательством премьер-министра (на них рассматриваются оперативные вопросы). Состав правительства, порядок его формирования и деятельности четко урегулированы национальными конституциями и специальными (часто органическими) законами. Обычаи и иные неписаные нормы применяются, однако они имеют второстепенное значение.

В странах общего права состав кабинета (собственно правительства) и официального правительства не совпадают; соответственно различаются *правительство,* включающее всех министров, младших министров (в Соединенном Королевстве это около 100 чел., которые

никогда не собираются в полном составе как особый орган), и *кабинет*, включающий около 20–22 министров. Персональный состав правительства формируется премьер-министром из числа правящей партии, представленной в парламенте, т. е. из депутатов. Состав кабинета неоднороден: наиболее близкие и пользующиеся доверием премьер-министра члены кабинета (3–5 чел.) образуют так называемый внутренний кабинет, решения которого оформляются как решения всего кабинета. При этом кабинет существует на основе конституционного обычая. Его структура, компетенция, порядок формирования и деятельности, как правило, статутным правом не регулируется. Так, в Великобритании в силу сложившегося конституционного обычая монарх назначает Премьер-министром лидера партии, победившей на парламентских выборах, и по его представлению – остальных министров.

Публичная администрация представлена *министерствами* – специализированными органами управления, формируемыми по отраслевому принципу. Так создается профессиональный специализированный управленческий аппарат в тех сферах общественной жизни, которые правительство считает постоянным объектом правового регулирования. Основные законы могут ограничивать численность министерств. В отдельных странах в составе правительства создаются межведомственные комитеты или комиссии, объединяющие группы родственных министерств, которым правительство делегирует отдельные свои полномочия.

Порядок формирования правительства

В конституционной практике различают два основных способа формирования правительства – *внепарламентский* и *парламентский*. Первый способ применяется: а) в еще сохранившихся абсолютных монархиях, где глава государства назначает членов правительства обычно из своих ближайших родственников (Бахрейн, Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.); б) в дуалистических монархиях, хотя король иногда учитывает ситуацию в парламенте; в) в президентской республике глава государства также формирует правительство по своему усмотре-

нию из известных деятелей своей партии (Бразилия, Египет, Колумбия, Мексика и др.) или по совету и согласию Сената.

В условиях смешанной формы правления для назначения главой государства премьер-министра обычно требуется согласие парламента (нижней палаты). Такое согласие может выражаться в том числе в форме инвеституры (обычно присущей парламентскому правлению). К примеру, Конституция Польши устанавливает, что назначенный Президентом Председатель Совета Министров в течение 14 дней со дня назначения представляет Сейму программу деятельности правительства вместе с предложением о предоставлении ему вотума доверия (ч. 2 ст. 154).

Парламентский способ формирования правительства применяется в странах с парламентарным режимом: победившая на парламентских выборах партия формирует правительство, которое несет перед ним политическую ответственность (Австрия, Греция, Исландия, Мальта, Словакия и др.). Глава государства лишь оформляет процедуру создания правительства своим актом (указом, декретом). Считается, что правительство имеет поддержку в парламенте до тех пор, пока ему не будет выражено недоверие. В ряде парламентских стран сформированный состав правительства считается созданным при условии одобрения (доверия) парламентом (*инвеституры*). При этом инвеституру в ряде стран связывают и с утверждением парламентом правительственной программы деятельности. Инвеститура предусмотрена и конституциями стран со смешанной формой правления.

В конституционно определенных случаях при формировании правительства учитывается форма государственно-территориального устройства, национальный состав населения.

По Конституции Бельгии «совет министров состоит в равном количестве из министров, которые изъясняются на французском и нидерландском языках» (ст. 99). Конституция Демократической Республики Конго императивно предписывает:

«При формировании Правительства принимается во внимание национальное представительство» (ст. 90). Согласно ст. 175 Конституции Швейцарии при определении персонального состава правительства «должно учитываться соразмерное представительство разных местностей и языковых регионов». Руководствуясь принципом репрезентативности, по конституционному обыкновению правительство Канады формируется из представителей большинства провинций, англо-канадцев и франко-канадцев – главных языковых групп населения и представителей основных конфессий – протестанской и католической.

За исключением немногих стран члены сформированного правительства приносят присягу – на заседании парламента или перед парламентом – в парламентских странах и перед президентом (чаще всего в полупрезидентских республиках).

§ 7. Компетенция правительства, его правовые акты и аппарат

Объем компетенции правительства определяется его местом в системе высших органов государства. Для стран, правительства которых относятся к континентальной системе, компетенция определяется преимущественно в основных законах.

По Конституции Испании «Правительство руководит внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороной страны. Оно осуществляет исполнительную власть в соответствии с конституцией страны и законами» (ст. 97). Согласно ст. 20 Конституция Франции, «Правительство определяет и проводит политику нации. Оно также распоряжается администрацией и вооруженными силами».

По общему правилу в парламентарных странах правительство осуществляет полномочия, зарезервированные конститу-

цией за главой государства. Обобщенно говоря, полномочия правительства можно свести к нескольким группам: полномочия в сфере организации исполнения законов. Правительство в этой связи разрабатывает и проводит в жизнь различные программы реализации законодательства, а также осуществляет нормотворческую деятельность по конкретизации принятых законов, а равно активно участвует в законодательной деятельности, прежде всего посредством реализации права законодательной инициативы.

Реализуя возложенные на него полномочия, правительство издает нормативные и ненормативные акты (указы, ордонансы, декреты, распоряжения и др.). Так, согласно Конституции Анголы «Правительство на заседании в Совете министров выполняет свои функции путем принятия исполнительных законов, указов и постановлений об общей и отраслевой политике и мерах в рамках своей деятельности» (ст. 113).

Особую значимость имеют акты правительства в тех случаях, когда оно конституционно наделяется регламентарной властью, правом делегированного законодательства.

Для осуществления конституционных полномочий правительство создает *аппарат*. Считается, что в президентских республиках и абсолютных монархиях аппарат главы государства концентрирует всю полноту исполнительной власти, наделяется значительными дискреционными полномочиями; при парламентарной форме обладает меньшими полномочиями, выполняет совещательные и консультативные функции; в смешанных – сильный аппарат у президента и у премьер-министра.

Усиление роли главы правительства привело к созданию подчиненных ему структур – Ведомство федерального канцлера в ФРГ, Кабинет президента – во Франции, Секретариат премьер-министра в Великобритании и др.

§ 8. Организация исполнительной власти в зарубежных странах. Роль главы правительства. «Комитетская система»

Организация исполнительной власти существенным образом зависит от формы правления. В то же время на форму правления не в меньшей мере влияет феномен соучастия главы государства в осуществлении исполнительной власти. Степень и характер такого соучастия, конечно, задан существующей конструкцией верховной власти. Очевидно, что даже в тех монархических странах, где глава государства формально признается главой исполнительной власти, его статус расходится с конституционными реалиями.

Считается, что минимальное участие главы государства в осуществлении исполнительной власти характерно для парламентарных стран. Такой вывод может показаться нелогичным, учитывая, что в монархических странах глава государства (монарх) конституционно признается главой исполнительной власти или участвует в ее осуществлении (Бельгия, Дания, Люксембург, Норвегия, страны вестминстерской модели). Действительность этих стран расходится с конституционными формулами. Применяемый в этих конституционных системах механизм контрасигнации лишь подтверждает номинальную роль главы государства в сфере осуществления исполнительной власти. Через механизм контрасигнации правительство и его глава принимают на себя ряд полномочий главы государства и осуществляют их. Вместе с тем, посредством контрасигнации правительство освобождает главу государства от ответственности, перелагая ее на своих членов, скрепляющих своей подписью подпись главы государства на принимаемых им актах.

Эволюция парламентской формы привела к коррекции функций главы государства, где он на конституционном уровне признан носителем исполнительной власти. В Греции, Ислан-

дии и Финляндии исполнительная власть осуществляется президентом и правительством. В Австрии президент совместно с правительством осуществляет «высшее управление делами федерации», на Мальте президент наделен исполнительной властью и осуществляет ее как непосредственно, так и «через подчиненных лиц».

В Австрии, Ливане, Словакии, Турции и Чехии статус президента установлен в разделе основного закона, посвященном исполнительной власти.

По Конституции Литвы (ст. 84) президент «решает важнейшие вопросы внешней политики и совместно с правительством осуществляет внешнюю политику». Правительство несет ответственность как перед парламентом, так и формально перед президентом (в форме индивидуальной ответственности). Внесенными 16 апреля 2017 г. поправками в Конституцию Турции принципиально изменяется статус президента в системе исполнительной власти страны: согласно конституционным новеллам президент является не только главой государства, но и главой правительства; упразднен пост премьер-министра и соответственно все принадлежавшие ему полномочия перешли в ведение президента; президент без участия парламента формирует правительство, назначает и освобождает от должности министров; наделен правом роспуска парламента и пр.

Роль главы правительства. Особая роль в составе правительства принадлежит *премьеру*. В парламентарных странах премьер не просто первый среди равных, а лицо, определяющее политику правительства, от него же зависит и назначение министров; решающее слово на заседаниях правительства принадлежит ему (голосование на заседаниях правительства далеко не всегда имеет место). На практике входящие в компетенцию правительства вопросы часто решаются его президиумом (бюро), комитетами или лично премьер-министром.

В условиях президентской республики стержневой фигурой в системе исполнительной власти является президент. В Конституциях Аргентины, Венесуэлы, Никарагуа, Азербайджана, Таджикистана, Туркменистана президент определяется как глава исполнительной власти; в Колумбии, Эквадоре – глава правительства. При этом в президентских республиках, кроме США, предусмотрено создание правительства или подобного ему органа (кабинет министров или совет министров). В ряде стран (Аргентина, Азербайджан, Корея, Намибия) предусмотрена и должность премьер-министра (главы кабинета). Хотя, безусловно, главой исполнительной власти и в этих случаях остается президент.

В условиях смешанной республики власть бивалентна или дуалистична, сконструирована по типу: сильный президент – сильное правительство (диархия) и означает разделение полномочий в сфере исполнительной власти между президентом и правительством. Так, применительно к Франции это разделение конституционно оформлено: президент председательствует в совете (ст. 9 Конституции), премьер «руководит работой правительства» (ст. 21 Конституции).

Организация деятельности правительства. Основная организационная форма деятельности правительства – заседания. Форма заседаний, как отмечалось, зависит от того, кто председательствует на нем. Как правило, в большинстве стран очередные заседания правительства проводятся *один раз в неделю*. В парламентарных государствах заседания правительства проходят достаточно часто, они могут проводиться один раз в неделю (Великобритания, Индия, Испания), два (Япония, Ирландия), иногда три раза.

Повестка дня и порядок рассмотрения вопросов определяются, естественно, главой правительства. На заседаниях правительств ведутся протоколы. Этим занимается ответственное должностное лицо – специальный чиновник, например Гене-

ральный секретарь Правительства (Франция), секретарь Кабинета (Великобритания) и т. д. Все протоколы заседаний считаются конфиденциальными и никогда не публикуются.

Как правило, окончательные решения принимает глава правительства, и они не голосуется. Вопрос на голосование глава правительства может поставить лишь тогда, когда сомневается в том или ином варианте решения и ему нужно выяснить мнение членов правительства.

Элементом правительственной власти в зарубежных странах является так называемая *комитетская система*. Это специальные (внутренние) правительственные органы – *комиссии* и *комитеты*, которые учреждаются в рамках правительства и действуют в качестве постоянных или временных, специализированных или универсальных. В одних странах такие комитеты заняты в сфере обороны и внутренней безопасности, в других – ведают иными вопросами.

§ 9. Конституционная ответственность правительства

Конституционная ответственность правительства возможна перед парламентом, президентом (главой государства) и премьер-министром.

При парламентарных режимах правительство ответственно перед парламентом. Такой вид конституционной ответственности чаще всего именуется политической ответственностью.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении легислатурой вотума недоверия (резолюции порицания) правительству или отдельному министру, в отказе в доверии правительству (этот вопрос ставится по инициативе самого правительства) и, как следствие, в отставке правительства или министра.

При этом ответственность министров перед парламентом может быть солидарной (все правительство уходит в отставку, даже если недоверие выражено одному из его членов (Франция, Испания, Куба), и индивидуальной – отставке подлежит только тот министр, которому парламентом выражено недоверие. Подобная схема формально-юридически возможна не только в условиях парламентского правления. Согласно положениям Конституции Польши – государства с полупрезидентской формой правления – члены Совета Министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность Совета Министров, а также индивидуальную ответственность за дела, подлежащие их компетенции или порученные им Председателем Совета Министров (чч. 1 и 2 ст. 157). По Конституции Намибии (государство с квазипрезидентской формой правления, сильными полномочиями президента) «Министры несут перед Президентом и Парламентом персональную ответственность за работу порученных им министерств, а также коллективную ответственность за работу Кабинета» (ст. 41). Конечно, учитывая сильные прерогативы президента («главы государства и главы правительства»), в том числе в сфере законодательной власти, фактически ответственность министров Кабинета перед парламентом более чем проблематичная.

Индивидуальная ответственность членов правительства перед парламентом предусмотрена Конституцией Парагвая; согласно ст. 194 («О вотуме недоверия»), «если лицо, вызванное на заседание соответствующей Палаты, не явилось или члены Палаты нашли ответы лица на поставленные вопросы неудовлетворительными, обе Палаты абсолютным большинством в две трети голосов могут выразить указанному лицу недоверие и рекомендовать Президенту Республики или вышестоящей по отношению к нему инстанции сместить его с должности»[1].

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 734.

В президентских республиках члены правительства несут ответственность перед главой государства, что выражается в смещении им министра (увольнении в отставку). Однако и в этом случае современные конституционные системы не придерживаются определенного стандарта.

Конституционная ответственность правительства и министров имеет ту особенность, что она возможна не только за правонарушения, но и без таковых, что чаще всего и бывает. 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. По этим же основаниям применяет форму ответственности президент или премьер-министр.

За совершение неправовых действий к членам правительства могут быть применены конституционные санкции в форме предъявления импичмента. Эта процедура аналогична процедуре импичмента президенту. В Дании импичмент министру может быть возбужден не только Парламентом, но и монархом, решение в этом случае принимает Высокий суд королевства. При этом в одних странах возможен импичмент, аналогичный импичменту в отношении президента, в других – парламент может предъявить только обвинение (Польша, Франция). В последнем случае министр подлежит судебной ответственности, но предается он особым судом (во Франции – Высокий суд правосудия, в Польше – Государственный трибунал).

В Италии по решению парламента судить министров может Конституционный суд; за этим может последовать предание обычному уголовному суду. В общем, действует общий принцип: если министры имеют иммунитет (а во многих странах они его имеют), то первоначальное обвинение должно предъявляться парламентом. Однако и из этого общего правила есть исключения.

Глава 17. Законодательная власть. Парламент и парламентские производства в современных государствах

§ 1. Понятие, природа, функции и компетенция парламента

О происхождении парламента и его назначении. Существование государства имплицитно связано с осуществлением законодательной власти. При этом формы реализации этой власти не сводятся исключительно к деятельности парламента. Длительное время законодательствование оставалось (за некоторыми исключениями) прерогативой главы государства. И в современных условиях законодательными полномочиями наделены несколько субъектов: собственно учредитель и носитель власти – народ; правом делегированного законодательства в целом ряде стран наделяется правительство; в экстраординарных условиях национальные конституции далеко не отдельных стран уполномочивают главу государства принимать законы или акты, равные по юридической силе с законами. Следовательно, законодательная власть не сводима к парламенту, отсюда и относимый к парламенту термин «законодатель» употребляется в узком его значении. В указанном смысле парламент является специализированным органом законодательной власти.

Термин «парламент» имеет свою историю. Наиболее распространенная версия о том, что его появление в юридической лексике отно-

сится ко времени учреждения английского парламента (XIII в.). Однако, как показывает анализ проблемы, впервые термин «парламент» стал использоваться задолго до появления первых легислатур, а именно использовался в Средние века монахами, которые этим словом называли свои собрания после обеденной трапезы в монастырском саду, на которых они вели душеспасительные беседы. В последующем термин «парламент» получает распространение во Франции, где в X в. из Королевской курии (королевского совета) выделился особый судебный орган – Парижский парламент. В дальнейшем парламенты возникают в провинциях Франции. Еще более ранними срокам характеризуется возникновение парламентов на острове Мэн (в 979 г. здесь был учрежден Тинвальд, или парламент), в Исландии (считается, что парламент возник в 930 г.).

Как видно, возникновение английского парламента все же относится к более позднему периоду времени. Однако именно Англии мир обязан возникновением парламента как органа национального представительства. Точное время образования этого органа в английской правовой литературе не указывается.

Известно лишь, что в XI–XIII вв. при короле созывались советы в качестве вспомогательного органа[1]. Первоначально эти советы включали наиболее влиятельных баронов английского королевства и представителей церкви, призванных давать советы королю по поводу налогового обложения и при издании некоторых законов. Если бароны регулярно заседали в этой палате, то они получали право после смерти передавать свое место наследникам; другими словами, постепенно палата стала состоять из сыновей своих отцов, а не из вассалов короля. В течение XIII в. король стал приглашать в этот орган и представителей от буржуазного сословия и дворянства. Их присутствие усиливало позиции короля при увеличении налогового обложения населения. Считается, что именно в 1265 г. первый министр короля Генриха III Симон де Монфо впервые созвал великий парламент, где, наряду с представителями знати – прелатами и баронами (носителями иных дворянских титулов – маркиза, виконта, графа; все дворянские сословия объединялись общим титулом – пэра), приглашенными поименно, сидели выборные представители от населения графств – по два рыцаря на каждое графство и по два представителя от каждого

[1] См.: Barnett. Constitutional and Administrative Law. London, 2003. P. 518.

города. Советы при короле были признаны «Королевскими советами» в 1295 г. в качестве «трех сословий Королевства». В XIV в. бароны и представители церкви стали собираться отдельно от дворян и буржуа, образовав, таким образом, две палаты парламента – палату общин (ее стали именовать нижней палатой) для представителей третьего сословия и палату лордов для аристократии и представителей церкви. С большой долей вероятности следует признать XIV в. временем образования парламента.

Лексически термин «парламент» происходит от французского слова *parler* – «говорить, разговаривать». В то же время свое укоренение термин *parliament* получает именно в Англии. Перенос французского слова на английскую почву объясняется тем, что во время возникновения этого органа в высших слоях английского общества широко употреблялся французский язык (на американском континенте слову «парламент» предпочитали слово «конгресс»). В современном понимании термин «парламент» употребляется в следующем смысле: 1) выборное коллегиальное представительное учреждение, наделенное законодательными, финансовыми, контрольными и судебными полномочиями, распространяющее свою юрисдикцию обычно на всю территорию страны (притом, что в субъектах федерации также могут быть свои парламенты); 2) название выборного учреждения. Так это учреждение именуется в Великобритании, чей парламент по праву считается матерью всех парламентов, во Франции, в Гренаде, Греции, Индии, Италии, Словакии, Сингапуре, Сент-Люсии, Сент-Китсе, Чехии, Эстонии, Японии и во многих других странах. Однако парламенты могут иметь и другие названия: в США – Конгресс, в Дании – Фолькетинг, в Исландии – Альтинг, в Швейцарии и Российской Федерации – Федеральное собрание, в Финляндии – Эдускунта, в Израиле – Кнессет; распространено наименование Национальный конгресс, Законодательная (или Народная) Ассамблея (страны Латинской Америки, Азии и Африки) и т. д.

В юридической и политической лексике используется термин «парламентаризм». Будучи тесно связанным с институтом парламента, он характеризует положение последнего в системе разделения властей, его отношения с исполнительной властью. В зарубежной литературе термину «парламентаризм» придается значение синонима парламентского правления *(regime parlementaire),* при котором существует определенный способ организации и функционирования этого правления в соответствии с теоретическим местом и действительной ролью парламента, рассматриваемого в качестве места и способа дискурса, обмена мнениями, диалога и столкновения между национальным представительством и правительством и между правительственным большинством и оппозицией.

На основании такого подхода парламентаризм делится на различные формы: *мажоритарный парламентаризм* (функционирование парламентского правления, когда в парламенте одна или несколько политических партий, заключивших между собой политический союз, обладают большинством мест; обладание большинством мест позволяет правительству управлять страной до тех пор, пока оно обладает поддержкой большинства членов парламента), *рационализированный парламентаризм* – при таком парламентаризме исполнительная власть получает юридические средства для обеспечения своей устойчивости перед лицом парламента).

В западной литературе представлены и иные подходы к проблеме. В частности, считается, что парламентаризм характеризует различные состояния парламентского режима; на этом основании различают *абсолютный* и *относительный парламентаризм*. *Абсолютный* парламентаризм отражает могущество парламента, поскольку последний является центром власти, обладающей суверенитетом (парламентским суверенитетом). Такой парламентаризм существовал в Третьей и Четвертой республиках Франции. Как об этом свидетельствует конституционная история, подобное положение парламента в системе власти нередко ведет к парламентской тирании (выражение Ш.-Л. Монтескье), в конечном счете – к смене существующего государственного режима. Под *относительным* понимается парламентаризм, при котором в парламенте имеется стабильное большинство, поддерживающее правительство и преимущество исполнительной

власти над законодательной (этот парламентаризм также называется мажоритарным). Относительный парламентаризм в качестве основания своего возникновения имеет демократическую избирательную систему и в настоящее время наблюдается в Великобритании а равно в целом ряде других стран с так называемым парламентским правлением[1].

Возникающие парламенты не сразу обрели право осуществлять законодательную власть. Первоначально понятия «парламент» и «орган законодательной власти» не совпадали. Известно, что английский парламент в раннюю эпоху своего существования не обладал правом законодательствовать. Он ограничивал власть короля лишь установлением налогов. Но представители населения, созываемые для вотирования денежных субсидий, пользовались этим случаем для того, чтобы представлять королю жалобы на его чиновников и петиции об улучшении управления[2].

Современный парламент – общенациональный орган народного представительства, реализующий народный (национальный) суверенитет. Это продукт Нового времени, когда идею народного представительства объединили с идеей народного суверенитета в одну доктрину. Народное представительство стали рассматривать как орган выражения народного суверенитета. Как орган народного представительства парламент представляет народ, от которого исходит вся власть; с формально-юридической точки зрения олицетворяет законодательную власть; отличается выборностью членов парламента путем свободных общенациональных выборов, коллегиальностью обсуждения и принятия решений, имеющих общеобязательное значение; обладает контрольными полномочиями в отношении исполнительной власти – важнейшим инструментом в механизме сдержек и противовесов. Члены парламента (парламен-

[1] См.: Villiers M. de. Dictionnaire de droit constitutionnel. P., 1998. P. 145; Foillard Ph. Dictionnaire de droit public. P., 2000. P. 334.

[2] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие : в 2 ч. М., 2009. Ч. 1. Организация парламента. С. 37–49.

тарии) наделены особым статусом, выраженным их мандатом, и конституционно признанными полномочиями, обладают иммунитетом и индемнитетом.

Самостоятельность парламента в системе разделения властей, его относительная автономия и независимость конституционно гарантированы. Автономия парламента – необходимое условие обеспечения независимой и самостоятельной позиции в системе органов государственной власти и гарантия равновесия в отношении с другими властями. Парламент обладает исключительным правом решать не только вопросы организации парламента и парламентских процедур, но и вопросы персонального состава палат, бюджета палат, парламентского иммунитета и управления территорией парламента. Статус парламента закрепляется в национальных конституциях (Австрия, Испания, Норвегия, Франция, все страны Латинской Америки и др.); в специальных законах (органических или обычных), парламентском праве – регламентах палат (Австрия, Бельгия, Финляндия и др.), конституционных традициях и соглашениях, правовой доктрине. Конституционно предусмотрена финансовая автономия парламента: деятельность парламента финансируется из бюджета государства.

В доктрине и практике конституционализма проблема представительной природы законодательной власти[1] занимает чрезвычайное значение, обусловленное тем обстоятельством, что юридическая природа публичного представительства напрямую связана с формированием публичной воли[2]. Представительный характер законодательной власти – это ее конституирующий, сущностный компонент. Из представительной природы органа законодательной власти можно вывести по меньшей мере два постулата, которые составляют основу вся-

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Представительная природа законодательной власти: современный контекст // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 2. С. 130–137.

[2] См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 163.

кой законодательной власти: 1) продукт законодательной деятельности производен от характера, природы законодательного органа; 2) принять и ввести в правовую систему представительный (социально адекватный) по своим свойствам закон парламент может в том случае, если он по своей сущности является истинно представительным органом государственной власти[1]. Представительность определяется многими слагаемыми, большинство из которых относятся к метаюридическим. В их числе существенное значение имеют форма правления, взаимоотношения между высшими органами государства, развитость социальной и политической структур общества, качество избирательной и партийной систем, политическая культура и политическая активность избирателей и др. Считается, что в условиях парламентарного режима высшие исполнительные органы власти «более представительны» в отличие от иных конституционных режимов. Принцип политической ответственности правительства перед парламентом настраивает всю систему высших органов государства быть «представительными».

Примечательно, что один из классиков концепции народного представительства Дж. Ст. Милль исходил из того, что представительное правление пригодно для народа с высоким культурным развитием. В его понимании «представительные учреждения окажутся малоценными и будут служить только простым орудием деспотизма или интриг, если большинство избирателей недостаточно заинтересовано в управлении для того, чтобы участвовать в выборах, а если и подает свой голос, то не руководствуется соображениями общественного блага, а продает свои голоса за деньги или вотирует по напущению влиятельных лиц, расположить в свою пользу которых они желают по каким-нибудь своим частным соображениям. Такого рода народные выборы, вместо того чтобы быть обеспечением против дурного правительства, служат только лишним колесом в этом механизме»[2].

---

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть и конструкция законодательной воли (аналитический дискурс) // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 4. С. 39–45.

[2] Милль Д. С. Представительное правление. СПб., 1907. С. 68, 84, 101.

Иногда содержание представительной функции парламента закрепляется непосредственно в конституции страны (что является редкостью в сравнении с иными его функциями).

Согласно п. 1 ст. 45 Конституции Намибии («Представительский характер Национальных Собраний») Члены Национальных Собраний являются представителями всего народа Намибии. При выполнении своих обязанностей они должны руководствоваться принципами этой Конституции, интересами общественности и собственным сознанием». По Конституции Анголы «Национальная Ассамблея представляет собой представительное собрание всех ангольцев, целью которого является выражение независимой воли народа Анголы» (п. 1 ст. 78).

В современных условиях сформировать парламент, который бы по своей природе был истинно представительным, крайне сложно или невозможно. Попытки усилить представительность всей системы публичной власти вынуждает, может быть, несколько вопреки принципу разделения властей и с большей ориентацией на принцип единства власти, учреждать институции, которые представляют своего рода параллельный парламент. Презюмируется, что такой орган обладает высокой степенью легитимности и тем самым способен восполнить брешь в представительности национального парламента.

В Российской Федерации попытка создания такой общенациональной институции была воплощена в учреждении Общественной палаты, целью которой, согласно Федеральному закону об Общественной палате, как раз и являлось согласование в принимаемых Федеральным Собранием законов интересов разных групп населения и таким образом выражения в законе действительно всеобщего (общего для всех) интереса. Именно на этой основе «обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» – достижение той задачи, которая сформулирована конституционной поправкой 2020 г. (ст. 75.1 Конституции РФ).

Согласно Конституции Венесуэлы общенациональным представительным органом, в определенной мере замещающим парламент страны, является Национальная конституционная ассамблея (ст. 347)[1].

Конституционным механизмом выражения в законе общего (согласованного) интереса в Пакистане, согласно Конституции страны, является Совет общих интересов (ст. 153.1)[1].

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 403–404.

В Республике Беларусь высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь, определяющим стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающим незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие, является конституционно учрежденное Всебелорусское народное собрание (ст. 89[1]).

Конституция Кыргызстана 2021 г. учредила Народный Курултай – общественно-представительное собрание, или совещательное, наблюдательное собрание, которое дает рекомендации по направлениям общественного развития (ч. 1 ст. 75).

Сущность *контрольной функции* проявляется в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия. Как общее правило, контрольная функция осуществляется в ходе разработки и принятия законов, когда депутаты, комитеты, комиссии, палаты анализируют ситуацию, изучают проблемы, делают свои оценки о работе тех или иных государственных учреждений. Прежде всего, это контроль за правительством: парламент наделен правом решать вопрос о доверии ему. Контрольные полномочия парламента реализуются посредством института депутатских запросов, обращения к членам правительства с устными вопросами и др.

Право высшего органа законодательной власти осуществлять контроль над исполнительной ветвью власти является его исключительной прерогативой, своего рода еще одной (после законодательствования) титульной функцией, которую он реализует посредством установленных основным законом страны форм и механизмов контроля за исполнительной ветвью власти, центральными органами исполнительной власти и их должностными лицами, включая право осуществления контроля высшего органа исполнительной власти.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 677.

Так, согласно ст. 66 Конституции Испании Генеральные кортесы контролируют деятельность правительства и, кроме того, обладают иными полномочиями (ч. 2 ст. 66). В соответствии с Конституцией Королевства Бутан от 18 июля 2008 г. (ст. 10. 2) Парламент посредством публичного контроля политики и решения государственных дел, законопроектов и иных нормативных актов, осуществления государственных функций должен обеспечивать, чтобы правительство защищало интересы государства и действовало в соответствии с чаяниями народа. С этой же целью учреждается и механизм конституционной ответственности правительства (всей системы исполнительной власти) перед парламентом[1]. По Конституции Польши члены Совета министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность Совета министров (ст. 157.1) и индивидуальную ответственность за дела, подлежащие их компетенции (ч. 2 ст. 157)[2]. Конституция Венгрии от 25 апреля 2011 г. в параграфе «f2» ст. XXIX устанавливает, что Государственное собрание избирает Премьер-министра и избирает вотумы доверия, имеющие отношение к правительству.

Примечательно, что даже когда конституционно сильны позиции главы государства в механизме демократического государства в случаях, предусмотренных Конституцией, члены правительства одновременно подотчетны палатам Парламента (ч. 3 ст. 64 Конституции Казахстана)[3]. В этой же связи парламент обладает значительными контрольными полномочиями, правом создания комиссий по расследованию злоупотреблений исполнительными структурами власти, включая комиссии (комитеты) по борьбе с коррупцией, обеспечением прозрачности организации и деятельности иных властей.

Согласно ст. 76.1«b» Конституции Народной Республики Бангладеш от 4 ноября 1972 г. учреждается постоянный комитет по привилегиям; Парламент формирует постоянные комитеты в том числе с целью изучать и расследовать деятельность министерств по любому вопросу, отнесенному Парламентом к числу вопросов, имеющих об-

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 145.
[2] Избранные конституции зарубежных стран. С. 466.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 347.

щественную значимость; они также вправе потребовать от любого министерства предоставить через уполномоченного представителя относящуюся к делу информацию и устно либо в письменной форме дать ответы на поставленные перед ним вопросы[1].

В Швейцарии Совет кантонов для осуществления контроля над Правительством создает две специальные комиссии, которые работают на регулярной основе (ч. 2 ст. 90 и ст. 96 Конституции): одна специализируется на управлении и администрации, другая – на финансах. Контроль охватывает все сферы деятельности Правительства, включая полицию. Комиссии имеют почти неограниченный доступ к информации, ко всем федеральным административным органам, официальным и частным лицам, а также ко всем, кто может предоставить дополнительную информацию. Правительство не может отказать комиссиям в предоставлении необходимых сведений, сославшись на их конфиденциальность. В некоторых случаях комиссии могут снимать показания со свидетелей, запрашивать экспертов или любого рода документацию. Для особо важных случаев могут создаваться парламентские расследовательские комитеты, которые обладают почти судебными полномочиями (в более чем 150-летней парламентской истории Швейцарии было только три случая создания подобных комитетов). Как и в большинстве сенатов, каждый сенатор Швейцарии может задавать письменные, устные вопросы и интерпелляции. Федеральный совет отчитывается о своей работе перед Федеральным собранием на его летней сессии, представляя доклад о внутреннем и международном положении конфедерации. Кроме того, по просьбе Федерального собрания или одного из двух советов он подготавливает специальные доклады[2].

Одним из наиболее действенных конституционных средств контроля парламента над правительством являются интерпелляции. Юридическая конструкция интерпелляции иногда достаточно определенно представлена в национальной конституции.

В соответствии с Конституцией Парагвая (ст. 193 «О вызове на заседания Палат и интерпелляции (парламентском запросе) каждая из

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 89.

[2] См.: Паргачева И. П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 3–10 // СПС «КонсультантПлюс».

Палат по решению абсолютного большинства своих членов может вызывать на свои заседания и направлять парламентский запрос министрам и иным высокопоставленным чиновникам Публичной администрации; директорам и управляющим автономных, самоуправляющихся и децентрализованных служб, предприятий, управляющих государственным имуществом, и тех предприятий, доля участия государства в капитале которых является преобладающей, в случае обсуждения законопроекта или рассмотрения вопросов, находящихся в сфере их деятельности. Вопросы должны представляться вызываемому на заседание лицу минимум за пять дней до вызова. Явка указанных лиц на заседания Палат, представление ответов на поставленные вопросы и предоставление запрашиваемой информации обязательны; неявка возможна только по уважительной причине.

По Конституции «не подлежат интерпелляции и вызову на заседания Палат Президент Республики, Вице-президент и судьи для предоставления сведений, касающихся судебной деятельности»[1].

Содержанием финансовой или финансово-бюджетной функции охватывается деятельность парламента по утверждению росписи доходов и расходов государства, т. е. бюджета государства и контролю за его исполнением, а также право устанавливать налоги, пошлины.

Обращают внимание и на судебную функцию, не вполне типичную для парламента, поскольку судебные полномочия – прерогатива судебной власти. Исторически это право отвоевано у монархов в сфере их правосудия. Однако в современных условиях это направление деятельности парламента существенно модифицировано и включает: деятельность следственных комиссий парламентов и их палат, по результатам работы которых зачастую возбуждается уголовное преследование в отношении должностных лиц государства; процедура импичмента, осуществление правосудия в отношении высших должностных лиц государства. Иногда верхняя палата – Палата лордов бри-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 743.

танского Парламента – выступала высшей судебной инстанцией. Алогичность этого положения устранена только с 2005 г. в связи с упразднением апелляционной юрисдикции Палаты лордов.

Что касается законодательной функции, то она занимает особое место в ряду перечисленных, является, можно сказать, титульной функцией. Законодательная функция проявляется в деятельности парламента по принятию законов. Посредством законодательной функции формируется правовая система государства, обеспечивается правовое регулирование всех отношений, возникающих в обществе и требующих законодательного закрепления. Смысл законодательной деятельности парламента заключается в подготовке и принятии законов, которые прямо предусмотрены национальной Конституцией или их издание вызывается потребностями развития общества и государства в разных областях политической, экономической и социальной сферах жизни. С этим связано и то обстоятельство, что начиная с XVIII в. термин «законодательное собрание (ассамблея)» употребляется в значении равнозначного термину «парламент». Отсюда орган законодательной власти в зарубежных государствах обозначают легислатурой. Да и в самом названии парламента содержится указание на его главное предназначение. Именно как законодательное собрание обозначаются парламенты в Западном Самоа, Коста-Рике, Науру, Панаме, Сальвадоре и государстве Тонга. Если наименование данного органа иное, как-то: парламент (Великобритания), Конгресс – США, Генеральный конгресс – Мексика, стортинг – Норвегия, альтинг – Исландия, Кнессет – Израиль, Генеральные кортесы – Испания, Федеральное собрание – в Швейцарии, Народное собрание – Египет и др., то в национальной конституции содержится указание о том, что именно он (данный орган власти) осуществляет законодательную власть, закрепляется перечень законодательных прав и пр.

Компетенция парламента. При определении объема законодательных прав выделяют три группы парламентов: 1) с абсолютно неограниченной законодательной компетенцией (парламент вправе рассматривать любой вопрос, как это имеет место в Великобритании); 2) с абсолютно определенной компетенцией (Франция); 3) абсолютно неопределенной (Япония); 4) относительно определенной (в федеративных государствах).

Однако какой бы способ законодательной компетенции парламента ни воспринимался конституционной системой, существуют и помимо этого объективные основания ограничения законодательных прав парламента. Они предопределены самой природой конституционного правового строя, его принципами и в особенности правами человека и гражданина, которыми связан любой властный институт государства.

Наиболее типичным для определения первой группы органов законодательной власти является формула «парламент принимает законы», без указания перечня вопросов, решение которых требует принятия законов. Но отсутствие в конституции каких-либо указаний на сей счет в равной мере можно расценивать как возможность парламента принимать законы по самому широкому кругу вопросов. В то же время утверждение о не существующих ограничениях применительно к данной группе парламентов было бы не совсем точным. На практике применяются различные способы ограничения таких прав – делегированное законодательство, принятие рамочных законов, что позволяет правительству начинять их содержание по своему усмотрению и пр.

Ко второй модели относятся государства, конституции которых содержат исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов, по которым национальный парламент правомочен принимать законы (к примеру, ст. 34 Конституции Франции). По Конституции Анголы «Национальная Ассамблея вправе утверждать законы по всем вопросам, за исключением ограничений,

установленных Конституционным законом о правительстве» (п. «b» ст. 88); конституционно Национальная ассамблея уполномочивается принимать законы по тем вопросам, которые определены конституционным установлением (пп. «a»–«n» ст. 90).

К третьей модели следует относить те страны, конституции которых весьма общим образом определяют компетенцию парламента. Так, согласно Конституции Намибии Национальные Собрания как наивысшая законодательная власть Намибии имеют право устанавливать или отменять законы для обеспечения мира, общественного строя и надлежащего управления страной в интересах народа Намибии, придерживаясь положений этой Конституции (п. 1 ст. 63). По этой же схеме определена компетенция довольно большой группы стран, притом что технико-юридические приемы закрепления правовой основы законодательных полномочий парламента различны.

К четвертой группе стран относят федеративные государства, государства, имеющие в своем составе автономные образования (Испания, Дания – Фарерские острова и Гренландия). Относительно определенный характер компетенции парламента в этом случае обусловлен наличием у государства как исключительной, так и конкурирующей компетенции.

§ 2. Бикамерализм и монокамерализм. Структура и порядок формирования парламента

Все многообразие существующих в мире парламентов характеризуется наличием в них одной или двух палат. При этом 24 существующие ныне федеративные государства имеют

двухпалатные законодательные собрания, в то время как из 168 унитарных государств – только 53[1].

Палата (от лат. palatium – «дворец, чертог») есть составная часть парламента. Соответственно структура современного парламента выражается понятиями «монокамерализм» и «бикамерализм». Бикамерализм означает существование в парламенте двух палат – нижней и верхней, организационно независимых друг от друга (раздельные заседания, несовпадающая компетенция, собственные своды правил организации и деятельности, различный объем законодательных прав и пр.). Двухпалатное строение парламента исторически обусловлено, выступает следствием компромисса между пришедшей к власти буржуазией и неохотно уступившей ей эту власть феодальной аристократией. За каждой из палат закрепилось и свое наименование. Наименование верхних палат объясняется тем, что в них первоначально заседали «верхи», с этим связано обозначение их сенатами (от лат. senatus – «сенат, совет старейшин», от senex – «старик, старец»). Такое название верхних палат используется во многих странах (Бельгия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, США, Польша, Франция, Чехия и др.).

Верхние палаты принято квалифицировать в качестве вторых палат. Исключение в Нидерландах, где верхняя палата Генеральных штатов именуется первой палатой. Точнее сказать, что «вторая палата», по существу, является первой в двухпалатных Генеральных Штатах Нидерландов.

Как следует из Конституции, «1. Генеральные штаты состоят из Второй палаты и Первой палаты. 2. Вторая палата состоит из 150 депутатов. 3. Первая палата состоит из 75 депутатов. 4. Обе палаты рассматриваются как единый орган на время проведения совместных за-

[1] Подробнее см.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие : в 2 ч. М., 2009. Ч. 1. С. 111.

седаний» (ст.1). Конституционно «Срок полномочий обеих палат – четыре года» (п. 1 ст. 52)[1].

Квалификация первых палат нижними также имеет свое объяснение: исторически в этих (нижних) палатах первоначально заседали «низы» общества (представители низших сословий в отличие от прелатов – аристократической знати, представлявшей верхние палаты).

В двухпалатном парламенте палаты могут быть юридически равноправными, что гораздо редко встречается (Италия, Испания др.). Чаще всего верхние палаты квалифицируются как «слабые». При условии такой асимметрии в парламенте нижние палаты не только обладают большим объемом полномочий, но у них имеются юридические возможности собственные решения делать решениями всего парламента.

Так, верхняя палата польского парламента может лишь отсрочить принятие решения (ч. 3 ст. 121 Конституции Польши). Верхние палаты могут быть квалифицированы как «сильные» при условии, что без их согласия не может быть принят закон (например, Сенат США – разд. 7 ст. 1 Конституции США). Компетенция «сильной» верхней палаты совпадает с компетенцией нижней палаты.

Как правило, нижние палаты формируются путем всеобщих выборов (именно с этой палатой связана идея народного представительства). Из 72 государств, парламенты которых состоят из двух палат, в 20 члены парламента избираются путем прямого голосования, в 19 – путем косвенного голосования, в 15 – путем наследования, в 18 преобладает смешанный способ формирования.

Свойство представительности парламента, в первую очередь, связывается с его нижней палатой, способ формирования которой – всеобщие прямые выборы. В то же время применяются и косвенные выборы. К примеру, в мусульманских странах, в которых предусмотрена квота в парламенте для женщин, женщины-депутаты избираются парламентом (Бангладеш, Египет, Пакистан).

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 621.

Как правило, однопалатные парламенты формируются путем всеобщих выборов. При этом небольшая часть парламентариев именно по соображениям усиления представительного характера парламента в ряде стран могут назначаться главой государства.

Так, в состав Национального Собрания Намибии (однопалатного парламента) могут быть назначены Президентом страны не более восьми членов в силу наличия у них специальных познаний, опыта, статуса или способностей, притом что эти члены парламента не наделяются правом решающего голоса (п. 5c, ст. 32, подп. «b» п. 1 ст. 46 Конституции)[1].

По Конституции Замбии в состав Национальной Ассамблеи «должны входить a) 156 членов, избираемых на основе мажоритарной системы относительного большинства; b) не более восьми назначенных членов» (п. 2 ст. 68). При этом Президент может назначить указанных лиц в случае, если «считает необходимым усилить представительство за счет людей, представляющих определенные интересы или обладающих определенными навыками, либо за счет лиц определенного пола» (п. 1 ст. 69)[2].

По-особенному формируются верхние палаты. Демократизация парламентских учреждений обусловила формирование верхних палат путем прямых выборов (Бельгия, США, Япония). Распространено формирование верхних палат путем непрямых выборов, при этом такой способ применяется для выборов всего состава сенаторов (Франция), большего их количества (Италия), половины состава или части. В таких странах, как ФРГ, Австрия, Индия и др., представительство в верхних палатах определяется законодательным собраниями субъектов федерации.

При выборности де-юре в некоторых странах сохраняется элемент назначаемости при формировании верхних палат (Италия, Индия, Малайзия, Канада, Багамские Острова). Право назначения предоставлено главе государства, а в Испании – ав-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 627.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 126, 127.

тономным образованиям. Так, в Канаде сенаторов назначает бессрочно генерал-губернатор по представлению премьер-министра. В Италии Президент Республики назначает в Сенат пять пожизненных сенаторов из числа граждан, прославивших родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях – так называемые сенаторы по праву (ч. 2 ст. 59 Конституции). Союзный совет ФРГ – Бундесрат состоит из назначаемых и отзываемых землями (правительствами земель) членов их правительств (ст. 51 Основного закона ФРГ). В состав Сената Конгресса Никарагуа в качестве пожизненных сенаторов входят «бывшие президенты Республики, которые занимали этот пост в результате прямого народного избрания» (ст. 127 Конституции).

В странах Карибского бассейна, в ряде стран Африки, воспринявших вестминстерскую модель правления, а также в странах Ближнего Востока состав верхних палат (сенатов) – весь его состав или только часть (иногда довольно значительная), назначается главой государства (генерал-губернатором).

Так, согласно Конституции Содружества Багамских Островов (ст. 39) состав Сената национального парламента страны должен состоять из 16 членов, которые назначаются Генерал-губернатором (ст. 39.1). При этом конституционно определенный порядок назначения следующий: девять сенаторов назначаются Генерал-губернатором по совету Премьер-министра; четверо – по совету Лидера парламентской оппозиции; трое – по совету Премьер-министра, согласованному с Лидером парламентской оппозиции (пп. 2-3 ст. 39)[1].

Используется и комбинированный способ. К примеру, в Королевстве Эсватини половину состава верхней палаты назначает монарх, а другую половину избирает нижняя палата парламента. В Лесото в состав парламента, кроме назначаемых монархом лиц, входят по собственному праву так называемые

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский бассейн. С. 113.

традиционные (племенные) вожди, которые составляют бóльшую часть состава палаты.

По Конституции Ирландии (ст. 18) Сенат должен состоять из 60 членов, из которых 11 должны быть назначаемыми членами и 49 – избираемыми членами. Назначаемые члены Сената назначаются с их предварительного согласия Премьер-министром. Что касается избираемой части Сената, то конституционно эти члены Сената избираются следующим образом: «a) три члена должны избираться Государственным университетом Ирландии; b) три члена – Университетом Дублина; c) сорок три члена должны избираться из списка кандидатов», в который включены лица, обладающие знаниями и практическим опытом в таких профессиях и деятельности, как государственный язык и культура, литература, искусство, сельское хозяйство и смежные интересы, рыболовство, труд, как организованный, так и неорганизованный и др. (подпараграф 7.1 ст. 18)[1].

Существует также членство в верхней палате парламента по должности (Южно-Африканская Республика, Чили). Но чаще всего состав верхних палат формируется путем выборов. Менее распространенной является практика прямых выборов. Такой способ применяется при формировании верхних палат в федеративных государствах.

§ 3. Роспуск парламента: конституционные основания и процедуры

Роспуск парламента – это досрочное прекращение полномочий парламента (одной или обеих его палат) по основаниям, предусмотренным в конституции.

Согласно ст. 85 Конституции Молдовы («Роспуск Парламента») основаниями роспуска признаются два обстоятельства: во-первых,

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 794-795.

невозможность формирования правительства или блокирования в течение трех месяцев принятия законов и после консультаций президента Республики с парламентскими фракциями; во-вторых, если парламент не выразил вотум доверия правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, причем только после отклонения предложения не менее двух раз. При этом «в течение одного года Парламент может быть распущен один раз» (ч. 3 ст. 85).

При демократических режимах роспуск парламента предполагает два взаимосвязанных процесса: 1) прекращение деятельности парламента и 2) назначение новых выборов. Таким образом, прекращение деятельности «старого» парламента не устраняет преемственность властей. Роспуск парламента вытекает из природы разделения властей и выступает одним из важных механизмов в системе сдержек и противовесов властей. По действующим конституциям прерогатива роспуска парламента принадлежит главе государства (Австрия, Испания, ФРГ, Япония). При этом национальные конституции устанавливают оговорки – обстоятельства, при которых глава государства может использовать право роспуска. Соответственно обязательными или дополнительными условиями для принятия главой государства такого решения выступают: а) консультации с премьер-министром (Великобритания, Испания); б) правительством (Италия); в) после консультаций с премьером и председателями палат (Франция); г) премьер-министром, председателем парламента и руководителями депутатских групп (Венгрия), председателем парламента и руководителями депутатских клубов или фракций (Черногория); д) председателем соответствующей палаты (Италия); е) парламентскими фракциями или их представителями (Молдова, Финляндия, Хорватия); ж) председателями палат и лидерами парламентских групп (Румыния); з) представленными в парламенте политическими группами, а также государственным советом, являющимся консультативным органом при президенте (Португалия). В некоторых странах главе государства конституционно предоставлено дискре-

ционное право роспуска парламента. Так, согласно ч. 1 ст. 48 Конституции Сент-Висент и Гренадины Генерал-губернатор вправе в любое время назначить перерыв в работе Парламента или распустить его[1].

В странах с юридически неравноправными палатами роспуску чаще подлежит нижняя палата, иногда верхняя автоматически прекращает свои полномочия (Бельгия, Ирландия, Польша, Япония). Конституционной практике, помимо роспуска, известны случая самороспуска парламента (Австрия, Венгрия, Израиль, Киргизстан, Литва, Польша, Туркменистан, Хорватия, Черногория). В отличие от роспуска для самороспуска характерно волеизъявление не главы государства, а парламента.

В соответствии с Конституцией Республики Сейшельские Острова, если Национальная Ассамблея на заседании, созванном для этой цели, решает путем голосования не менее двумя третями от числа членов Ассамблеи, что Ассамблея будет распущена, Национальная Ассамблея будет распущена на следующий день после принятия резолюции (ст. 111)[2].

Своеобразным основанием прекращения полномочий парламента, несколько совпадающим с самороспуском, является предусмотренное законодательством Бельгии *досрочное прекращение королем полномочий нижней палаты по ее согласию*.

Согласно Конституции Южно-Африканской Республики Президент распускает Национальное собрание (нижнюю палату Парламента) на основании решения палаты. Мотивы такого способа роспуска, как и его основания, имеют сугубо политический характер и законодательством не урегулированы. Такая процедура обременена конституционно оговоренным условием: после избрания Национального собрания прошло три года (п. 1 ст. 50)[3].

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 632.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 848.
[3] Там же. С. 918.

Вместе с тем, законодательство стран развитой демократии содержит юридически определенные основания роспуска парламента, тем самым исключая случаи произвольных действий главы государства (иного органа)[1]. В странах с конституционно сильными полномочиями президента роспуск возможен по его усмотрению, по установленным основным законом основанию и процедуре.

По Конституции Перу Президент Республики распускает Конгресс (однопалатный парламент страны), если последний выражает недоверие или отказывает в доверии двум составам Совета министров. При этом конституционно оговорено: указ о роспуске Конгресса содержит распоряжение о назначении новых выборов. Такие выборы проводятся в течение четырех месяцев с даты роспуска Конгресса, при этом не может быть изменена существующая избирательная система; Конгресс не может быть распущен в течение последнего года своих полномочий. Если Конгресс распущен, его функции продолжает выполнять Постоянная комиссия, которая не подлежит роспуску (ст. 34)[2].

Конституции некоторых стран предусматривают процедуру замещения парламента в случае его (или одной из его палат) роспуска или в иных ситуациях, когда парламент не может проводить заседания.

Так, согласно ст. 156 действующей Конституции Анголы Постоянная комиссия – орган Национальной Ассамблеи замещает парламент вне периода его действительного функционирования, между окончанием одной легислатуры и началом новой легислатуры, а также в иных случаях, определенных Конституцией и законом. В ее составе: заместители Председателя Национальной Ассамблеи; Секретари Бюро; председатели парламентских групп; председатели постоянных рабочих комиссий; председатели Административного Совета и груп-

[1] Игнорирование данного обстоятельства всегда чревато серьезными последствиями для всей страны. Так, Президент Украины в 2007 г. перед опасностью утраты власти и вопреки положениям Конституции осуществил роспуск Верховной Рады, что обострило конституционный кризис в стране, дестабилизировало работу государственного механизма.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 823.

пы женщин-парламентариев; двенадцати депутатов пропорционально числу мест. Председатель Национальной Ассамблеи председательствует в Постоянной Комиссии. При этом, как следует из ст. 157 Конституции, Постоянная комиссия вправе: осуществлять полномочия Национальной Ассамблеи в отношении мандатов депутатов; готовить открытие законодательных сессий; созывать в чрезвычайном порядке Национальную Ассамблею для анализа конкретных вопросов срочного характера; сопровождать заседания специализированных рабочих комиссий, временных комиссий и парламентских следственных комиссий вне периода действительного функционирования Национальной Ассамблеи[1].

§ 4. Устройство современного парламента

§ 4.1. Внутреннее устройство палат парламента; фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ)

Осуществление парламентом конституционных полномочий требует его рационального устройства. Современные парламенты имеют сложное устройство, которым охватываются постоянные и временные органы парламента (его палат), создаваемые на партийной и внепартийной основе, единоначальные и коллегиальные структуры, образующиеся только из членов парламента и включающие иных лиц, создаваемые раздельно в каждой из палат (в двухпалатном парламенте) и имеющих совместную природу, и т. д.

Основными подразделениями парламента являются *комитеты и комиссии.* Такое строение имеют все парламенты мира.

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 541-542.

Причину образования подобных структур объясняют тем, что парламент или палаты многочисленны и не в состоянии оперативно решать отнесенные к его компетенции вопросы исключительно на пленарных заседаниях. Деятельность современного парламента многообразна и специализация такой деятельности объективно предопределена. Комитеты (комиссии) как раз и представлены членами парламента, обладающими специальными знаниями, опытом по профилю комитета (комиссии). Специализация комитетов (комиссий), таким образом, обеспечивает качественную работу парламента. При этом применительно к отдельно взятому парламенту могут создаваться только комиссии или только комитеты. Крайне редко учреждаются те и другие.

Назначение комитетов и комиссий – эффективное выполнение парламентом его функций и полномочий. Способы формирования парламентских комитетов (комиссий) различны. Общее – комплектование состава в соответствии с партийным составом палаты и с учетом численности фракций и групп и соотношения между ними в палатах. По общему правилу комитеты формируются на основе системы пропорционального представительства партий. Таким образом, персональный состав парламентских комиссий (комитетов) адекватен партийно-политическому раскладу в самом парламенте. Отсюда состав комиссий (комитетов) зеркально соответствует политическому составу палаты (Франция, Дания и др.). С некоторыми оговорками можно сказать, что парламентская комиссия (комитет) в миниатюре должна отображать сам парламент или его палаты. Именно это обстоятельство явилось основанием для предоставления комиссиям палат парламента Италии (ст. 72 Конституции 1947 г.), постоянным комиссиям Палат Генеральных кортесов (ст. 75 Конституции Испании 1978 г.) права принимать законы (кроме конституционных, избирательных, разрешающих ратификацию международных договоров, а также учреждающих бюджет и законы об исполнении бюджета). Аналогичным пра-

вом наделены структурные части палат парламента и в ряде других стран.

Так, согласно ст. 215 Конституции Парагвая («О делегировании полномочий») каждая из Палат абсолютным большинством голосов может делегировать комиссиям полномочия на рассмотрение законопроектов, резолюций и деклараций. Простым большинством голосов каждая из Палат может отозвать делегированные полномочия на любой стадии рассмотрения законопроекта до момента его одобрения, отклонения или утверждения комиссией. При этом, согласно Конституции, не подлежат делегированию полномочия, касающиеся принятия закона о государственном бюджете, кодексов, рассмотрения законопроектов, регулирующих налогообложение, деятельность военных, связанных с организацией ветвей государственной власти и являющихся результатом реализации принадлежащего гражданам права законодательной инициативы, а также ратификации международных договоров[1].

Во многих зарубежных странах парламентские комиссии делятся на постоянные и временные, или комиссии ad hoc. Постоянные имеют специализированный характер, работают в определенной области: финансы, иностранные дела, образование, оборона, здравоохранение и др. Соответственно законопроекты рассматриваются комитетами по профилю. Поскольку контрольные полномочия парламента осуществляются через комитеты (комиссии), то нередко по своему названию, профилю деятельности такие структуры похожи на соответствующие министерства. Иными словами, система постоянных комиссий (комитетов) приближена к структуре правительства.

Полномочия парламентских комитетов (комиссий) достаточно широки: участвуют в рассмотрении законопроектов, иногда обладают правом законодательной инициативы, обсуждают до рассмотрения палатой, а порой вправе окончательно утверждать законопроекты. При этом основное поле деятельности комиссий (комитетов) – работа с законопроектами, подготовка

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 750.

предложений палате. Эта деятельность настолько значима, что в содержании законодательного производства специально обособляется комитетская, или комиссионная, стадия.

Временные комитеты (комиссии) создаются для рассмотрения одного законопроекта, отдельного вопроса; таковыми, к примеру, являются комиссии по расследованию. Создание большого количества временных комиссий ранее практиковалось в Дании.

Наряду с парламентскими комитетами и/или комиссиями в структуре парламента создаются и такие объединения парламентариев, которые формируются на политической основе общей партийной принадлежности и именуются *фракциями* (ФРГ), *парламентскими партиями* (Соединенное Королевство), *парламентскими группами* (Испания), депутатскими клубами (Польша) и др. В качестве общего наименования чаще всего используется понятие «фракция», обозначающее в конституционно-правовом смысле объединение парламентариев, принадлежащих к определенной политпартии или политориентации[1].

Принадлежность парламентария к фракции предоставляет ему значительные преимущества, главные из которых – пропорциональное представительство в органах палаты – постоянных комиссиях (комитетах); распределение времени выступлений на пленарных заседаний таким образом, что предпочтение всегда имеют парламентарии, состоящие во фракциях; возможность быть представленным от фракции в руководстве палаты и пр. Кроме того, фракции в парламентарных странах консультируют главу государства при образовании правительства и таким образом косвенно влияют на его состав.

Особое значение фракции имеют в британском парламенте и странах, принявших вестминстерскую модель. В таких парламентах есть правящая фракция (партии во власти) и фракция

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 1. С. 72-73.

в оппозиции. Часть фракций, представленных в парламенте, но не представленных в правительстве и не поддерживающих проправительственный курс, являются *парламентской оппозицией.* Образование фракций связано с определенными условиями.

К таковым относят: 1) численность парламентариев, которая в различных странах колеблется – от 1 парламентария – в Нидерландах, 5 парламентариев – в нижних палатах Швейцарии и Австрии, 7 – в Ирландии, 10 – в Палате депутатов Греции, 20 – в Палате депутатов и 10 – в Сенате Италии, 20 и 10 – в Национальном собрании и Сенате Франции, 5 % от общего числа депутатов Бундестага (ФРГ); 2) определенными субъектами принятия решения, в частности, такое решение принимают: бюро палаты (Бельгия), председатель палаты (Нидерланды, Ирландия, Дания, сенат Италии), палата коллегиально (Бундестаг ФРГ).

В парламентах стран, конституционное устройство которых приемлет вестминстерскую модель правления, учреждается должность Лидера оппозиции. Конституции некоторых из таких стран предъявляют к кандидату на этот пост определенные требования.

В частности, по Конституции Республики Сейшельские Острова «лицо не имеет права быть избранным на должность Лидера оппозиции, если лицо является членом политической партии, выдвинувшей действующего Президента на выборах» (п. 2 ст. 84)[1].

Руководство палат (парламентов). Нормальная деятельность парламента предполагает создание специализированных руководящих органов. Руководители палат относятся к высшим должностным лицам государства (2-3-е место в иерархии). В некоторых странах руководители палат замещают главу государства в случае его ухода в отставку или смерти. Главное условие – обеспечение внепартийности и беспристрастности в руководстве.

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 840.

Принято различать следующие модели руководства парламентов (палат парламентов): 1) единоличный председатель палаты (парламента), который может иметь одного или нескольких заместителей; 2) коллегиальный орган (президиум, постоянные комиссии) руководства палатой; 3) единоличный председатель и коллегиальный орган руководства палатой (парламентом).

Как правило, председатель палаты парламента избирается из числа депутатов (исключением являются парламенты таких стран, как Мальта, Замбия, Малайзия). Спикер имеет статус «слуги палаты» и не должен принадлежать к какой-либо партии. Напротив, в Конгрессе США спикер Палаты представителей является партийным лидером большинства; в Швеции председатель парламента – участвует в дебатах и голосовании, при этом функции тальмана в палате исполняет заместитель депутата.

Регламенты, а иногда и национальные конституции, определяют объем властных полномочий председателя: «Председатель является хозяином в здании бундестага и обладает здесь полицейской властью» (абз. 2 ст. 40 Основного закона ФРГ). Конституция Испании устанавливает, что «председатели палат от своего имени осуществляют в своих палатах административные и полицейские функции» (ч. 3 ст. 72).

Организуя работу палат, их председатели осуществляют такую важную функцию, как обеспечение порядка в палатах, в связи с чем они наделены дисциплинарной властью (правом призыва депутата к порядку – в Национальном собрании Франции). К неподчинившемуся депутату может быть применено порицание. В британском парламенте спикер вправе такого депутата обязать покинуть палату на весь день и даже лишить права слова на больший срок.

Статус парламентария – члена парламента. Парламентарий – это обобщенное название члена парламента: депутат – член нижней палаты, сенатор – верхней. Статус урегулирован в конституциях, специальных законах и регламентах палат. Обладают

специальной правосубъектностью. Парламентарий осуществляет свой мандат (поручение, распоряжение). В конституционном праве мандат определяет отношения между избранным депутатом и избирателями. Главное предназначение парламентариев – осуществление законодательной деятельности.

§ 4.2. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ)

Демократическое устройство современных государств предполагает, что существующие партийные системы неизменно находят отражение (в буквальном смысле присутствуют) в организации парламента, его устройстве, в осуществляемых им производствах[1]. Способ формирования состава современного парламента посредством демократических свободных выборов изначально предопределяет партийную принадлежность его депутатского корпуса. Вне зависимости от применяемого в той или иной стране типа (а в ее пределах – вида) избирательной системы выборы так или иначе происходят путем партийного представительства. Эта особенность формирования парламента возведена в ранг конституционного требования. В этой связи существующая в стране партийная система создает основу для формирования парламента, можно сказать, в определенной мере копирующего партийную структуру данной страны. Фактор нахождения (присутствия) в парламенте политических партий, формирование депутатского корпуса на сугубо партийной основе, как представляется, является главным для понимания организации и функционирования парламента. При этом не меняет дела то об-

[1] См.: Червонюк В. И. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 160–164.

стоятельство, что в составе современных парламентов есть и так называемые независимые депутаты, поскольку существенного влияния на деятельность парламента, как показывает анализ проблемы, они не оказывают и составляют незначительную часть от общего (конституционного) состава парламента[1]. Существенными преимуществами перед независимыми депутатами обладают депутаты, представленные в парламенте от политических партий.

Следовательно, дифференциация состава парламента по партийной принадлежности входящих в него депутатов объективно задана и с этой точки зрения партийные объединения в составе парламента – вполне объяснимая конституционная реальность. Воздействие на организацию и деятельность парламента политические партии оказывают через свои представительства в парламенте – фракции (партийные, депутатские объединения). Отмеченное указывает на то, что в структуре парламента партийные фракции – это важнейший компонент в организации легислатуры[2].

Фракционный состав парламента предполагает его структурирование, не совпадающее в том числе с принципом бикамерализма. Это группирование парламентариев по их при-

[1] См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Манускрипт, 1996. С. 551; Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2-х ч. Часть I. Сравнительное конституционное право / [В. И. Червонюк и др.]. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 531 и сл.

[2] При этом, как следует из специальных исследований, характер влияния фракций на реализацию парламентом его конституционных полномочий, осуществление парламентских производств, среди которых законодательное производство относится к числу приоритетных, определяется, в первую очередь, комплексом разнообразных факторов, к числу которых относят: а) общее количество членов фракции; б) наличие устойчивой политической партии, стоящей за фракцией; в) наличие ярких и авторитетных парламентариев в составе фракции; г) уровень солидарности членов фракции во время голосования; д) число руководящих должностей в структуре палат парламента, закрепленных за членами фракции; е) характер взаимодействия с другими депутатскими объединениями, участием в коалициях; и) степень сотрудничества с исполнительными органами власти.

надлежности к тем или иным политическим партиям, прошедшим в парламент. Это также объединения парламентариев, прошедших в парламент хотя и не в составе партийных списков, но созданных на основе признаваемых ими в качестве солидаризующих идей.

Фактор влияния политических партий на организацию законодательной власти настолько значительный, что уже на начальных этапах формирования парламента его организация, состав оказывается полностью зависимым от партийной системы страны и соответствующей ей избирательной системы, результатов каждых парламентских выборов и общего распределения мест в парламенте между основными политическими силами. Так, в Соединенном Королевстве Великобритании (гораздо в меньшей степени в странах, воспринявших вестминстерскую модель правления), где достаточно давно сложилась классическая двухпартийная система, функционируют две политические силы (партии) – правительственное большинство и партия «Официальная оппозиция Ее Величества», которая завоевала на очередных парламентских выборах меньшее количество мандатов по сравнению с правительственной партией.

В ряде современных государств, в той или иной мере наследующих так называемую вестминстерскую систему правления, парламенты устроены подобным образом. В частности, согласно Конституции Королевства Бутан партия, обеспечившая на всеобщих выборах большинство мест в Национальной ассамблее, объявляется правящей партией, а вторая партия – партией оппозиции (п. 7 ст. 15)[1]. Иногда национальные основные законы включают в нормативный текст рубрики, из которых прямо вытекает юридическое признание оппозиционной партии.

Так, Конституция Федеративной Демократической Республики Непал содержит ст. 57А «Оппозиционная партия», которая, хотя и не содержит дефинитивной нормы, но тем не менее прямо указывает на

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 134.

легализацию оппозиционной партии[1]. Понятие «оппозиционные Правительству политические партии» содержит Конституция Республики Сингапур от 3 июня 1959 г. (ст. 39)[2]. В некоторых случаях рассматриваемое понятие можно вывести так называемым логическим путем – на основе уяснения действительного смысла конституционного положения или на основе взаимосвязанного толкования нескольких положений основного закона. К примеру, согласно Конституции Кыргызской Республики, «фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций… выдвигает кандидата на должность Премьер-министра» (ст. 84.1) [3]. Понятно, что Конституция данной страны признает существование фракций (коалиции фракций), имеющих меньшинство, или оппозицию в парламенте.

Подобная ситуация характерна и для некоторых стран, не исповедующих вестминстерскую идеологию.

Так, по Конституции Никарагуа в Палате депутатов (первая палата Конгресса – двухпалатного парламента страны) 28 мест (конституционный состав палаты – 42 депутата) предоставляются партии большинства и 14 – меньшинству. В Сенате (вторая палата) соответственно 12 мест (из 16) предоставляются партии большинства и четыре – меньшинству[4].

Что касается стран с многопартийными системами, каковых в мире подавляющее большинство, то здесь в парламенте имеет место представительство нескольких партий. Соответственно в парламентах таких стран (страны Восточной Европы – Польша, Венгрия, Чехия, Словакия и др.) создаются партийные фракции или группы, равно как партийные клубы.

Фракционная структура характерна и для строения парламента в составе Европейского союза. Фракции Европейского парламента – политические группы депутатов в Европейском парламенте (всего 751 в парламенте восьмого созыва). При

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 564.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 711.

[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 474.

[4] См.: Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 609.

этом объединение депутатов в группы происходит не по национальному признаку, а по их партийной принадлежности[1]. Фракция может быть формальным представительством общеевропейской партии (европейской партии) в Парламенте. В других случаях она может быть коалицией из европейских партий, национальных партий и независимых политиков[2].

Оказывая влияние на формирование парламента, партийные системы существенно влияют на внутреннюю организацию и деятельность парламента. При этом структурная организация парламента охватывает его руководящее звено, постоянные и временные органы парламента (его палат), создаваемые на партийной и внепартийной основе, единоначальные и коллегиальные структуры, образующиеся только из членов парламента и включающие иных лиц, создаваемые раздельно каждой из палат (в двухпалатном парламенте) и имеющих совместную природу и др.[3] Обобщенно влияние фракций на устройство парламента представлено в различных формах.

Во-первых, *фракционная структура парламента оказывает влияние на структурный состав самого парламента, его руководящие звенья*. По общему правилу руководители фракций участвуют в руководящих органах палаты. Соответственно руководящий орган палат парламента формируется в зависимости от партийного расклада в парламенте и в каждой из его палат. Председатель палаты парламента (спикер) – это, как правило, лицо, являющееся лидером или представителем

[1] См.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 321.

[2] См.: Червонюк В. И. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 160–164; Он же: Партийные объединения в составе современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 2. С. 61–71.

[3] См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. С. 206; Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 1. С. 124; Чиркин В. Е. Законодательная власть в зарубежных странах. М. : Норма, 2009. С. 147.

политической партии, представленной большинством в парламенте (коалиция победивших партий). Высший руководящий орган палаты формируется из числа представителей фракций. Представитель наиболее крупной фракции обычно избирается председателем палаты, а представители крупных партий занимают должности заместителей председателя. Кроме того, фракции делят между собой посты заместителей председателя палаты, председателей постоянных (профильных) комитетов и комиссий. Причем эта договоренность по общему правилу оформляется «пакетным соглашением» после переговоров между различными фракциями, вслед за парламентскими выборами[1].

В Парламенте Чехии создается руководящий коллегиальный орган палаты, каким в других странах выступает совет палаты, бюро или президиум. В его состав входят: председатель палаты, заместители председателя палаты и представители всех политических клубов на пропорциональной основе. Точно так же формирующийся в Парламенте Чехии «политический совет, являющийся неофициальным совещательным органом, воплощающим политическую самоорганизацию палаты» (собирается перед заседанием палаты, решает организационные вопросы, выясняет позиции клубов по рассматриваемым законопроектам), состоит из председателя палаты, его заместителей и представителей всех клубов либо иных уполномоченных лиц[2].

Подобный порядок формирования руководящих органов воспринят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 2 ст. 13 Регламента Государственной Думы).

Во-вторых, *партийный состав парламента предопределяет способы формирования парламентских комитетов (комиссий)*. Фракции имеют пропорциональное от своей численности представительство в постоянных комиссиях палаты. Данное правило существует в ФРГ, Бельгии, Финляндии, Франции, Норвегии, Швейцарии, Швеции и др. Комплектование состава

[1] См.: Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М. : Норма, 2009. С. 60-61.

[2] См.: Лазарева М. Н. Современный парламент Чехии. Вологда, 2012. С. 71.

парламентских комитетов осуществляется в соответствии с партийным составом палаты и с учетом численности фракций и групп и соотношения между ними в палатах, т. е. на основе системы пропорционального представительства партий. Таким образом, персональный состав парламентских комиссий (комитетов) адекватен партийно-политическому раскладу в самом парламенте. Состав комиссий (комитетов) зеркально соответствует политическому составу палаты (Франция, Дания и др.).

К примеру, в Парламенте Чехии число комитетов и количество их членов устанавливаются палатой на первом пленарном заседании с учетом мнений политических клубов (18 – в нижней палате и девять – в Сенате). Все они формируются по пропорциональному принципу и в зависимости от численности политических клубов. С некоторыми оговорками можно сказать, что парламентская комиссия (комитет) в миниатюре должна отображать сам парламент или его палаты. Именно это обстоятельство явилось основанием для предоставления постоянным комиссиям палат парламента Италии, «составленным таким образом, чтобы пропорционально отразить соотношение парламентских групп» (ч. 3 ст. 72 Конституции 1947 г.)[1], постоянным комиссиям Палат Генеральных кортесов (ст. 75 Конституции Испании 1978 г.) право принимать законы (кроме конституционных, избирательных, разрешающих ратификацию международных договоров, учреждающих бюджет, балансы расходных смет и законы об исполнении бюджета, а также о законодательном делегировании, о разрешении на ратификацию международных договоров).

В-третьих, кроме влияния на структурирование и состав парламента, фракции (партийные объединения) оказывают значительное влияние на организацию деятельности парламента, его функционирование и осуществляемые им производства. Это в особенности касается решения ключевых проблем парламентской деятельности: назначение на должность главы правительства; распределение парламентских портфелей (назначение председателей парламентских комитетов (комиссий) а также их состава; принятие решения об инвеституре; принятие решения,

[1] См.: Избранные конституции зарубежных стран. С. 309.

связанного с одобрением (неодобрением) политики правительства (вынесение вотума доверия, резолюции порицания), инициирование процедуры импичмента как в отношении главы государства, так и других должностных лиц; решение комплекса вопросов, связанных с собственно законодательной деятельностью, по своему характеру и значению не совпадающих с вопросами решаемыми парламентскими комитетами (комиссиями). Как правило, распределение времени во время дебатов также зависит от принадлежности к фракции и от ее численного состава.

Таким образом, особенность структурной организации современного парламента заключается в том, что, наряду с учреждением основных его подразделений, своего рода рабочих органов, именуемых парламентскими комитетами и/или комиссиями, а также руководящими органами (председатель палаты, совет, бюро, президиум палаты и др.), одновременно в структуре парламента создаются и такие объединения парламентариев, которые формируются исключительно на основе общей партийной принадлежности. С этой точки зрения в современных конституционных системах действует, можно сказать, принцип партийно-политического равновесия.

В этой связи положение § 1 ст. 58 Конституции Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. о том, что «при формировании бюро и каждой комиссии обеспечивается, насколько возможно, пропорциональное представительство парламентских партий или блоков, которые состоят в соответствующей палате»[1], является своего рода общим началом, характеризующим соотношение политических сил в современном парламенте.

Следовательно, фракционная структура парламента, или деление депутатов на фракции, можно сказать, – титульная особенностью всех современных парламентов[2].

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 256.

[2] См.: Червонюк В. И. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ). С. 160–164.

§ 4.3. Организация деятельности парламента

Как самостоятельная ветвь власти парламент обладает самостоятельностью: наделен собственным статусом, полномочиями, определенными привилегиями, материально-техническими и финансовыми ресурсами. Тем самым он не только формально-юридически, но и фактически отделен и защищен от неправового влияния могучей исполнительной власти.

В организационно-правовом смысле самостоятельность парламента в системе разделения властей вполне обоснованно связывают с наличием регламентов, определяющих его внутреннюю организацию, условия и порядок работы, технологию парламентских производств.

Действующее парламентское право достаточно детально определяет организацию деятельности парламентов. В частности, определяется, что парламенты функционируют сессионно (сессия – это период времени, в течение которого парламент может осуществлять свои полномочия и принимать решения). Предусмотрены виды сессий (очередные, внеочередные, чрезвычайные), начало и окончание их проведения. При этом используются различные способы определения правового режима проведения сессий: начало и окончание сессий определяется актом главы государства (Япония, Франция, Италия, Испания и др.) или актом самого парламента (Болгария); парламент может осуществлять свою деятельность в режиме «постоянного действующего собрания», т. е. без определения сроков его созыва (ФРГ, США, Италия, Люксембург, Нидерланды), иногда без указания продолжительности сессий; иногда начало и окончание сессий определяется нормами национальной конституции (Бразилия). Важнейшей организационно-правовой формой деятельности парламента являются *пленарные заседания*. Как правило, заседания палат открытые. Принцип открытости, публичности парламента закрепляется в конституции. Заседания палат

в двухпалатном парламенте раздельное. Совместные заседания также имеют место, хотя в парламентской практике встречаются значительно реже (Ирландия, Малайзия, Великобритания, Индия). Такая организационно-правовая форма деятельности, как правило, оговорена конституцией и связана с церемониальными событиями (принятием присяги президента), пересмотром конституции, объявлением войны или чрезвычайного положения и др.

Важный элемент работы парламента – *повестка дня*. Она определяется парламентом, его органами (в президентской республике) или правительством (при парламентарном режиме). Есть страны, где это определяется правительством (Италия, Индия, Испания); в Бундестаге (ФРГ) повестка заседания устанавливается советом старейшин; в Италии – утверждается конференцией председателей фракций[1].

Составляющими общей парламентской процедуры являются применяемые в структурах парламента *обсуждения* и *голосования*. Обсуждения подчинены повестке, при этом поведение парламентариев и их объединений связано требованиями соблюдения парламентской дисциплины. Нарушения могут быть различными, в том числе связанными с *обструкцией* – требованием увеличить время обсуждения, голосовать по каждой части или статье и пр.

Заседание правомочно при наличии кворума. Обычно требуется большинство, иногда 1/3 (Япония), 1/10 (Индия). Возможны иные модели определения кворума. Согласно Конституции Никарагуа (ст. 141) кворум для проведения сессии Национальной ассамблеи составляет более половины от общего числа депутатов. Для утверждения проектов законов, указов, резолюций, соглашений и деклараций требуется абсолютное большинство голосов депутатов, присутствующих на заседа-

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 1. С. 84–96.

нии, за исключением случаев, когда Конституция устанавливает необходимость принятия решений посредством иной разновидности квалифицированного большинства[1].

Есть страны, где не требуется кворум (Израиль, Швеция, Великобритания). Механизм обеспечения присутствия депутатов – партийные структуры, имеющие в своем составе так называемых кнутов, которые осуществляют контроль за поведением парламентариев.

Решения палаты принимаются путем *голосования,* голоса фиксируют секретари палаты по именному призыву, с помощью электронных средств и т. д. Для принятия решения обычно требуется большинство (в Израиле от присутствующих, в Российской Федерации – от общего числа)[2].

§ 4.4. Парламентский контроль в системе парламентских производств

Как самостоятельная функция парламентский контроль возникает одновременно с парламентом. Можно сказать, что изначально парламент и замысливался для того, чтобы, в том числе посредством контроля, ограничить могущественную исполнительную власть в ее стремлении подчинить своему влиянию все сферы государственной деятельности, включая законодательствование, правоохрану и правосудие.

В доктрине и практике конституционализма парламентский контроль – это осуществляемый в конституционно допустимых пределах и институционально определенных и легитимных формах над правительством и иными органами публичной ад-

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 614.

[2] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. С. 90–92.

министрации контроль высшего (общенационального) представительного органа государственной власти. Парламентский контроль имеет публично-правовой характер, осуществляется парламентом и учреждаемым им специализированными органами государства, в целях выявления и устранения патологии в поведении и деятельности публичных органов власти и публичных должностных лиц[1].

Сферы, объекты парламентского контроля предопределены назначением парламента в механизме властвования; соответственно основным объектом такого контроля выступает исполнительная ветвь власти, ее деятельность, прежде всего деятельность правительства как высшего коллегиального органа исполнительной власти, так и отдельно взятых членов правительства. Равным образом объектом парламентского контроля является персональный состав правительства, формируемый им политический курс (программа деятельности), эффективность деятельность, конституционность поведения (действий, решений) как правительства в целом, так и отдельных его членов. В этом же контексте объектом парламентского контроля – моральный аспект поведения членов правительства. В более широком контексте парламент осуществляет контроль за всей системой публичной администрации, притом что объектом такого контроля могут быть отдельные министерства и ведомства, включая основные направления их деятельности, в том числе и эффективность выполнения стоящих перед ними задач.

Обладая, как правило, монопольным правом на издание законов, парламент в то же время, следуя принципу субсидиарности, конституционно наделен правом делегирования законодательных полномочий правительству, реже – главе государства.

[1] Червонюк В. И. Парламентский контроль (страноведческий анализ на материалах парламентской практики России) // Вестник Барнаульского института МВД России. 2022. № 2. С. 23–34; Он же. Парламентский контроль в механизме публичного властвования: сравнительно-правовой анализ // Журнал социально-гуманитарных наук. 2022. № 2. С. 45–52.

Соответственно, важным направлением в деятельности парламентов является *контроль за делегированным законодательством* – нормативными актами, право на издание которых передано им структурам исполнительной власти[1].

Еще одна из важных сфер парламентского контроля – *контроль за публичными финансами*. Данную форму контроля парламент реализует по двум направлениям: 1) осуществление контроля за поступлением средств и 2) контроль за их расходованием, т. е. за исполнением бюджета. При этом парламентский контроль за принятием бюджета имеет свои пределы: представляемая правительством по расходной части смета не может быть увеличена на основании парламентских поправок и, кроме того, правом вносить предложения об увеличении доходной части бюджета члены парламента не обладают. Контроль за исполнением бюджета осуществляется в форме рассмотрения представляемых правительством ежегодных отчетов об исполнении бюджета. По обыкновению, процедура парламентского утверждения отчета о бюджете может предусматривать принятие специального закона об исполнении бюджета (Польша, Франция).

Принципы разделения властей и народовластия обусловливают длительную и устойчивую связь между парламентом и правительством, из которой проистекает еще одна важнейшая форма парламентского контроля – *ответственность правительства перед парламентом*.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении легислатурой вотума недоверия (резолюции порицания) правительству или отдельному министру, в отказе в доверии правительству (этот вопрос ставится по инициативе самого правительства) и, как следствие, в отставке правительства или министра.

---

[1] Червонюк В. И. Делегированное законодательство в современных правовых системах: юридическая конструкция и конституционная практика. С. 832–843; Он же. Идея права и право в идеях. Т. I. С. 256–277.

Национальные конституции далеко не отдельных стран стран предусматривают не только коллективную (солидарную) ответственность Правительства, но и персональную ответственность отдельных министров.

По степени жесткости контрольных мер парламента можно выделить два класса форм и средств (инструментов) парламентского контроля – обычные, ординарные, мягкие, и исключительные, экстраординарные, жесткие меры парламентского воздействия.

Набор контрольных мер каждой из выделенных групп обширный, в значительной мере отличается универсальностью, хотя их страноведческий контекст в национальных конституциях присутствует.

Так, по Конституции Арабской Республики Египет к ординарным средствам парламентского контроля отнесены: передача вопросов (ст. 129), обсуждение государственных вопросов членами (ст. 133), заявления или срочные брифинги, которые может потребовать любой член Палаты представителей от Премьер-министра, заместителей Премьер-министра, любого министра или его заместителей в отношении срочных вопросов государственной важности (ст. 134)[1]. Конституция Финляндии в качестве форм парламентского контроля предусматривает сообщения и отчеты (§ 44), вопросы, которые члены Эдускунты (однопалатного парламента) могут вносить «министру по делам, относящимся к его ведению», справки, которые «премьер-министр или министр по поручению премьер-министра может предоставлять Эдускунте… по актуальным вопросам» (§ 45); право Эдускунты на получение информации от Государственный совета (правительства страны) (§ 47); это также отчеты для Эдускунты, которые «правительство должно ежегодно предоставлять в Эдускунту… о своей деятельности и о мерах по вы-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С.101-102.

полнению решений Эдускунты, а также отчет о распоряжении государственными финансами и выполнении бюджета» (§ 47)[1].

Одним из наиболее действенных конституционных средств контроля парламента над правительством являются *интерпелляции*. Юридическая конструкция интерпелляции иногда достаточно определенно представлена в национальных конституциях.

Как следует из Конституции Финляндии, не менее 20 членов Эдускунты вправе внести интерпелляцию Государственному совету или министру по делу, относящемуся к компетенции Государственного совета или министра. Ответ на интерпелляцию должен передаваться на пленарное заседание Эдускунты в течение 15 дней со времени уведомления о ней Государственного совета (§ 43).

В соответствии с Конституцией Парагвая (ст. 193 «О вызове на заседания Палат и интерпелляции (парламентском запросе) каждая из Палат по решению абсолютного большинства своих членов может вызывать на свои заседания и направлять парламентский запрос министрам и иным высокопоставленным чиновникам Публичной администрации; директорам и управляющим автономных, самоуправляющихся и децентрализованных служб, предприятий, управляющих государственным имуществом, и тех предприятий, доля участия государства в капитале которых является преобладающей, в случае обсуждения законопроекта или рассмотрения вопросов, находящихся в сфере их деятельности. Вопросы должны представляться вызываемому на заседание лицу минимум за пять дней до вызова. Явка указанных лиц на заседания Палат, представление ответов на поставленные вопросы и предоставление запрашиваемой информации обязательны; неявка возможна только по уважительной причине. По Конституции «не подлежат интерпелляции и вызову на заседания Палат Президент Республики, Вице-президент и судьи для предоставления сведений, касающихся судебной деятельности»[2].

Конституция Арабской Республики Египет устанавливает, что обсуждения интерпелляций проходят, по крайней мере, семь дней и не более 60 дней с момента подачи, кроме срочных случаев по решению Палаты и с согласия правительства (ч. 2 ст. 130)[3].

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 380.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 743.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 101.

К ординарным контрольным мерам парламента в отношении правительства относится институт инвеституры. В сущности, посредством инвеституры парламент дает оценку качеству персонального состава правительства и предложенному им политическому курсу. Инвеститура – это, собственного говоря, тот юридический факт, которым обусловлена конституционная возможность легитимации правительства, предоставления ему права осуществлять зарезервированные за ним полномочия. Так, согласно Основному закону Государства Израиль «О Правительстве» «Правительство осуществляет полномочия при условии доверия Кнессета» (ст. 3)[1].

Класс исключительных, экстраординарных, или жестких мер парламентского воздействия хотя и менее внушительный, тем не менее в конституциях демократических стран достаточен для оценки контроля парламента над правительством. Грозным оружием парламента являются парламентские расследования. Как правило, национальные конституции (иногда и специальные законы) детально определяют правовой режим применения легислатурой такой меры.

Так, Конституция Чешской Республики содержит специальную статью «Расследования», которая предусматривает «проведение расследования по вопросам, представляющим общественный интерес», для чего, согласно конституционному установлению, Палата депутатов (нижняя палата) по предложению не менее 1/5 от общего числа депутатов может создавать следственные комиссии (ст. 30)[2]. По Конституции Королевства Норвегия Стортинг (национальный парламент, «состоящий из двух отделений – Лагтинга и Одельстинга») полномочен «привлекать к ответственности по государственным делам любых лиц, кроме Короля и членов королевской семьи» (п. «h» § 75)[3]. Фолькетинг – однопалатный парламент Дании (в том числе включающий по два депутата от Фарерских островов и Гренландии) формирует специальные комитеты из числа депутатов «для расследования вопро-

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 127.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 504.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 667.

сов особой важности». Расследовательские комитеты вправе затребовать письменную или устную информацию как от граждан, так и от государственных органов (ст. 51)[1]. Примечательно что учреждаемые палатами Парламента Италии для «проведения расследования по вопросам, представляющим государственный интерес», комиссии конституционно правомочны «проводить исследования и проверки с такими же полномочиями и ограничениями, как и судебная власть» (ч. 2 ст. 82)[2].

Согласно ст. 135 Конституции («Расследование») Арабской Республики Египет Палата Представителей[3] (однопалатный парламент) может создать специальный комитет или поручить одному из существующих комитетов задачу по изучению государственного вопроса или деятельность любого административного департамента, государственного ведомства или государственного предприятия в целях выявления фактов по определенному вопросу и информирования Палаты Представителей о действительном финансовом, административном или экономическом статусе, для проведения расследования его прошлой деятельности или в других целях; Палата принимает решение о необходимом плане действий. Конституционно предусмотрено, что для исполнения своей миссии такой комитет имеет право собирать доказательства, которые он считает необходимыми, и вызывать граждан для дачи показаний. Императивно предписано: «все органы обязаны отвечать на запросы комитета и предоставлять все документы, доказательства или другую необходимую информацию. В любом случае, любой член Палаты Представителей имеет право получать любые данные или информацию, связанную с выполнением его работы в Палате, от исполнительной власти».

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 768.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 117.

[3] Конституционно Палата представителей квалифицируется как «законодательная власть»; понятие «парламент» Конституция не использует.

С точки зрения возможности наступления правовых последствий наиболее грозным оружием парламента в отношении правительства являются конституционные инструменты, использование которых легислатурой может привести к досрочному принудительному прекращению полномочий правительства – его в отставке[1].

По Конституции Арабской Республики Египет Палата Представителей «может принимать вотум недоверия Премьер-министру, заместителю Премьер-министра, министрам и их заместителям». При этом вотум недоверия может быть выражен только после интерпелляции, «по требованию, по крайней мере, одной трети членов Палаты Представителей. Палата принимает решение после обсуждения интерпелляции. Для принятия вотума недоверия необходимо большинство членов» (абз. 1 и 2 ст. 131)[2].

Согласно Конституции африканского государства Кабо-Верде (ст. 201«Резолюция порицания») Национальная Ассамблея (однопалатный парламент – «собрание, которое представляет всех кабувердийских граждан»)[3] может по инициативе 1/5 депутатов или какой-либо парламентской группы, поставить на голосование резолюцию порицания Правительства в связи с его общей политикой или в связи с каким-либо вопросом, пред-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 101-102.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 102. Примечательно, что Конституция страны предусматривает возможность выражения недоверия Президенту Египта: Палата представителей может вносить предложение о вотуме недоверия Президенту Республики и проведении досрочных президентских выборов после обоснованного ходатайства, подписанного, по крайней мере, большинством членов Палаты Представителей и одобрения двух третей членов (абз. 1 ст. 161). Правом выражения недоверия правительству Палата представителей не наделена. Правом «освобождения правительства от осуществления задач» наделен Президент (по Конституции – он глава государства и глава исполнительной власти), притом что Палата представителей «должна одобрить это решение большинством голосов» (абз. 1 ст. 147). Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 109–110).

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 468.

ставляющим существенный национальный интерес (чч. 1–4 ст. 201). По конституционно установленной процедуре резолюция порицания может рассматриваться «только на третий день с момента ее предложения», а «дебаты не могут длиться свыше четырех дней». Кроме того, при отклонении резолюции ее вновь нельзя внести на той парламентской сессии (но только если редакция резолюции не изменена).

В конституционной практике парламент выражает недоверие правительству и министрам за недостатки в работе, упущения, полагая политическую линию правительства или министра неверной; недоверие может быть выражено и в связи с грубым нарушением этических норм. По этим же основаниям применяет форму ответственности президент или премьер-министр.

За совершение неправовых действий к членам правительства могут быть применены конституционные санкции в форме предъявления *импичмента*[1].

В Королевстве Дания импичмент министру может быть возбужден не только Парламентом, но и монархом, решение в этом случае принимает Высокий суд королевства (ст. 16 Конституции)[2]. По Конституции Италии привлечение к конституционной ответственности министров по решению парламента – прерогатива Конституционного суда, после чего возможно предание обычному уголовному суду. При этом действует общий принцип: если министры обладают иммунитетом (что во многих странах имеет место), то первоначальное обвинение должно предъявляться парламентом. В то же время есть исключения из этого общего правила.

Новые формы парламентского контроля. Дополнительные к уже известным формам контроля парламента за деятельностью публичной администрации осуществляют некоторые неза-

[1] Причем в одних странах импичмент члену правительства аналогичен импичменту президента, в других парламент может предъявить только обвинение (Польша, Франция); в таком случае министр подлежит судебной ответственности, но предается он правосудию особым судом, например, Высоким судом правосудия – во Франции, Государственным трибуналом – в Польше.

[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 762.

висимые органы, создаваемые легислатурами в отдельных странах[1]. Среди них можно назвать, например, такие действующие во Франции независимые административные органы, как Национальная комиссия по информатике и свободам, Комиссия по доступу к административным документам, Комиссия по транспарентности и плюрализму прессы, Национальная комиссия по коммуникации и свободам. Буквально «конституционный бум» наблюдается во многих странах Азии (регион Индостана), Латинской Америки, Африки относительно учреждения в национальных конституциях разного рода конституций с контрольными полномочиями.

Так, Конституцией Шри-Ланки (гл. XVIIIA) учреждена «Национальная полицейская комиссия», состоящая из семи членов, назначаемых Президентом по рекомендации Конституционного совета (ст.ст. 155A–155M)[2]. В структуре Конституции Республики Непал выделяются специальные части, в которых закрепляется статус «Избирательной комиссии» (ч. 14) и «Национальной комиссии по правам человека» (ч. 15, ст.ст. 128–137)[3]. Конституция Республики Мальдивы включает гл. 7 «Независимые комиссии и службы», в которой достаточно детально определяется статус комиссий по делам судейской службы (ст.ст. 157–166), по выборам (ст.ст. 167–178), по делам гражданской службы (ст.ст. 179–188), по правам человека (ст.ст. 189–208)[4]. В Конституции Республики Филиппины содержится ст. IX («Конституционные комиссии»), рубрицированная на разделы – нормативные комплексы, определяющие порядок образования и деятельности ряда комиссий: комиссия гражданской службы (разд. 1–7), избирательной комиссии (разд. 1–11), комиссия по аудиту (разд. 1–4)[5].

Глава XI Конституции Королевства Камбоджа («Конституционные организации») в ч. I «Независимые комиссии» предусматривает

[1] Нередко подобные органы учреждаются при правительстве страны. Так, Конституционным законом Франции от 23 июля 2008 г. № 724 Конституция 1958 г. дополнена ст. 47-2, в соответствии с которой учрежденный «Счетный суд помогает Парламенту в контроле за деятельностью Правительства».

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 974–978.

[3] Там же. С. 584–590.

[4] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 508–520.

[5] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 944–950.

учреждение «Избирательной комиссии» (ст.ст. 229–251), «омбудсменов» (ст.ст. 242–245), «Национальной комиссии по противодействию коррупции» (ст.ст. 246–251), «Государственной контрольной комиссии (ст.ст. 252–254)[1].

Назначение таких конституционных органов – советов, комиссий – в том, чтобы выступать в качестве институционального противовеса публичной администрации, попыткой реально защитить права и свободы граждан не посредством усиления механизмов судебного контроля, а путем учреждения в рамках администрации независимых инстанций, которые должны играть определенную роль в такой защите.

§ 4.5. Контроль за реализацией законов как функция современного парламента

В современной отечественной парламентской практике контроль за реализацией (исполнением) принятых легислатурой законов не включен в предметные сферы деятельности парламента и не урегулирован нормами парламентского права. В указанном смысле распространенное понимание об одном из ключевых (титульных) направлений деятельности парламента, обозначаемого принятием законов, требует уточнения. В том смысле, что парламент призван не просто мультиплицировать законы в социально-правовое пространство, но посредством законодательной деятельности формировать добротную (достаточную по своим ресурсам) правовую основу реализации задач в различных сферах государственной и общественной жизни. Достижение этой цели возможно в том случае, если вводимый в правовую систему закон отвечает высоким требованиям требо-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 872–885.

ваниям качества[1]. В этой связи презумпция компетентности законодателя, часто воспринимаемая как сама собой разумеющаяся, на самом деле относится к числу опровержимых, что в действительности подтверждается практикой правореализации и правоприменения.

Отсюда контроль парламента за реализацией законов – это специфический вид парламентской деятельности и один из важнейших контрольно-надзорных механизмов парламента; в конституционно-правовом контексте контроль парламента за реализацией законов – это одна из его функций. Одновременно парламентский контроль за реализацией законов есть составная часть законодательствования, или содержание законодательной деятельности. В конституционно-процессуальном значении контроль за реализацией законов есть разновидность парламентских производств, составная часть общего конституционного процесса.

Существует и собственно конституционно-правовая аргументация необходимости парламентского контроля за реализацией законов. Основной аргумент заключается в природе верховной публичной власти, тех фундаментальных началах, на которых она базируется.

Являясь титульной функцией легислатуры, парламентский контроль предопределен природой публичной власти. Принцип единства и разделения властей предполагает не просто распре-

[1] В доктрине качество закона – это интегративное свойство, отображающее внутренне присущую содержанию и форме закона совокупность социальных и юридических характеристик (свойств), определяющих его правовую природу, т. е. социальную адекватность государственных установлений, совершенство их юридической формы и вследствие этого – способность при соответствующих условиях и отношении адресатов (граждан и их объединений) обеспечить правомерный характер их деятельности, способствовать конструктивному достижению фактических результатов, вытекающих из целей закона. Соответственно, качество закона исчерпывающе может быть представлено двумя группами составляющих его свойств, выражающих соответственно социальную и собственно юридическую адекватность закона (см. об этом: Червонюк В. И. Качество закона: современная концепция // Идея права и право в идеях. Т. I. С. 471–501).

деление власти сообразно специализации видов государственной деятельности, но и наличие в конституционном механизме действенной системы сдержек и противовесов, в соответствии с которой один орган государства противостоял бы другому, тем самым удерживая его от соблазна присвоения полномочий, выходящих за пределы принадлежащей ему юрисдикции.

Одновременно принцип единства власти настраивает противостоящие друг другу госорганы на конструктивное сотрудничество, достижение общих целей государства. Как результат такого взаимодействия структур власти, парламентский контроль за реализацией законов предстает в качестве конституционного способа соединения усилий исполнительной и законодательной властей в сфере законодательствования и исполнения (реализации) законов в масштабе всей страны. Единство и разделение власти имплицитно предполагает участие самого парламента в осуществлении систематического и непрерывного контроля за качеством издаваемых им законов, в том числе посредством налаживания взаимодействия с правительством, равно как и вовлечения его в данный процесс. Такое сотрудничество властей является дополнительной гарантией введения в правовую систему качественных законов и одновременно мотивирует деятельность всей системы исполнительной власти в сфере организации исполнения принимаемых законов.

Существует и собственно инструментальная ценность необходимости парламентского контроля за реализацией законов. Именно таким образом законодатель имеет возможность получать, что называется, из первых рук информацию по тем вопросам, которые позволяют оценить качество содержания принятого им закона. Это главным образом представляющая профессиональный интерес для законодателя информация, которая прежде всего касается: 1) соответствия нормативного содержания закона сформулированной в нем основной цели, или назначению закона (равно как и точности и определенности

наименования закона); 2) соответствия содержащихся в законе норм, принципов, дефинитивных установлений принципу правовой определенности; 3) достаточности представленных в законе или уже имеющихся в правовой системе страны правовых средств обеспечения реализуемости установлений закона его непосредственными адресатами, включая государственно-правовые стимулы, поощрения, санкции; 4) определения согласованности закона в системе действующего законодательства, обнаружившейся конкуренции, противоречий с иными законами, действие которых находится в зоне действия установлений подлежащего контролю закона; 5) выявления дефектности установлений принятого закона, наличия в нем первоначальных пробелов, а также пробелов, которые в момент принятия закона объективно не могли находиться в оптике законодательного органа; 6) определения качества и своевременности принятия нормативных актов правительства, конкретизирующих закон либо которые должны были быть приняты в пакете с данным законом; 7) установления необходимости аутентичного или иного нормативного официального истолкования отдельных положений закона, в том числе и использования возможностей оценки качества закона национальным органом конституционного нормоконтроля; 8) оценки социально-правовой среды действия введенного в действие закона, включая замеры характера восприятия закона его адресатами по шкале: а) высокое позитивное, б) умеренно позитивное, в) нейтральное, г) негативное с разной степенью неприятия (отторжения) как отдельных установлений, так и закона в целом[1].

[1] Необходимость определения индекса восприятия закона основывается на доказанном в науке и подтвержденном практикой выводе о том, что действующим в истинно правовом смысле может стать тот закон, который приобретает в системе мотивации действий и поступков как отдельной личности, так и социальных, государственных общностей качество приоритетного стимула. Утверждение этого подхода в законотворчестве, всей юридической практике позволит преодолеть упрощенную схему представлений о механизме действия

Таким образом, парламентский контроль за реализацией законов призван буквально достроить качество введенного в действие закона, в том числе посредством коррекции его содержания, включая внесение в него изменений и дополнений, а при необходимости – приостановления действия и даже изъятия из правовой системы.

В обобщенном виде парламентский контроль за реализацией законов представляет собой самостоятельную функцию национального парламента, выраженную в комплексе осуществляемых им системных мер, имеющих целью определить качество введенного в действие закона, его способность достигать определенных в нем целей, а также получить достоверную информацию о состоянии социально-правовой среды и возможности адаптации к ней принятого закона, уровне и показателях восприятия закона непосредственными адресатами.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что современная наука права лишь самым общим образом касается данной проблемы. Можно назвать лишь отдельные работы, в которых отмеченная проблема становилась объектом анализа[1]. Это замечание относится не только к отечественной, но и к зарубежной специальной литературе. Между тем, как отмечалось, осуществление такого рода парламентской деятельности имеет важное, если не сказать, экзистенциальное значение для формирования эффективно действующей правовой системы.

В этой связи принципиально важно, чтобы правовая система располагала соответствующим ресурсом для осуществления парламентом такой деятельности. Следует обратить внимание

законов, соответственно которой действующими становятся те из них, которые опираются главным образом на принудительную силу государства (Червонюк В. И. Идея права и право в идеях. С. 483).

[1] Гойман В. И. Парламентский контроль за реализацией законов // Советская юстиция. 1991. № 9. С. 17–19; Он же. Действие права. Методологический анализ : монография. М., 1992. С. 164-165; Червонюк В. И. Идея права и право в идеях. Т. II. Кн. 2. С. 503.

на то обстоятельство, что хотя и редко, но вместе с тем встречаются случаи, когда национальные конституции возлагают на парламент полномочие контроля за реализацией законов. Так, согласно ст. 55 («Полномочия Национального Собрания») Конституции Южно-Африканской Республики «Национальное Собрание должно предусмотреть механизмы для a) обеспечения подотчетности ему всех исполнительных органов общенационального уровня; и b) надзора за осуществлением исполнительной власти общенационального уровня, включая исполнение законов»[1]. Представляется, что конституционно-правовой основой для контроля парламента за реализацией законов в Российской Федерации являются по меньшей мере следующие положения Конституции РФ: это, во-первых, внесенное поправкой к Конституции 30 декабря 2008 г. положение пункта «в» ч. 1 ст. 103, наделяющее Государственную Думу правом «заслушивания ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»; во-вторых, включенная в Конституцию поправками 2020 г. ст. 103.1, согласно которой Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Кроме того, контроль парламента за реализацией законов осуществляется во всех тех случаях, когда национальная конституция разрешает парламенту делегировать исполнительной власти право принятия актов, равных по силе с законом[2].

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 919.

[2] Подробнее об этом см.: Червонюк В. И. Парламентский контроль за реализацией законов // Идея права и право в идеях. Т. II. Кн. 2. С. 492–504.

Собственно и парламентское право должно располагать соответствующим ресурсом. Как показывает анализ, регламенты палат Федерального Собрания содержат отдельные специальные установления, относящиеся к сфере контроля палат за реализацией (организацией исполнения) принимаемых законов. Так, ст. 75 Регламента Совета Федерации («Парламентский контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами») устанавливает, что Совет Федерации осуществляет контроль за обеспечением соблюдения Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов. Вполне определенно указывается на то, что федеральное Правительство ежеквартально, не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала, направляет в Совет Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (чч. 1 и 2 ст. 75 Регламента Совета Федерации). Однако же эффективность такого контроля за реализацией предписаний бланкетных норм закона невысока. Согласно Регламенту по результатам обсуждения информации комитетов Совета Федерации Совет палаты может принять одно из следующих решений: обсудить информацию на заседании Совета Федерации; принять информацию к сведению и направить ее сенаторам Российской Федерации (ч. 5 ст. 74 в ред. постановления Совета Федерации от 15 июля 2020 г. № 310-СФ).

Можно сказать, что в лучшем случае такой контроль сводится к правовому мониторингу. Между тем правовой мониторинг законодательства имеет подчиненное значение по отношению к парламентскому контролю за реализацией законов, являясь своего рода одним из инструментов такого контроля.

Второе обстоятельство, имеющее методологическое значение, заключается в том, что для осуществления контроля за реализацией законов парламент должен располагать конституционно определенным инструмента-рием, отвечающим критериям достаточности и эффективности. Анализ проблемы указывает на то, что предусмотренные национальными конституциями и парламентским правом правовые средства вполне адаптированы для их использования парламентскими структурами. Это: интерпелляции (депутатские и парламентские запросы), устные вопросы к членам правительства, парламентские слушания, заслушивание отчетов правительства, парламентские расследования и др. В частности, целесообразно посредством института парламентского запроса истребование обобщений судебной практики, данных правоприменительных органов и иной информации относительно практики применения введенного в действие закона, как это принято в практике Конституционного суда РФ.

Очевидно, что для применения данного инструментария в деятельности по контролю за реализацией законов требуется своего рода перенастройка парламента. Прежде всего требует решения вопрос о том, какие институции в составе легислатуры должны осуществлять такой контроль.

Как показывает изучение проблемы, опыт Совета Федерации середины 1990-х гг. по созданию в составе палаты постоянной комиссии – комиссии Совета Федерации по методологии оценки законодательной деятельности – оказывается не вполне приемлемым. Подобного рода парламентская структура, очевидно, может выступать своего рода организующим началом в такой работе, однако компетентно осуществлять систематический контроль за состоянием реализуемости принимаемых парламентом законов она вряд ли способна. К тому же такая парламентская институция не связана ответственностью за качество принятого парламентом закона или связана в той же мере, как и остальные парламентские комитеты и комиссии. Решение проблемы заключено в том, что должна прослеживаться прямая связь парламентских структур, ранее непосредственно связанных с принятием закона, за его качество, эффективность регулирующего воздействия.

Не решает проблемы создание в составе палат Федерального Собрания временных комиссий, даже если они специально ориентированы относительно комплексного решения проблемы совершенствования качества правового регулирования[1]. Но, во-первых, создание таких комиссий ограничено определенным сроком (срок действия упомянутой Временной комиссии, согласно постановлению палаты, составляет три года); во-вторых, деятельность комиссии направлена исключительно на решение проблемы усовершенствования отдельно взятого закона. В то же время целесообразность создания в парламентской практике подобных комиссий вполне очевидна, имея в виду, что такая акция не носит эпизодического характера. Иными словами, речь идет о функционировании в парламентской практике института временных (специальных) парламентских комиссий, придание их деятельности более ориентированного характера, включая использование средств и форм парламентского контроля над реализацией законов.

В этой же связи представляется, что функцию парламентского контроля в отношении конкретных законов целесообразно возложить на тот комитет (комиссию) палаты Федерального Собрания, который являлся ответственным на этапе обсуждения (одобрения) и принятия данного закона.

Практически целесообразно установление в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» как общей, так и специальной обязанности, связанной с осуществлением контроля над реализацией тех федеральных законов, в отношении которых парламентарии (индивидуально или коллективно в составе одной или обеих палат) использовали право законодательной инициативы, в том числе в форме внесения поправок, участия в составе ответственного комитета по данному закону либо в составе согласительной комиссии, если такая создавалась для устранения разногласий между палатами, между парламентом и главой государства.

[1] Так, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 сентября 2018 г. № 404-СФ была создана Временная комиссия Совета Федерации по совершенствованию правового регулирования в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации; временная комиссия была учреждена в составе 22 членов Палаты // URL: docs.cntd.ru›document/551244581.

§ 5. Законодательный процесс (законодательное производство): понятие и стадии. Конституционное оформление законодательной процедуры

В конституционном праве современных государств термину «законодательный процесс» отдается предпочтение посредством использования концепта «законодательная процедура»[1]. Соответствующий данному концепту термин закрепляется в актах парламентского права и в большинстве конституций современных государств. Таким образом, термин «законодательная процедура» получил широкое распространение, а в системе общего (в особенности англо-американского) права он является преобладающим в законодательной лексике. Очевидно его распространение и на континентальные конституционные системы. Соответствен-но, в теории и в конституционной практике понятие парламентской процедуры стали интерпретировать в двух значениях: во-первых, как «парламентский закон», т. е. как совокупность процедурных правил, которыми каждая из палат национального парламента руководствуется в своей деятельности, основанных на законодательных актах, регламентах палат, авторитетных научных работах, прецедентах и традициях; во-вторых, в значении основных форм деятельности парламента («процедурные формы»), которые складываются из отдельных правил и в совокупности характеризуют порядок работы парламента.

В формально-юридическом значении понятие «процесс» означает определенную совокупность юридически значимых действий, формирующихся на их основе правоотношений, соответствующих законодательным действиям процедур. Соответственно в конституционно-

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 2. Гл. 1.

правовом смысле законодательный процесс есть зафиксированные правом *законодательные действия* и *законодательные процедуры* производства законов. При этом понятием законодательного процесса охватывается самый широкий набор действий и процедур – как связанных с разработкой, обсуждением законопроекта, принятием закона, так и касающихся реализации права законодательной инициативы в форме законодательного предложения. Это также действия и процедуры, касающиеся: внесения изменений в уже принятый и вступивший в силу закон; приостановления закона (в целом или его отдельных положений). Наконец, это комплекс действий и процедур, связанных с частичным или полным пересмотром конституции страны. В зарубежном конституционном праве именно такое понимание является преобладающим.

В широком смысле законодательный процесс рассматривается как порядок деятельности парламента по созданию законов, в более узком значении – как конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов. Это строго регламентирован-ная процедура принятия закона, включающая ряд парламентских процедур, начиная от внесения законопроекта в парламент и кончая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу. Как и всякий юридический, законодательный процесс включает: 1) процедуры (порядок) осуществления отдельных законодательных действий (законодательной деятельности); 2) собственно законодательные действия (законодательную деятельность); 3) возникающие на основе действий участников процесса правоотношения. Являясь разновидностью юридического процесса, законодательный процесс имеет свои стадии. Парламентское право предполагает детальную регламентацию всех стадий и правил законодательного процесса. Это является необходимым условием и гарантией принятия законов демократическим путем[1].

Конституции современных государств содержат обширный набор установлений, относящийся к регламентации законода-

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 2. С. 65 и сл.

тельных производств. При этом в каждой стране законодательный процесс имеет свои особенности.

В частности, содержание законодательного процесса зависит от категории закона (обычный, органический, конституционный, закон о бюджете и т. д.). Отсюда в большинстве стран существует особая законодательная процедура для конституционных законов, внесения поправок в конституцию, специальные процедуры установлены для органических законов во Франции, законов (биллей) публичных (затрагивающих общие интересы и действие которых распространяется на всю страну) и частных (имеющих местное значение касающихся отдельных лиц и организаций в Великобритании и Канаде). Национальные конституции предусматривают особенные процедуры для принятия так называемых финансовых законопроектов. В доктрине применяемая в отношении обсуждения и принятия отдельных видов законов процедура квалифицируется законодательным производством, выступающим составной частью законодательного процесса; в отношении таких производств применяется особенная законодательная процедура[1].

Обычно в законодательном процессе выделяют следующие стадии: 1) внесение законопроекта или законопредложения в парламент (палату парламента). Данную стадию именуют стадией реализации права законодательной инициативы; 2) рассмотрение законопроекта в палатах парламента, его комитетах (комиссиях); вполне обоснованно в качестве самостоятельной выделять так называемую комитетскую стадию; 3) принятие закона; 4) санкционирование, промульгация (подписание закона главой государства), опубликование закона. Данную стадию иногда разделяют на две: санкционирование (подписание) главой государства; промульгация с официальным опубликованием. Обобщенно данную стадию обозначим санкционированием закона и его опубликованием.

Очевидно, правомерно в качестве факультативной выделять стадию, связанную с устранением разногласий, возникаю-

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие. Ч. 2. Законодательные производства. М., 2012. Гл. 2.

щих в законодательном процессе между его участниками, в особенности между палатами парламента (в двухпалатном парламенте), а также между главой государства и парламентом, иногда между парламентом и правительством.

Во всех парламентах законодательное производство начинается с осуществления *права законодательной инициативы* – внесения законопроекта (законодательного предложения) в парламент (одну из палат). Процедуры реализации права законодательной инициативы в определенной степени отображают построение парламента. В двухпалатных парламентах с так называемыми равноправными палатами, т. е. с палатами, объем и содержание полномочий которых сравнимы, законопроекты (за некоторыми исключениями) могут быть внесены в каждую из палат. Такой порядок применяется также в парламентах Великобритании и Японии, палаты которых нельзя считать равноправными. При этом, хотя в британском парламенте билли, кроме финансовых (денежных – money bills), могут вноситься в любую палату, но на практике наиболее важные из них сначала рассматриваются Палатой общин, а наиболее сложные с юридической точки зрения – Палатой лордов. В большинстве стран, где функционирует парламент с неравноправными палатами, законодательный процесс начинается в нижней палате.

Согласно укоренившейся практике (часто это получает законодательное закрепление, иногда и на конституционном уровне), обсуждение законопроекта (*чтения)* проходит, как правило, в трех чтениях.

В парламентах некоторых стран (Испания, Швеция) в виде исключения допускается обсуждение законопроекта в одном чтении.

Так, согласно ч. 1 ст. 90 Конституции Испании после одобрения проекта обычного или органического закона Конгрессом депутатов его председатель немедленно уведомляет об этом председателя Сената, который в свою очередь передает проект на рассмотрение своей палаты. Сенату предоставляется два месяца для внесения поправок и утверждения проекта (ч. 2 ст. 90).

Первое чтение следует за стадией реализации права законодательной инициативы, точнее говоря, последняя плавно переходит в стадию первого чтения. Суть чтения заключается в том, что собрание палаты или всего парламента (при наличии в нем одной палаты) должно: а) подтвердить свое согласие с инициатором законопроекта относительно необходимости принятия проекта закона и одобрительно высказаться относительно его концептуальных положений; б) опровергнуть мнение инициатора законопроекта и таким образом отказать в праве дальнейшего рассмотрения проекта.

На этапе *второго чтения* законопроект усиливается поправками. По каждой из внесенных поправок парламент проводит голосование. Технология такова: а) вначале председатель палаты предлагает голосование по наиболее радикальной поправке, скажем, опровергающей текст проекта; б) при отклонении такой поправки палата голосует по поправке, которая существенно изменяет текст законопроекта; в) при условии, что она принята, все иные поправки, противоречащие ей, на голосование не ставятся.

Третье чтение отличается тем, что на этой стадии законопроект обсуждается в целом, включая все принятые к нему поправки. Почти во всех парламентских законодательных производствах существует запрет относительно внесения новых поправок, кроме тех, которые носят редакционный характер и не влияют на содержание нормативных положений. Принятием законопроекта в третьем чтении завершается рассматриваемая стадия. Согласно законодательной процедуре многих парламентов во время третьего чтения законопроект обсуждается еще раз и принимается обычно без принципиальных изменений.

В США на стадии третьего чтения внесение поправок в законопроект не допускается, но до окончательного голосования палата может возвратить его на повторное рассмотрение в комитет. Во Франции законопроекты могут приниматься без прений. Правительство заранее договаривается с большинством фракций или депутатов, и под видом

неотложности и важности правительственный законопроект вносится и сразу же голосуется[1].

В парламентской практике в законодательном производстве применяются так называемые усеченные *(сокращенные)* процедуры[2], к которым можно отнести принятие закона комиссиями парламента (Испания, Италия, Греция, Бразилия). Конституция Италии по такой процедуре предусматривает принятие парламентом страны срочных законов. В том случае, «если палаты, каждая абсолютным большинством голосов своих членов, объявляют закон срочным, то он промульгируется в срок, указанный в этом законе» (ч. 11 ст. 73). Это также принятие, согласно Основному закону ФРГ, федерального закона, которое правительство объявило как неотложный, т. е. в состоянии так называемой законодательной необходимости.

Принятие закона. Законодательный процесс в парламенте завершается голосованием, по результатам которого устанавливается факт принятия закона. В двухпалатном парламенте закон должен быть принят обеими палатами. Однако в процессе рассмотрения законопроекта нередко возникают расхождения, без преодоления которых закон не может быть принят. Для принятия некоторых категорий законов (органических, конституционных и др.) требуется квалифицированное большинство – 3/5, 2/3, 3/4 голосов. При этом для голосования по законопроекту применяются следующие способы: открытое голосование, которое может быть обычным или поименным; упрощенное – криком («за» – сторонники, «против» – противники, делая все это только по команде спикера), вставанием (поочередно встают те, кто за и против), ногами (сторонники и противники поочередно проходят мимо спикера и таким образом ведется подсчет).

---

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. 2. С. 211.

[2] См.: Червонюк В. И. Упрощенные законодательные производства: юридическая природа, типология, технико-юридические особенности конституционализации. С. 571–582.

Право вето. С момента поступления закона главе государства у него есть два варианта: подписать закон и не подписывать его, используя процедуру вето главы государства. Право вето, или так называемое *право негативного контроля,* – одна из важнейших прерогатив главы государства в законодательном процессе. Означает юридическую возможность главы государства оценивать качество закона, его соответствие общественным ожиданиям, совершенство юридической формы. Документальной формой вето является отказ главы государства подписать закон, зафиксированный в его тексте, или (в случаях отлагательного вето) адресованное парламенту соответствующее письменное сообщение главы государства. Право главы государства наложить вето действует в течение предусмотренного конституцией срока (обычно от 10 до 30 дней) с момента поступления к нему на подпись закона. Этот срок обеспечивает главе государства возможность оценить закон с целью надлежащей реализации своих полномочий на завершающих стадиях законодательного процесса. Санкционированный главой государства (иным должностным лицом) закон подлежит по установленной процедуре опубликованию (обнародованию) и вступлению в действие[1].

[1] См.: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие : в 2 ч. Ч. II. Законодательные производства. М., 2012.

Глава 18. Конституционные основы судебной власти

§ 1. Судебная власть в системе разделения властей: понятие, назначение, особенности

Судебная власть есть обусловленный характером разделения властей вид государственной власти, связанный с осуществлением правосудия. Являясь видом государственной власти, судебная власть сохраняет принципиальные особенности, не свойственные какому-либо иному виду власти. Эти особенности настолько значительны, что уже классики учения разделения властей не считали необходимым, наряду с законодательной и исполнительной властью, выделять равнопорядковую им судебную власть.

Действительно, в сравнении с законодательной и исполнительной ветвями власти судебная власть необычна, обособляясь весьма специфическими конституционно значимыми признаками. Прежде всего судебная власть специфична: а) своим назначением – охрана и защита от имени государства прав и свобод каждого члена общества от произвола как со стороны государства, так и граждан; б) осуществляется в особой государственно-правовой форме или путем судопроизводства; в) действие на основе надлежащей правовой процедуры, т. е. в процессуальной форме; г) правосудие осуществляет (в буквальном смысле вершит) только суд; соответственно повсеместно действует конституционный запрет создания чрезвычайных судов; д) в

масштабе страны суды образуют соподчиненную или жестко иерархическую организационную структуру, можно сказать, вертикаль судебной власти (это обусловлено как требованиями судебного процесса – возможностью обжалования решений нижестоящих судов, так и формой государственно-территориального устройства); е) носителем судебной власти являются судьи; правосудие осуществляется надлежащим судом и законным, ординарным («должным») судьей.

Отражая титульный характер судебной власти, правосудие, тем не менее, не исчерпывает всего многообразия деятельности судов. Органы, олицетворяющие судебную власть, осуществляют нормообразование (восполнение законодательных пробелов), создавая так называемое судейское право в форме прецедентов (прецедентное право). В сферу судебной деятельности входит осуществление судебного надзора (исправление судебных ошибок вышестоящими судами) – важного инструмента обеспечения законности в деятельности правоохранительных органов и их должностных лиц. Справедливое и эффективное правосудие обладает сильным идейно-мотивационным воздействием, формируя у граждан уважение к праву и закону. В сферу судебной деятельности включается также удостоверение фактов, имеющих юридическое значение; разъяснение законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики; в некоторых странах осуществление права законодательной инициативы. Кроме того, это и судебное управление (руководство деятельностью судов); санкционирование ограничения основных прав и свобод (принятие решений об аресте, обыске, заключении под стражу, прослушивании телефонных разговоров, перлюстрации).

Однако осуществление правосудия – основная функция судебной власти, связанная с защитой конституционного строя, нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан, их объединений, укреплением законности и правопо-

рядка, общей превенцией правонарушаемости, обеспечением социальной справедливости, снижение порога социальной напряженности.

Сохраняя присущую ей самобытность, судебная власть вместе с тем вполне оправданно считается равнопорядковой законодательной и исполнительной ветвям власти. В указанном смысле судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Суды реализуют судебную власть самостоятельно и независимо, подчиняясь только закону.

Конституцией и законом четко определены линии взаимосвязи судебной и законодательной властей. Эта взаимосвязь может быть выражена в следующих постулатах: а) законодатель устанавливает и правомочен реформировать судебную систему; б) суды обязаны применять законы, принятые законодательной властью (исключение – судебное правотворчество (прецедентное право), но в согласии с законами); в) участие парламента (европейская модель) в формировании и назначении части судов, в деятельности Высшего совета магистратуры; в) конституционный контроль судебными органами (верховным, конституционным судами).

Самостоятельность и независимость судебной власти особо проявляется во взаимоотношениях с исполнительной властью.

Механизмы защиты судебной власти от влияния могущественной исполнительной власти появляются не одномоментно, формируются эволюционно и занимают длительный исторический период.

Так, во Франции (конституционный опыт которой в последующем заимствуется всеми странами Старого Света), конструктивные элементы защиты судебной власти получают юридическое признание уже в конце XVIII в. Согласно Закону Франции от 16 и 24 августа 1790 г. (период Великой французской революции) «судебные функции являются отдельными, и они будут всегда оставаться отделенными от административных функций; судьи не могут ни под угрозой

заранее установленного наказания вмешиваться каким-либо способом в действие административного персонала, ни вызывать к себе представителей административной власти (administrateurs) вследствие осуществляемых ими функций».

Конституционное оформление идеи независимости находит прямое закрепление в Конституции Франции 1791 г. (разд. 3, гл. 5, ст. 3): «Суды не могут ни вмешиваться в осуществление законодательной власти, ни приостанавливать применение законов, ни вторгаться в круг деятельности органов управления, ни вызывать последних для объяснений по поводу их деятельности».

Решением проблемы в указанный период (и в современных условиях) являлось также учреждение системы административных судов и Государственного совета – высшего органа административной юстиции страны.

При этом не только административные органы, но и суды во взаимоотношениях с исполнительной властью обременены жесткими рамками влияния. Юридические формы такого влияния конституционно очерчены. Это: а) имеющий абсолютный характер запрет на вмешательство судов в деятельность исполнительной власти; б) осуществление судебного контроля за законностью актов исполнительной власти (здесь особо значима роль судебных приказов)[1].

В соответствии с положениями национальных конституций не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, участвующих в отправлении правосудия, а равно в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную законом.

Судебную власть характеризует непререкаемость и обязательность решений и действий судебных органов. Вступившие в законную силу судебные акты, иные законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения судов обя-

[1] Так, в странах англо-американского права различают три вида судебных приказов: 1) habeas corpus – доставка к судье для задержания и освобождения из-под стражи; 2) приказ судьи прекратить бездействие и выполнить должное; 3) запрет должностным лицам, организациям и учреждениям совершать какие-либо действия или требования их прекращения (это действия, запрещенные законом).

зательны для всех без исключения органов публичной власти, должностных лиц, физических и юридических лиц и подлежат беспрекословному исполнению на всей территории данного государства. Неисполнение судебного решения, иное проявление неуважения к суду влечет ответственность, предусмотренную законом. Высокий статус судебной власти обеспечивается гарантированным финансовым обеспечением.

Конституционные принципы организации и деятельности судебной власти

Кроме отмеченных признаков, месторасположение судебной власти в системе разделения властей определяют конституционные принципы организации и деятельности судебной власти. Принципы, определяющие положение суда в современном государстве, сформулированы в ряде международно-правовых документов, в частности в принятых в 1985 г. VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и одобренных Генеральной Ассамблеей ООН Основных принципах, касающихся независимости судебных органов[1], в Европейской Хартии о статусе судей 1998 г.

К основным принципам организации и деятельности судебной власти национальными конституциями отнесены: независимость суда (судей), осуществления правосудия должными (законными, ординарными) судьями и надлежащими судами, конституционный запрет создания чрезвычайных судов, публичность (гласность, открытость и доступность) судебных слушаний, мотивированность (обоснованность) судебных решений; принцип коллегиальности.

Это также *устный и очный характер судопроизводства* как условие для установления истины по делу; возможность обжалования судебного решения в вышестоящие инстанции; обяза-

[1] Права человека и судопроизводство. Сборник международных документов. Вена – Варшава. 1996.

тельность судебных решений; гарантированное право на эффективные средства правовой защиты.

На проблему принципов можно посмотреть несколько с иных позиций, имея в виду, что судебная деятельность в одно и то же время должна быть эффективной и рациональной и гарантировать судебное разбирательство в контексте основных прав и свобод (восстанавливать нарушенные права и не допускать судебного произвола).

В этой связи анализ проблемы указывает на то, что большинство конституций современных государств закрепляют: 1) принципы отправления правосудия, которыми суд руководствуется при рассмотрении конкретных дел – *принципы судебной деятельности*; 2) принципы, которые являются гарантией от несправедливого правосудия и судебного произвола – *судебные гарантии граждан*. Отмеченный универсальный свод принципов, как правило, охватывает следующие фундаментальные конституционные положения: транспарентность правосудия (гласность, публичность, официальность и открытость); состязательность судебного процесса; устный характер судопроизводства; презумпцию невиновности; принцип non bis in idem (недопустимость повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние); принцип надлежащей судебной процедуры (due process); мотивированность и обоснованность судебных решений; право граждан на судебную защиту с гарантией надлежащей подсудности (право на законный суд).

Считается, что в этом «каталоге принципов» принцип *due process*, так и не получивший должного закрепления в национальных конституциях, является системообразующим. В доктрине и судебной практике европейских стран due process квалифицируется как обязательность соблюдения всех конституционных принципов судопроизводства и процессуальных гарантий по защите прав и свобод граждан, т. е. рассматривается в качестве собирательного понятия.

В частности, согласно ст. 8 Конституции Франции, «никто не может быть произвольно лишен свободы» (ч. 1 ст. 66) и «никто не может быть наказан иначе как в силу закона, надлежаще примененного, изданного и обнародованного, до совершения правонарушения»[1]. Основной закон ФРГ устанавливает, что «отсутствие средств не служит препятствием к получению правосудия» и «суде каждому гарантируется возможность быть выслушанным по вопросам права» (абз. 1 ст. 103)[2]. Конституция Италии закрепляет два редко встречающихся в конституциях составных элемента принципа due process: «наказания не могут состоять в мерах, противных чувству человечности, и должны быть направлены на перевоспитание осужденного» (ст. 27) и запрет экстрадиции по запросу другого государства за политические преступления (ст. 26)[3]. Согласно Конституции Турции, «судебные органы обязаны завершить судебные разбирательства в кратчайшие сроки и с минимальными затратами» (ч. 4 ст. 141)[4]. В Конституции Испании предусмотрены гарантии бесплатного правосудия для малоимущих, открытость и публичность процесса, ответственность государства за ущерб, причиненный судебной ошибкой, запрет дискриминации по признаку происхождения, расы, пола, религии и пр.

В специальной литературе обращается внимание на то, что ученые Австрии (Э. Фореггер и Е. Серини) выделяют 11 принципов надлежащей судебной процедуры, из них шесть конституционных: проведение процесса законным судьей (абз. 2 ст. 83 Конституции и ст. 1 УПК Австрии), независимость судопроизводства (абз. 1 ст. 87 Конституции), устность (абз. 1 ст. 90 Конституции и ст.ст. 252, 258 УПК), гласность (абз. 2 ст. 90 Конституции и ст. 228 УПК), принцип обвинения (абз. 2 ст. 90 Конституции и ст. 2 УПК), участие представителей народа в судопроизводстве (ст. 91 Конституции и ст.ст. 13, 14 УПК). Остальные пять принципов закреплены в уголовно-процессуальном законодательстве Австрии: публичность (ст. 2 УПК), исследование материальной истины (ст. 3 УПК), закон-

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 425, 434.
[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 615.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 108.
[4] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 268.

ность (ст. 34 УПК), непосредственность (ст.ст. 252, 258 УПК) и свободная оценка доказательств (ст. 258 УПК).

На конституционном уровне получает закрепление имеющий концептуальное значение для общеевропейского правового пространства принцип транспарентности правосудия, составляющими которого являются гласность, публичность, официальность и открытость судебного процесса. При этом конституционно закрепляется каждая из составляющих данного принципа.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 93 Конституции Греции «заседания любого суда являются публичными, если только он своим решением не сочтет, что гласность оказалась бы вредной для общепринятых норм морали или что имеются особые причины для охраны частной или семейной жизни участников процесса»[1]. По Конституции Хорватии (ст. 117)[2]. полностью или частично закрытые судебные разбирательства могут проводиться при рассмотрении дел несовершеннолетних, при разрешении брачно-семейных споров и дел, связанных с опекой и усыновлением, либо в целях защиты частной жизни сторон, сохранения военной, служебной или коммерческой тайны, защиты безопасности или обороноспособности государства. Конституция Молдовы включает в себя специальную статью «Гласность судебных разбирательств»: «Во всех судах судебные заседания проводятся открыто. Судебное разбирательство в закрытом заседании допускается только в случаях, установленных законом, с соблюдением всех правил судебной процедуры».

Судебная практика большинства стран (прежде всего, практика судов общей юрисдикции) приемлет принцип устного судопроизводства. Соблюдение судами формулы данного принципа («каждый имеет право быть выслушанным судом») гарантирует исследование в суде всех релевантных обстоятельств, вынесение правосудного решения по делу. По Конституции Австрии «разбирательство по гражданским и уголовным делам в судах, которые выносят по ним решения, проводится устно и гласно. Исключения определяются законом» (абз. 1 ст. 90). Со-

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 682.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 467.

гласно Конституции Испании «судебное разбирательство является преимущественно устным, особенно по уголовным делам» (ст. 120), что не исключает использование письменных материалов, и ведется, как правило, на официальном языке – кастильском диалекте испанского языка, хотя может быть использован и официальный язык того или иного автономного сообщества Испании.

Принцип состязательности имеет определяющее значение для обеспечения объективности и беспристрастности суда, равенства сторон в процессе. В уголовном процессе данному принципу корреспондирует принцип обвинения, означающий разделение между различными органами функции уголовного преследования и судебной функции. Тем самым налицо преимущество состязательного процесса перед инквизиционным, обеспечивается объективность судьи в процессе, а вследствие того, что адвокат и иной защитник могут свободно критиковать либо опровергать обвинение, не опасаясь при этом наступления неблагоприятных последствий для своего подзащитного, тем самым облегчается и защита. Одновременно ставится преграда усмотрению суда, поскольку изложенное в обвинительном акте (заявлении) обвинение ограничивает пределы судебного разбирательства, исключает возможность суда выйти за рамки обвинения. Отсюда лицо может быть осуждено за то преступление, которое вменяется ему в вину по обвинительному акту (ст. 267 УПК Австрии); отказ от обвинения до начала судебного заседания обязывает суд прекратить уголовное дело и постановить оправдательный приговор, если отказ последовал после открытия судебного разбирательства (ст.ст. 90, 109, 259 УПК Австрии).

В конституциях современных государств закреплены такие два тесно связанные друг с другом постулата судебной деятельности, как презумпция невиновности и запрет двойного наказания (non bis in idem)[1]. Так, согласно абз. 3 ст. 103 Основ-

[1] Притом, что содержание конституционного принципа non bis in idem корректируется в отраслевом законодательстве при помощи двух следующих

ного закона ФРГ, «никто не может быть наказан неоднократно за одно и то же действие на основании общих уголовных законов»[1].

Целям достижения справедливого и действительно правосудного решения отвечает такой конституционный принцип судопроизводства, как мотивированность и обоснованность судебного решения. Это обращенное к суду требование многократно и всесторонне проверять принятое решение и обосновывать его.

Согласно Конституции Испании (ст. 111), «все действия судебной власти должны быть мотивированы»; по Конституции Бельгии «всякое судебное решение объявляется в открытом заседании и должно быть обоснованным» (ст. 97); ст. 142 Конституции Албании устанавливает, что «судебные решения должны быть доказанными»; ч. 3 ст. 93 Конституции Греции предусматривает, что «любое судебное решение должно быть специально и тщательным образом обосновано». Примечательны императивы Конституции Королевства Нидерланды: «за исключением случаев, предусмотренных Актом парламента... судебные решения должны содержать четкое правовое обоснование» (ст. 121)[2] и Конституции Португалии: «судебные решения, если только они не выносятся во исполнение ранее принятых решений, должны быть обоснованы по форме, предусмотренной законом» (ст. 205)[3].

Конституционное право граждан на законный суд подтверждается гарантией подсудности, которая закреплена в ряде конституций. Содержательно гарантии правосудности следует пра-

---

оговорок: 1) наряду с уголовным наказанием, возможно также возмещение материального вреда в гражданско-правовом порядке; 2) дело может быть повторно рассмотрено в суде по вновь открывшимся обстоятельствам (см. подробнее: Червонюк В. И. Принцип non bis in idem: право не быть осужденным повторно за одно и то же деяние (деликт): конституционно-правовая интерпретация // Идея права и право в идеях: в 2-х т. Том II. Кн. 1. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ : монография. / В. И. Червонюк. М.: Юстицинформ, 2022. С. 512–518).

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 615.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 632.

[3] Там же. С. 810.

вило о том, что дело должно разбираться в суде, заранее установленном законом по правилам о подсудности.

Так, согласно Конституции Австрии судья определяется по закону, и никто не может быть лишен своего законного судьи (абз. 2 ст. 83)[1]; в соответствии с абз. 4 ст. 19 Основного закона ФРГ, «если права какого-либо лица нарушены государственной властью, оно может обращаться в суд. Если не установлена иная подсудность, действует общий судебный порядок». Законодательное определение судьи осуществляется с помощью правил о подсудности (предметной, местной, функциональной) и с помощью принципа постоянного распределения обязанностей, который означает, что функции судей каждого суда распределяются в начале года на год вперед с назначением запасных судей и определением последовательности вступления их в должность (ст.ст. 92, 96, абз. 3 и 4 ст. 98, ст. 101 Основного закона ФРГ; ст. 177 Конституции Польши; ч. 4 ст. 113 Конституции Королевства Нидерланды). По Конституции Испании осуществление судебной власти на всех стадиях отправления правосудия, вынесение судебных решений и приговоров и обеспечение их применения относятся исключительно к ведению судей и судов, определенных законом, в соответствии с установленными юрисдикцией и порядком судебного разбирательства (ч. 3 ст. 117). Военно-судебные органы должны действовать «исключительно в военной области и в условиях осадного положения в соответствии с принципами Конституции» (ч. 5 ст. 117), а создание чрезвычайных судов запрещается (ч. 6 ст. 117)[2].

В большинстве конституций современных государств гражданам гарантируется право на судебную защиту, которое распространяется на все стадии досудебного разбирательства и сам судебный процесс.

Согласно ст. 119 Конституции Испании правосудие бесплатно, когда об этом постановит закон в отношении тех, у кого нет достаточных средств для ведения своего дела в суде. Здесь же закреплено право на «эффективную судебную защиту своих прав и законных интересов» и право на помощь и присутствие адвоката, а также право быть информированным о характере предъявляемого обвинения и право

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 74.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 76.

пользоваться всеми средствами доказывания[1]. Конституция Португалии содержит специальную статью под названием «Юридическая помощь» (ст. 208), в соответствии с которой адвокатам обеспечивается иммунитет, необходимый для выполнения их обязанностей, и положение о том, что закон «регулирует юридическую помощь как существенный элемент отправления правосудия»[2]. В Конституции Италии предусматривается, что «защита является ненарушимым правом на любой стадии и в любом состоянии процесса» (ст. 24); судебная защита не может быть исключена или ограничена частными средствами оспаривания, а также определенными категориями действий органов управления (ст. 113). Основной закон ФРГ прямо закрепляет право на судебную защиту: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, оно может обращаться в суд» (абз. 4 ст. 19), а равно императивно предписывает: «о принятии судейского решения об ограничении свободы или о продлении его срока в каждом случае должен быть немедленно сообщено родственнику задержанного или его доверенному лицу» (абз. 4 ст. 104)[3].

§ 2. Организация судебной власти. Типы (модели) судебных систем

В конституциях зарубежных стран закреплены основы организации судебной власти. Статус судебных органов, порядок отправления правосудия определяется специальными законодательными актами. В каждой стране существует несколько разновидностей судебных органов. Структура судебной власти зависит от типа правовой семьи. Соответственно этому выделяются несколько моделей. В странах общего права функционируют преимущественно суды общей юрисдикции. При этом Верховный суд является высшим судебным органом не только в системе общих судов, но и последней инстанцией для

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 77.
[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 587, 615.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 632.

судов специальной юрисдикции. Для данной модели характерно отсутствие специализированных судебных органов конституционной юрисдикции. Конституционный контроль осуществляют высшие суды. Особенность и в квазисудебном характере органов административной юстиции, их встроенности в систему исполнительной власти.

Так, судебная система Гренады включает в себя: Высокий суд, Апелляционный суд, Верховный суд (созданный на основе Предписания о судах, именуется Верховным судом Гренады и Вест-Индских Объединенных Государств). В судебную систему включены местные и военные суды. При этом Высокий суд выполняет функции конституционного суда. Согласно Конституции (ст. 16 (1) любое лицо, утверждающее, что какие-либо положения данной Конституции были нарушены или нарушаются, может (если имеет соответствующий интерес) обратиться за защитой в Высокий суд с жалобой[1].

Следует усматривать особенность и в квазисудебном характере органов административной юстиции, их встроенности в систему исполнительной власти.

Модель судебной власти в странах континентальной системы права характеризуется относительной обособленностью различных звеньев судебной системы страны, их множественностью. К примеру, в ФРГ действует шесть разновидностей судебных органов: общей юрисдикции, социальные, финансовые, прюдоминальные, а также административная и конституционная юстиция. При этом каждая из этих судебных подсистем замыкается на высшем федеральном суде.

Особенность судебных систем мусульманских стран – в существовании, наряду со светскими, шариатских судов. При этом в монархиях Аравийского полуострова и Персидского залива шариатские суды наделены универсальной юрисдикцией,

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 342.

См.: Червонюк В. И., Гасанов К. К. Конституционное право зарубежных государств : учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 447–449.

в других странах (Алжир, Марокко, Ливия) они полномочны разрешать отдельные дела.

В Исламской Республике Иран на основании фетвы Хомейни 1987 г. были созданы специальные суды для духовенства.

Принципиальная особенность в организации судебной власти в ИРИ в том, что после исламской революции в основу судебной системы были положены нормы ислама. Так, в соответствии со ст. 61 Конституции Исламской Республики Иран, «судебная власть осуществляется судами системы юстиции, которые должны быть образованы согласно исламским нормам и заниматься разрешением споров, охраной общественных прав и соблюдением и развитием справедливости, а также исполнением наказаний согласно религиозным предписаниям»[1]. При этом нормы ислама в наибольшей степени коснулись уголовного, семейного права и системы наказаний.

Особенность судебной системы некоторых мусульманских стран и в специальной, конституционно установленной иерархии судов и порядке назначения судей. По Конституции Исламской Республики Иран высшим органом судебной власти является глава судебной власти, назначаемый на пять лет рахбаром. Глава судебной власти назначает председателя Верховного суда, определяет Генерального прокурора, предлагает Президенту кандидатуру на пост Министра юстиции. Верховный суд осуществляет общий контроль над системой судебной власти и деятельностью судов.

Следует заметить, что религиозные суды имеют распространение не только в мусульманских странах.

Так, Основной закон Государства Израиль о порядке судопроизводства от 28 февраля 1984 г. (глава 1. «Общие положения», ст. 1а) устанавливает следующую структуру судебных органов: 1) Верховный суд; 2) Окружной суд; 3) Мировой суд; 4) иной суд, признанный законом в качестве такового». Судебной властью наделены также следующие органы: 1) религиозный суд; 2) иной особый суд; 3) иной орган власти, в порядке, установленном законом. Действует запрет от-

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 252.

носительно того, что «ни один суд либо религиозный суд не могут учреждаться доя рассмотрения какого-либо отдельного дела»[1].

Таким образом, религиозные суды «наделены судебной властью». При этом к религиозным относится исторически сложившаяся в Израиле и широко разветвленная система судов, представленных судами четырех основных конфессий (религиозных школ): *суд друзов, мусульманский суд, раввинский суд и суд верующих христиан*. Законы страны легализовали структуру религиозных судов и индивидуальную процедуру рассмотрения дел, в том числе порядок принятия, обжалования и исполнения судебных решений.

Организация судебной власти зависит от характера специализации судов. В зарубежных странах действуют судебные системы с внутренней и внешней специализацией. В первых (Венгрия, КНР, Вьетнам, отчасти США) внутри суда существует разделение судей в зависимости от характера дела: отдельные судьи (присутствия, коллегии, скамьи, камеры) специализируются на рассмотрении только уголовных гражданских, трудовых и других дел. Судебные системы с так называемой внешней специализацией формируют суды общей юрисдикции, административную юстицию, военные суды, социальные, прюдоминальные, налоговые, финансовые, ювенальные и др.

Организация судебной власти такова, что принятое по делу решение нижестоящего суда может быть обжаловано в вышестоящий суд, вплоть до Верховного суда страны. Вертикаль судебной власти тем самым обеспечивает наибольшие возможности для защиты права. *В зависимости от степени иерархии (соподчиненности*) различают двух-, трех- и даже четырехзвенные системы. Первые встречаются редко. Наиболее распространены трехзвенные, действующие следующим образом: *суд первой инстанции* (районный, городской, окружной, суд малой инстанции, местный и пр.) рассматривает малозначительные

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 120.

споры; с*уд второй инстанции* (областной, окружной, т. е. суд большой инстанции) может выступать и в качестве суда первой инстанции (рассматривая основную массу дел) и второй инстанции (как апелляционная и кассационная инстанции); *третье звено* представляет Верховный суд, который может выступать в качестве суда первой инстанции (тяжкие уголовные, государственные преступления), второй (апелляционной и кассационной) по отношению к судам второго уровня (при условии, что дело такими судами рассмотрено ими как судом первой инстанции) и третьей инстанции (надзорной) по отношению к судам первого уровня.

Так, федеральная судебная система США включает три звена: Верховный суд, апелляционные суды (12); окружные в специальных округах (95) – по делам о федеральной юрисдикции, в том числе делам по искам между гражданами разных штатов на сумму не более $10 тыс.[1] Судебная система Франции – четырехзвенная: 1) трибуналы малой инстанции, представляющие низшую ступень, к подсудности которых отнесены гражданские дела с небольшой ценой иска и малозначительные уголовные дела; 2) трибуналы большой инстанции, представляющие среднее звено системы общих судов, которые действуют коллегиально и только в составе профессиональных судей; 3) высшее звено образуют апелляционные суды, создаваемые по одному на 2–4 департамента; 4) Кассационный суд, который возглавляет судебную систему страны. В ФРГ для отправления правосудия в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции учреждаются следующие верховные судебные палаты и соответствующие им судебные инстанции: Федеральная судебная палата (Верховный федеральный суд, учрежденный «для обеспечения единства федерального права» – абз. 1 ст. 95 Основного закона ФРГ) – включает четыре звена; Федеральный административный суд – три звена; Федеральная финансовая палата – два звена; Федеральный трудовой суд – три звена; Федеральный социальный суд – три звена. Это также Объединенный сенат высших федеральных судов (Объединен-

[1] Конституционное право зарубежных стран : учебник в 2-х ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинский, А. Ю. Мелехова И. С. Назарова. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018. С. 27 и сл.

ный (совместный) сенат) – совещание из представителей означенных судов, применительно к высшим судебным органам выполняет функцию своего рода медиатора и инструмента обеспечения единства судебной практики высших федеральных судов[1].

В устройстве судебной власти, кроме того, различают *централизованные (германскую)* судебные системы (ФРГ, Индия), *децентрализованные или дуалистические (американская*) и *смешанные* (Австралия, Канада и др.). Так, судебную систему ФРГ характеризует: безусловное верховенство федерального права; четко выстроенные вертикали судов в каждой из судебных ветвей; в основном федеральный уровень законодательства о судоустройстве, судопроизводстве и статусе судей. Судебная система США отличается вариативностью: если федеральная система судов включает три звена, то суды штатов включают четыре звена; действует федеральное уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, но есть и собственное уголовное и уголовно-процессуальное законодательство штатов; устанавливаемый законодательством штатов порядок замещения должности судьи и т. д.[2]

§ 3. Конституционно-правовой статус судьи и его гарантии. Общенациональные органы судебного администрирования

Носителем судебной власти являются судьи. Высокий статус судьи определяется особым порядком назначения его на должность, специфическими квалификациями, законодательно

[1] Конституционное право зарубежных стран : учебник в 2 ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право. С. 71-72, 98–100.

[2] Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право. Гл. 1–24.

установленным порядком прекращения полномочий и др. Основу такого статуса составляют предусмотренные национальными конституциями принципы: независимость судей, их несменяемость, несовместимость занятия должности с иной деятельностью и др.

Принцип независимости отражает идею существования самостоятельной власти, обособленной от иных ветвей, подчинение этой власти только закону. Почти все конституции воспроизводят положение о том, что судебная власть вверяется судьям, которые осуществляют ее независимо и подчинены только конституции и закону.

С независимостью связано требование *беспристрастности судьи*. Оно обеспечено специальными гарантиями (запрет состоять в политической партии и профсоюзе, кроме профессионального объединения судей). Во Франции судьи обязаны воздерживаться от любых действий и обсуждений политического характера (ст. 10 Органического закона о магистратуре). В США судья не должен находиться под влиянием недовольства общественности ни из соображений личной популярности и известности, ни из критических соображений. Это также *принцип личной неприкосновенности*, предполагающий: а) усиленный режим государственной защищенности по сравнению с иными гражданами; б) установление особого порядка привлечения судьи к уголовной, административной и гражданской ответственности (Испания, Литва, Португалия, Казахстан); в) установление юридической ответственности за неуважение к суду (судье).

К важнейшим гарантиям независимости судей относится закрепление на конституционном уровне *принципа должного материального обеспечения судей*. Особое значение имеет *принцип несменяемости*. С этим связано право занимать свою должность либо пожизненно, либо по достижении определенного (пенсионного) возраста (Греция), либо до тех пор, пока его поведение безупречно (Литва, США), не нарушает главных по-

ложений Основного закона и конституционного строя (ФРГ); конституционно оформленная невозможность перевода судьи на другую должность без его согласия (ст. 117 Конституции Испании и ст. 97 Основного закона ФРГ).

К кандидатам на должность судей предъявляются довольно высокие требования: качественное высшее юридическое образование, стажировка на судебной или прокурорской должности, специальный экзамен, стаж по юридической профессии, достижение определенного возраста. Кроме названных требований, это также безупречная репутация, лояльность к существующему режиму или к «принципам и форме правления» (ФРГ, Венгрия, Франция). Для занятия должности в высших судах предъявляются еще более высокие требования.

Отбор кандидатов, как правило, является прерогативой высшего совета магистратуры (Франция, Испания, Польша), министерства юстиции и специальной (квалификационной, кадровой) комиссии (Австрия, ФРГ, Российская Федерация, Венгрия), собственно судебных органов (в Великобритании до 2005 г. кандидатов на должность судей рекомендовало ведомство лорда-канцлера, в Японии судьи низших судов отбираются Верховным судом).

Гарантии статуса судьи заключены и в способах назначения его на должность. Как правило, судьи назначаются на должность главой государства (Польша, Румыния), министром юстиции (ФРГ), избираются населением (Чехия, Болгария и др.). Нередко в формировании корпуса судей принимают участие несколько субъектов.

Функция отбора судей, назначение на должности, переподготовка, администрирование деятельности органов судебной власти, или судов, в современных государствах возлагается на конституционно учреждаемые органы: Высший (Генеральный) совет магистратуры (Франция, Испания, Италия), Совет магистратуры (Аргентина), Национальный совет магистратуры (Пе-

ру) и др. Статус и полномочия таких органов определяются национальной конституцией или органическим законом.

По Конституции Перу Национальный совет магистратуры по результатам проведения публичного конкурса заслуг и оценки личностных качеств кандидата назначает судей и прокуроров всех уровней; утверждает каждые семь лет судей и прокуроров всех уровней; применяет к судьям и прокурорам Верховного суда, а по ходатайству Верховного суда или Совета прокуроров Верховного суда соответственно, к судьям и прокурорам всех судов санкцию в виде отстранения от должности; присваивает судьям и прокурорам официальные звания, придающие им полномочия, полагающиеся по должности (ст. 154)[1]. При этом в составе судебной власти учреждена Академия магистратуры, которая осуществляет обучение и повышение квалификации судей и прокуроров всех уровней с целью подготовки кадров для последующего назначения на указанные должности (ст. 151)[2].

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 828–829.
[2] Там же. С. 828.

Глава 19. Конституционный контроль, конституционная юстиция и конституционное правосудие в современных государствах

§ 1. Институт конституционного контроля: понятие, механизмы осуществления, модели (типы) конституционного контроля

В ходе развивающейся конституционной практики стала очевидной необходимость учреждения специальных органов, которые бы, используя особый (охранительно-принудительный) конституционно-правовой инструментарий, целенаправленно оказывали влияние на состояние режима конституционной законности. При этом создание специализированных институтов защиты основного закона конституции первого поколения и, за редким исключением (Австрия, Чехия), второго поколения не предусматривали. На этой почве остаются многие страны общего права и те из них (Люксембург, Нидерланды, Финляндия, Швеция), официальная доктрина которых исходит из верховенства парламента в системе конституционного устройства (консультативные конституционные формы конституционного контроля все же есть). Так, Конституция Нидерландов императивно предписывает: «Конституционность актов парламента и договоров не подлежит контролю со стороны судов» (ст. 120)[1]. Но с точки зрения права европейских сообществ, членом кото-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 632.

рых является это государство, «конституционность актов парламента и договоров», напротив, подлежит проверке в Суде Европейского Союза, Европейском суде по правам человека. Учреждение специализированных органов правовой охраны конституции связано прежде всего с конституционной практикой государств континентальной Европы (функцию конституционного контроля задолго до этого изобретения в отдельных странах осуществляли высшие суды общей юрисдикции, например, с 1803 г. Верховный суд США).

В самом общем виде конституционный контроль как форма правовой охраны конституции, защиты прав и свобод человека означает деятельность специально учрежденных органов или иных институтов по обеспечению конституционности. Судебный конституционный контроль – это деятельность судебных (квазисудебных) органов (в том числе конституционного правосудия), предметом которой являются споры в сфере действия норм и принципов конституционного права, осуществляемую посредством конституционного судопроизводства, состоящую в проверке конституционности решений и действий субъектов права.

Необходимость конституционного контроля обусловлена наличием конституции, потребностью действия конституционно закрепленных норм и принципов для установления и поддержания баланса полномочий высших органов власти. Главная задача конституционного контроля – обеспечение верховенства и стабильности конституции, сохранение конституционного разделения властей и гарантирование защиты конституционных (основных) прав и свобод человека и гражданина.

Существует различие между конституционным контролем и конституционным надзором. Конституционный (неспециализированный) надзор существует в форме деятельности института омбудсмена, прокурорского надзора (в тех странах, где существует институт прокуратуры или приравненная к ней служба атторнеев). В отличие от конституционного контроля,

конституционный надзор предполагает установление факта неконституционного поведения, в то время как решение об отмене неконституционных действий и решений принимает иной орган.

В Российской Федерации в отношении актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации функцию государственного надзора выполняют органы прокуратуры. В некоторых странах конституционный контроль и конституционный надзор объединены и осуществляются одним государственным органом. Право конституционного контроля дает такому органу право отмены или признания недействующим акта, противоречащего Конституции. Конституционный контроль в РФ помимо специализированного судебного органа – Конституционного суда – осуществляют также Президент РФ, парламент, Правительство, суды общей юрисдикции.

Современные зарубежные конституционалисты различают конституционный специализированный контроль и конституционный надзор, хотя и оговаривают, что существуют подходы, отождествляющие данные понятия. Так, В. Н. Шаповал отделяет конституционный контроль от конституционного надзора по юридической силе решений: в первом случае они обязательны и влекут утрату юридической силы проверяемого документа целиком или в части при противоречии конституции, во втором случае решения носят рекомендательный характер и обращены только к органу, принявшему соответствующий акт. При подходе, отождествляющем контроль и надзор, речь идет об обязывающем и консультативном конституционном контроле. Третий подход определяет конституционный надзор как вид конституционного контроля органов государства относительно актов, не вступивших в силу[1].

Анализ конституционных текстов и конституционной практики указывает и на иную конституционную связь конституционного надзора и конституционного контроля. Именно это обстоятельство остается пока вне фокуса внимания исследователей. Конституционным надзором, в сущности, является пропедевтическая (предварительная) проверка конституционности

[1] См.: Шаповал В. Сущностные характеристики конституционного контроля // Конституционное правосудие. 2005. № 2. С. 34 и сл.

применяемого судами закона, притом что окончательное решение о несоответствии такого закона положениям национальной конституции принимает верховный суд страны. Такая практика, в частности, характерна для тех стран, где отсутствуют специализированные органы конституционного контроля.

Так, согласно Конституции Аргентинской Республики, «каждое лицо может потребовать быстрого и немедленного применения процедуры защиты конституционных прав (amparo) всегда, когда не существует другого более подходящего судебного способа защиты от действия или бездействия публичных властей или частных лиц, которое прямо или косвенно нарушает, ограничивает, изменяет или угрожает произволом или нарушением закона правам и гарантиям, устанавливаемым настоящей Конституцией, договором или законом. При рассмотрении такого дела судья сможет объявить неконституционной норму, на которой основывалось действие или бездействие» (абз. 1 ст. 43). При этом процедура защиты конституционных прав может быть предпринята в отношении любой формы нарушения прав, касающихся окружающей среды, конкуренции, пользователей и потребителей, так же как и прав, обеспечивающих общественные интересы, прав потерпевшего, народного защитника и прав созданных для этих целей ассоциаций, зарегистрированных в соответствии с законом, который устанавливает порядок и форму их организации (абз. 2 ст. 43)[1].

Конституция Республики Гвинея-Бисау (разд. IV, гл. I «О проверке конституционности законов») императивно предписывает: в делах, находящихся на судебном рассмотрении, суды не могут применять нормы, нарушающие положения Конституции или принципы, закрепленные в ней. В этом случае вопрос о неконституционности может быть официально поднят судом, Прокуратурой или одной из сторон. При этом, будучи принятым, вопрос о неконституционности отдельно от обстоятельств дела, в котором он был поднят, доводится до сведения Верховного суда, который будет решать его на пленарном заседании. Соответственно, решения, принятые по вопросу неконституционности на пленарном заседании Верховного суда, приобретают

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 23.

общеобязательный характер и публикуются в Официальном Бюллетене (пп. 1–4 ст. 126[1]).

Проведенный анализ убеждает в том, что такой механизм обеспечения конституционности – сочетание конституционного надзора и контроля – специфичен не для отдельной конституционной системы, но находит свое проявление в разных конституционно-правовых семьях.

Согласно Конституции Восточной Республики Уругвай (Южная Америка) судья или суд, рассматривающий дело в порядке любой судебной процедуры, либо Суд административной юстиции может по собственной инициативе в любой момент до вынесения окончательного судебного решения заявить требование о признании положений закона несоответствующими Конституции, а принятых на его основании положений неприменимыми. В этом случае производство в указанном суде приостанавливается, дело передается в Верховный суд (ст. 258)[2].

Безусловно, в различных конституционных системах использование данного механизма утверждения режима конституционности имеет свои особенности, притом что его существо не меняется.

По Конституции Федеративной Демократической Республики Эфиопия (Восточная Африка) учреждается Совет по конституционному контролю (п. 1 ст. 83), который наделяется полномочиями по разрешению конституционных споров (п. 1 ст. 84). При этом технология разрешения споров конституционно задана: в случае если Совет по конституционному контролю выявит необходимость осуществления толкования Конституции, он направляет свои рекомендации Палате Федерации (верхней Палаты Федерального парламента). Если же федеральный закон или закон штата оспаривается на предмет его соответствия Конституции и такой спор передан на его рассмотрение любым судом или заинтересованной стороной, то в этом случае Совет

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 408–409.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 970.

должен рассмотреть дело и передать его в Палату Федерации для принятия окончательного решения[1].

Сравнительно недавно в Китайской Народной Республике функцию обеспечения конституционности посредством конституционного контроля осуществляет Постоянный комитет ВСНП[2]. Его задача – проверка на предмет соответствия действующей Конституции динамично развивающегося законодательства, включая не только акты Государственного совета (Центрального народного правительства), но и собственно законов.

Конституционно к компетенции Постоянного комитета отнесено право принимать законы по широкому кругу вопросов, за исключением тех, которые должны приниматься Всекитайским собранием народных представителей), а также право вносить частичные дополнения и изменения в законы, принятые Всекитайским собранием народных представителей, при условии, что эти дополнения и изменения не могут противоречить основным принципам данных законов (пп. 2 и 3 ст. 67 Конституции).

Если исходить из той конструкции власти, которая воспринята Конституцией КНР, базовых принципов оранизации государственной власти, основу которого составляет принцип единства власти, то, как представляется, Постоянный комитет более

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 947.

[2] Де-факто зарезервированное Постоянным комитетом такое право не входит в противоречие с положением п. 2 ст. 62 Конституции КНР, согласно которому Всекитайское собрание народных представителей (конституционно определенное как «высший орган государственной власти» КНР) «осуществляет контроль за исполнением Конституции», поскольку полномочия ВСНП в период между его сессиями как раз и осуществляет ПК ВСНП. Прямой или косвенный запрет относительно осуществления Постоянным Комитетом высшего нормоконтроля Конституция не предусматривает. А, кроме того, такое право вытекает из вошедшего в практику современных конституционных судов т.н. эволютивного толкования, которое с полным основанием может быть применено к интерпретации положения п. 1 ст. 67 Конституции КНР, наделяющего Постоянный комитет полномочием «давать толкование Конституции, осуществлять контроль за исполнением Конституции» (Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 239, 241)

всего адаптированная институция для осуществления конституционного нормоконтроля.

Имея в виду, что конституционно определенные полномочия ВСНП правомочно реализовывать исключительно во время очередной сессии, де-юре ВСНП может выступать в механизме нормоконтроля своего рода высшей инстанцией, правомочной в том числе отменять решения Постоянного комитета относительно принятых им решений о неконституционности тех или иных законов.

Изложенное со всей очевидностью указывает на то, что в новейших условиях в мировом конституционном процессе наблюдается дальнейшее развитие моделей конституционного контроля/надзора, становление механизмов обеспечения конституционности, не совпадающих с уже известными конституционной доктр ине.

Виды (формы) конституционного контроля. По содержанию и пределам подвергаемого оценке конституционности закона (иного нормативного правового акта) выделяют формальный и материальный конституционный контроль. В том случае, если проверке в судах подвергается соответствие (конституционность) порядка принятия закона, ставшего объектом конституционного контроля, установленным (должным) процедурам его рассмотрения и принятия, имеет место *формальный конституционный контроль*. При условии, что проверке подвергается конституционность самого содержания закона (иного правового акта) или отдельных его положений конституционный контроль признается *материальным*.

Как следует из Конституции Турецкой Республики (ст. 148 «Функции и полномочия»), Конституционный суд контролирует соответствие Конституции по форме и сущности законов, постановлений, имеющих силу закона, а также Регламента Великого Национального Собрания Турции. Конституционные поправки контролируются и проверяются только на соответствие Конституции по форме. Однако никакое действие не может быть обжаловано в Конституционном суде

по поводу несоответствия Конституции по форме и сущности постановлений, имеющих силу закона, принятых в период чрезвычайного положения, военного положения или во время войны. По Конституции проверка законов по форме ограничивается рассмотрением того, было ли получено необходимое большинство при заключительном голосовании; проверка конституционных поправок ограничивается рассмотрением того, было ли необходимое большинство получено при предложении и голосовании и был ли выполнен запрет на рассмотрение вопросов в срочном порядке. В соответствии с конституционной процедурой проверка законов по форме проводится по требованию Президента Республики или одной пятой членов Великого Национального Собрания Турции. Заявления об аннулировании закона на основании несоответствия Конституции по форме не могут быть сделаны по истечении 10 дней с момента опубликования закона, и при этом не может быть выдвинуто никаких возражений[1].

В зависимости от времени придания проверяемому закону юридической силы (признания его вступившим в силу) возможен *предварительный конституционный контроль* – осуществляется до вступления в силу закона, принятого парламентом, но еще не санкционированного главой государства (применяется не только во Франции, но в ряде других стран; конституционными поправками 2020 г. в том числе введен в практику конституционного контроля Российской Федерации), и *последующий*, или *репрессивный, связанный с* проверкой конституционности уже вступившего в силу закона. Последний является наиболее распространенным в практике современных государств. Предварительный контроль осуществляется в отношении принятого национальным парламентом, но не вступившего в силу закона: во Франции принятые парламентом органические законы передаются на рассмотрение Конституционного совета премьер-министром; предварительному контролю подлежат также регламенты обеих палат парламента (Национального собрания и Сената) и вносимые в них изменения (ст. 17 Органического за-

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 271.

кона о Конституционном совете). Аналогичны нормы многих конституций франкоязычных стран.

По Конституции Республики Джибути (Восточная Африка) органические законы до их промульгации и внутренний регламент Национального собрания до его вступления в силу должны быть представлены на рассмотрение Конституционного Совета, который «высказывается об их соответствии Конституции» (ст. 78)[1].

Согласно Конституции Бенина (Западная Африка) органические законы до их опубликования; регламенты Национального собрания, Высшего органа по аудиовизуальным средствам и коммуникациям и Экономического и социального совета до их приведения в исполнение должны быть представлены Конституционному суду, который выносит свое решение об их соответствии Конституции[2].

Конституционными поправками 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации: по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном чч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации законов до их подписания Президентом Российской Федерации. А также по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, Конституционный суд проверяет конституционность законов субъектов Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (пп. «а» и «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

Последующий же контроль реализуется исключительно в отношении принятых и вступивших в силу нормативных правовых актов.

Анализ конституционной практики государств, в которых применятся конституционный контроль, указывает, что последующий конституционный контроль преобладает, хотя, как отмечалось, далеко не редкостью является применение предварительного нормоконтроля.

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 89.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 45.

Различают также *конкретный* конституционный контроль, связанный с определением конституционности закона, применяемого при разрешении конкретного дела (как правило, данный контроль осуществляют общие суды в связи с рассмотрением дела, по которому надлежит применять оспариваемый нормативный акт) и *абстрактный,* осуществляемый вне связи с рассмотрением судом конкретного дела – уголовного, гражданского и др. Как правило, абстрактный конституционный контроль осуществляется по запросу конституционно определенных органов и лиц, в то время как конкретный конституционный контроль может быть инициирован по жалобам граждан и юридических лиц, чьи конституционные права были нарушены применением закона в конкретном судебном деле, но при условии, что были использованы все иные средства внутигосударственной защиты.

В частности, примером предварительного нормоконтроля являются положения ст. 123 Конституции Джибути: органические законы до их опубликования; регламенты Национального собрания, Высшего органа по аудиовизуальным средствам и коммуникациям и Экономического и социального совета до их приведения в исполнение должны быть представлены Конституционному суду, который выносит свое решение об их соответствии Конституции[1].

В ряде случаев конституционная практика сталкивается с интеграцией этих форм в деятельности конституционного суда конкретно взятого государства. Объяснение этому можно усматривать в развитости института нормоконтроля в таких странах. В частности, в ФРГ конституционный контроль может быть как *абстрактным* (по предложению федерального или земельного правительства или одной трети депутатов Бундестага Федеральный конституционный суд проверяет на соответствие Основному закону федерального и земельного права), так

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 89.

и *конкретным* (по запросам судов). Кнституционный контроль является как *материальным*, так и *формальным*: национальный орган конституционного контроля проверяет законы на предмет их соответствия как по форме (*формальный контроль*), так и по содержанию (*материальный контроль*) Основному закону. Решение органа конституционной юрисдикции имеют постановляющий характер.

Модели (типы) конституционного контроля

Различают две наиболее распространенные модели специализированных органов конституционного контроля:

– во-первых, *американская модель*, в соответствии с которой конституционный контроль возлагается на суды общей юрисдикции (как правило, высшие судебные инстанции). Эта модель основана на прерогативе высшего судебного органа общей юрисдикции (Верховного суда) выносить решения о неконституционности законов. При этом Суд может объявить неконституционным любой закон, подлежащий применению в конкретном деле. Такая система конституционного контроля действует в США, Канаде, Японии, Австралии, Индии, Швейцарии, скандинавских странах и др.;

– во-вторых, *европейская модель*, предполагающая, что такой контроль осуществляется специализированными конституционными учреждениями – конституционными судами или квазисудебными конституционными органами (например, Конституционным советом Франции). Европейская модель предполагает создание специализированных органов конституционного правосудия, правомочных рассматривать исключительно конституционно-правовые дела.

Европейская модель основана на том, что специально учрежденные конституционные суды рассматривают дела о конституционности закона вне связи с конкретным делом, рассматриваемым судом. Такая модель конституционной юстиции

характерна для Российской Федерации. При этом в России органы конституционного контроля, как и в других странах, Германии, Турции, Италии и др., включены в систему судебной власти. В иных странах (Франция, Италия, Испания, Польша и др.) такие органы в судебную систему не входят.

В условиях европейской модели допускается возможность осуществления как конкретного, так и абстрактного конституционного нормоконтроля, который не связан с каким-либо конкретным судебным делом. Разновидностью данной системы является учреждение квазисудебных органов конституционного контроля по типу Конституционного совета Франции.

Современная литература обращает внимание и на иные модели.

Так, в государствах исламского типа конституционно учреждаются органы, которые осуществляют контроль за соответствием как конституции, так и национального законодательства принципам ислама. К примеру, в Исламской Республике Иран эта функция возложена на Совет по охране Конституции.

Как следует из Конституции ИРИ, Совет по охране Конституции создается «в целях предупреждения противоречий установлений ислама и Конституции с постановлениями Меджлиса Исламского совета» (абз. 1 ст. 91). По Конституции в состав Совет по охране Конституции входят шесть человек из числа справедливых и сведущих в делах страны богословов, назначаемых Духовным лидером страны, шесть мусульманских правоведов-специалистов в различных областях права, которых глава судебной власти представляет Меджлису Исламского совета глава судебной власти для последующего избрания. Члены Совета по охране Конституции выбираются сроком на шесть лет при условии ротации по прошествии трех лет половины членов каждой из отмеченных групп (по жребию) (ст. 92).

Конституционно определено, что без Совета по охране Конституции решения Меджлиса Исламского совета не имеют законной силы. В конституции установлены и процедуры проверки актов Меджлиса Исламского совета. Предусмотрено, что такие акты должны отправляться в Совет по охране Конституции, который в срок не более 10 дней со дня получения документов обязан рассмотреть их с

точки зрения соответствия исламским нормам и Конституции. В том случае, если Совет найдет их противоречащими «указанным нормам», он возвращает эти акты обратно в Меджлис для повторного их рассмотрения. В ином случае решение (акт) Меджлиса вступает в силу (ст.ст. 93–94)[1].

Подобные Совету по охране Конституции институции встречаются и в других мусульманских странах. Так, Часть IX «Исламские положения» Конституции Пакистана содержит ст. 227, котрая императивно предписывает: «все существующие законы должны быть приведены в соответствие с предписаниями ислама, как это предусмотрено Священным Кораном и Сунной» (п. 1)[2].

Для этой цели образован Совет исламской идеологии, или «Исламский совет» (п. 1 ст. 228), который состоит из не менее чем 8 и не более чем 20 членов, назначаемых Президентом «из лиц, обладающих знаниями принципов и философии ислама на основе знаний Священного Корана и Сунны или понимания экономических, политических, правовых или административных проблем Пакистана».

Исламский совет в контексте концепции мягкого права не принимает императивных решений. Конституция наделяет его правом «давать советы» представительным и исполнительным органам власти относительно того, чтобы предлагаемый ими законопроект не противоречил «установлениям ислама» (подп. «b» п. 1 ст. 230). А, кроме того, «давать рекомендации относительно мер приведения существующих законов в соответствие с установлениями ислама и средств, которые необходимы, чтобы данные меры принесли результат» (подп. «c» п. 1 ст. 230).

Конституция обязывает Исламский совет представлять палатам национального парламента свой окончательный доклад по истечении семи лет со дня своего назначения и ежегодно — промежуточный доклад[3].

Подвергая критике подход, сводящий все разнообразие моделей (типов) конституционного правосудия к двум – концен-

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия.С. 257.
[2] Там же.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 694.

трированной и диффузной, в западной литературе предлагается (П. Перес Тремпс) обратить внимание на следующие три «организационные системы» конституционного правосудия[1]:

1) первая модель позиционирована системой специального конституционного суда или трибунала, притом что конституционный суд осуществляет, монопольно или нет, конституционное правосудие и находится вне судебной системы как орган не только специализированный, но и специальный. Эта модель распространена в ряде государств Латинской Америки – Боливии, Чили, Колумбии, Эквадоре, Гватемале и Перу;

2) вторая модель представлена системой специализированного органа, встроенного в национальную судебную систему (Сальвадор, Коста-Рика, Никарагуа, Парагвай и Венесуэла);

3) третья модель характеризует собой систему отправления конституционного правосудия неспециализированными судебными органами. По утверждению автора анализируемого подхода, конституционное правосудие смешивают функционально и институционально с обычным правосудием. По версии автора, данная модель присуща таким странам, как Аргентина, Бразилия, Мексика, Панама, Уругвай.

Как это следует из отмеченного выше, все три модели географически отнесены к странам Латинской Америки.

Конституционный суд/трибунал/совет как специализированный орган конституционного контроля

На вопрос о том, что собой представляет специализированный орган конституционного контроля, ответ дает конституционный законодатель либо такое понимание представлено в институциональном законе.

По Конституция Португалии конституционное правосудие осуществляет Конституционный суд – такой суд, в специальную компе-

[1] См.: Perez Tremps P. La Justicia Constitutional en la Actualidad. Especial Referencia a America Latina // Revista brasileira de direito constitucional. V. 1. N. 1. 2003. Цит. по: Сторожев А. Н. Модели конституционной юстиции // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1108–1114; Миряшева Е. В., Павликов С. Г., Сафонов В. Е. Судебный конституционный контроль в Росси и зарубежных странах: история и современность // СПС «КонсультантПлюс».

тенцию которого входит отправление правосудия в сфере вопросов юридико-конституционного характера (ст. 221)[1].

Конституционный суд Словацкой Республики, согласно национальной Конституции, является независимым судебным органом защиты конституционности (ст. 124)[2].

В соответствии с Конституцией Гватемалы Конституционный суд является постоянным трибуналом с исключительной юрисдикцией, основной функцией которого является защита конституционного строя; он действует как коллегиальный суд, независимый от других органов государственной власти, и осуществляет специальные полномочия, которыми его наделяет Конституция и закон (ст. 268)[3].

В оценке Основного закона Габонской Республики, Конституционный суд является высшей инстанцией государства в вопросах конституционного права (ст. 83 в ред. Закона 47/2010 от 12.01.2011)[4].

Конституция Республики Мозамбик квалифицирует Конституционный совет высшим государственным органом с особой компетенцией в области вопросов конституционно-правового характера (ст. 241.1)[5].

Как следует из Конституции Республики Бурунди, Конституционный суд является судом, осуществляющим юрисдикцию по конституционным вопросам (ст. 225)[6], а Конституционный суд Бенина определяется высшей инстанцией государства по конституционным вопросам (ст. 114 Конституции Бенина)[7].

Конституционный суд Союза Коморских Островов, в интерпретации Основного закона страны, принимает решения относительно конституционности законов Союза и островов, осуществляет контроль правильности проведения выборов на островах, а также на уровне Союза, включая референдумы, выносит решение по избирательным спорам и гарантирует основные личные права и общественные свободы[8].

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 814.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 144.

[3] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 227

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 607.

[5] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 541.

[6] Там же. С. 89.

[7] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 43.

[8] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 257.

Внесенными в Конституцию РФ конституционными поправками 2020 г. Конституционный суд Российской Федерации легитимируется высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (предл. 1 ч. 1 ст. 125).

§ 2. Порядок формирования, состав органов конституционного нормоконтроля

В качестве исходного положения следует отметить, что в данном случае речь идет исключительно о специализированных органах осуществления конституционного правосудия, т. е. о конституционных и квазиконституционных судах.

Состав и в особенности порядок формирования органов конституционного нормоконтроля определяется принадлежностью данного органа к соответствующей модели (хотя порядок формирования конституционных судов и так называемых квазисудебных органов конституционного контроля часто аналогичен). При этом следует иметь в виду, что при относительно предельных моделях конституционного контроля порядок формирования, состав, полномочия таких органов сильно разнятся, притом даже применительно к одной и той же модели нормоконтроля.

Типологическая модель французской ветви европейской модели конституционного контроля представлена Конституционным советом Франции.

С учетом отмеченного прежде всего обратим внимание на титульные особенности порядка формирования состава специализированых органов конституционного контроля, присущего романской (французской) модели.

Конституционное правосудие во Франции осуществляет квазисудебный орган конституционного контроля – Конституционный совет, статус которого определен Органическим законом о Конституционном совете, введенным в действие Ордонансом № 58-1067 от 7 ноября 1958 г. (Ordonnance № 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel). Согласно Конституции и Органическому закону Конституционный совет – орган, состоящий из девяти членов, назначаемых на девять лет без права повторного назначения: одну часть членов Конституционного совета назначает Президент и по одной трети – председатели палат парламента; каждые три года Совет обновляется на одну треть своего состава. По должности в состав Конституционного совета входят также экс-президенты[1].

В ст. 92 Конституции и разд. I Органического закона («Организация Конституционного совета») установлено, что члены Конституционного совета, кроме тех, кто входит в Совет по праву, назначаются Президентом Республики, председателем Национального собрания и председателем Сената. При этом председателя Конституционного совета назначает президент Республики; Председатель избирается из числа назначаемых членов Совета или входящих в него по праву. Об указанных назначениях делается публикация в Journal officiel.

В Конституционный совет входят три члена, назначаемые на три года, три члена, назначаемые на шесть лет, и три члена, назначаемые на девять лет. Президент Республики, председатель Национального собрания и председатель Сената назначают по одному члену в каждую из этих групп.

[1] Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. С. 78 и сл.; Он же. Конституционный судебный процесс : учебное пособие. М., 2017. С. 301–318.

Перед вступлением в должность назначаемые члены Конституционного совета приводятся к присяге перед президентом Республики. Они клянутся добросовестно и преданно исполнять свои обязанности, быть беспристрастными и преисполненными уважения к Конституции, хранить в тайне ход обсуждения и голосования в Совете, не занимать никаких политических позиций, не давать консультаций по вопросам, относящимся к компетенции Совета. О принятии присяги составляется акт.

На членов Конституционного совета распространяется принцип несовместимости: должность члена Конституционного Совета несовместима с должностью члена правительства или Экономического, социального и экологического совета, а «также с должностью Защитника прав». В равной мере должность члена Конституционного совета несовместима с осуществлением любого выборного мандата. При этом, как следует из Органического закона (ст. 4), положения о профессиональной несовместимости должностей, применяемые к членам парламента, в равной мере относятся и к членам Конституционного совета.

Специальным декретом установлены обязанности и ограничения, распространяющиеся на членов Конституционного совета.

В частности, членам Конституционного совета во время осуществления ими своих функций запрещается: занимать какую-либо политическую позицию или консультировать по вопросам, являющимся или могущими явиться предметом решения Совета; занимать в какой-либо партии или политическом объединении любые ответственные или руководящие посты и, в более широком плане, осуществлять в них деятельность, не совместимую со статусом члена Совета; указывать свою должность члена Конституционного совета в любом документе, который может быть опубликован, и в документах о любой государственной или частной деятельности.

Как и в Алжире, в бывших колониях Франции органы конституционного нормоконтроля учреждаются по образцу конституционной юстиции бывшей метрополии, создавая конституционные советы. Количественный состав, способ формирования – сходный с тем, который характерен для формирования Конституционного совета Франции.

Так, Конституционный суд Габонской Республики (Центральная Африка) состоит из девяти членов, которые «носят звание судьи Конституционного суда». Продолжительность мандата членов Суда составляет семь лет с правом возобновления. При обновлении состава по меньшей мере одна треть членов Конституционного суда подлежит ротации. Конституционные судьи назначаются следующим образом: три – Президентом Республики, в том числе Председатель Суда; три – Председателем Сената; три – Председателем Национального собрания. Каждый из указанных органов назначает обязательно двух юристов, один из которых – судья. Последний выбирается из реестра, установленного Высшим советом магистратуры. Конституционные судьи выбираются отдельно из числа профессоров права, адвокатов, судей или прокуроров возрастом не младше 40 лет, имеющих профессиональный опыт работы 15 лет, а также из числа квалифицированных лиц, отличившихся на службе государству, возрастом не младше 40 лет. Председатель Конституционного суда назначается на срок мандата; в случае возникновения временных препятствий, исполнение его обязанностей осуществляет старейший из конституционных судей[1].

Похожая ситуация наблюдается в ряде других стран Африки. В частности, по Конституции Республики Бурунди функция конституционного контроля возложена на Конституционный совет, в состав которого входят шесть членов. Членом Конституционного совета может быть лицо не моложе тридцати лет, выбираемое, как правило, из числа опытных юристов. Срок полномочий составляет восемь лет «и не подлежит возобновлению». Состав Совета формируется следующим образом: два члена назначаются Президентом Республики; двое других – Председателем Национального собрания; еще два члена назначаются Высшим советом магистратуры. В состав Конституционного совета по праву входят бывшие президенты Республики. Каждые четыре года предусмотрена ротация: состав Конституционного совета обновляется наполовину. Председатель Конституционного совета назначается Президентом Республики из числа членов Совета; при голосовании в Совете и при разделе-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 609.

нии голосов поровну председателю принадлежит право решающего голоса. Конституционные судьи наравне с членами Национального собрания пользуются иммунитетом (ст. 76)[1].

Аналогичен описанному порядок формирования, состав и процедуры деятельности Конституционного совета, предусмотренный Конституцией Республики Джибути (ст.ст. 79–81)[2].

По Конституции Республики Мозамбик (Восточная Африка) конституционное правосудие, следуя французской модели, осуществляет Конституционный совет, который состоит из семи судей апелляционной инстанции, назначаемых следующим образом:

a) судья апелляционной инстанции – Президентом Республики и, соответственно, является Председателем Конституционного совета;

b) пять судей апелляционной инстанции – Ассамблеей Республики в соответствии с принципом пропорционального представительства;

c) один судья апелляционной инстанции – Высшим советом судей.

На момент назначения судья Конституционного совета должен быть не моложе тридцати пяти лет, иметь профессиональный опыт не менее десяти лет практической юридической работы или опыт в области преподавания права (ст. 242 «Состав»). Все судьи назначаются сроком на пять лет с правом переизбрания; пользуются гарантиями независимости, несменяемости, беспристрастности и неподотчетности. Действует принцип несовместимости: конституционные судьи не могут заниматься какой-либо другой государственной или частной деятельностью, за исключением преподавательской деятельности, проведения правовых исследований или другой деятельности научного, литературного, художественного и технического

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 58.
[2] Там же. С. 89-90.

характера либо издательской деятельности при наличии предварительного разрешения соответствующего органа (ст. 243 «Несовместимость»)[1].

В странах Африки применяется и иная модель конституционной юстиции. Так, в соответствии с Конституцией Бенина (Западная Африка) учрежден Конституционный суд, который состоит из семи членов: четыре из конституционного состава назначаются канцелярией Национального собрания, а три – Президентом Республики. Для того чтобы быть членом Конституционного суда, помимо профессиональной компетентности «нужно обладать высокой моралью и честностью». Кроме того, статус конституционного судьи несовместим с должностью члена правительства, любой выборной должностью, а равно с иными государственными должностями – гражданскими или военными, с любой другой профессиональной деятельностью, а также с любой должностью национального представительства (исключение допустимы согласно абз. 3 ст. 50).

Соответственно, состав Конституционного суда включает: 1) три магистрата, имеющих не менее 15 лет опыта профессиональной деятельности, притом что двое из них назначаются канцелярией Национального собрания, а один – Президентом Республики; 2) два юриста высокого уровня из числа профессоров или практикующих юристов, имеющих не менее 15 лет опыта работы: один из них назначается канцелярией Национального собрания, а другой – Президентом Республики; 2) двое судей «с отличной профессиональной репутацией», один из которых назначен канцелярией Национального собрания, а другой – Президентом Республики (абз. 1–3 ст. 115). Председатель Конституционного суда избирается его членами из числа магистратов и юристов суда. Срок его полномочий составляет пять лет (ст. 116)[2]. Конституционные судьи назначаются на пятилетний срок, «возобновляемый только один раз». Действует абсолютный запрет: «ни один член Конституционного суда не может заседать более десяти лет». Члены Конституционного суда несменяемы в течение срока их пол-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка С. 541.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 43-44.

номочий; не могут быть подвергнуты судебному преследованию или аресту без разрешения Конституционного суда и канцелярии Верховного суда, заседающих на совместном заседании, кроме «случаев совершения вопиющего преступления». В этих случаях дело должно быть немедленно «в течение сорока восьми часов» передано председателю Конституционного суда и председателю Верховного суда. Организация и деятельность Конституционного суда, порядок рассмотрения дел, особенно сроки обжалования, а также иммунитеты и дисциплинарное регулирование его членов определены Органическим законом.

Типологическая модель германской ветви европейской модели конституционного контроля представлена Федеральным конституционным судом Германии.

На федеральном уровне конституционная юстиция представлена Федеральным конституционным судом, который согласно Основному закону (ст. 92 в ред. Закона от 18.06.1968) и Федеральному закону о Конституционном суде (1951 г.) является составной частью судебной власти. Федеральный конституционный суд Германии, согласно Основному закону ФРГ и Федеральному закону от 12 марта 1951 г. «О Федеральном Конституционном Суде», состоит из федеральных судей – всего их 16. Половину всех судей (8 чел.) избирает Бундестаг, другую – Бундесрат. Судьи избираются сроком на 12 лет без права переизбрания. Предельный срок пребывания в должности – 68 лет. При этом часть судей должна быть избрана из состава других высших судов; остальная часть избирается из граждан, соответствующих следующим квалификациям: достигли возраста 40 лет; имеют диплом, дающий право занимать должность судьи. Все избранные судьи утверждаются в должности Федеральным президентом[1]. Судьи избираются сроком на 12 лет без права переизбрания. Предельный срок пребывания в должности – 68 лет. При этом часть судей должна быть избрана из состава дру-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 92.

гих высших судов; остальная часть избирается из граждан, соответствующих следующим квалификациям: достигли возраста 40 лет; имеют диплом, дающий право занимать должность судьи. Все избранные судьи утверждаются в должности Федеральным президентом. По Основному закону к судьям применимо требование несовместимости, согласно которому судьи Конституционного суда не могут входить ни в состав Бундестага, ни в состав Бундесрата, ни в состав Федерального правительства, ни в соответствующие органы земель. Председатель и заместители избираются соответственно Бундестагом и Бундесратом из состава обеих палат.

Федеральный конституционный суд может уполномочить Федерального президента: уволить судью Федерального конституционного суда в отставку, если он в течение длительного времени не в состоянии исполнять служебные обязанности; уволить судью Федерального Конституционного суда в случаях, если он признан виновным в совершении позорящего поступка либо осужден к наказанию, связанному с лишением свободы более чем на шесть месяцев на основании вступившего в законную силу приговора, или если он виновен в совершении такого грубого служебного нарушения, которое исключает возможность его оставления в должности. Решение о возбуждении производства принимает Пленум Федерального конституционного суда.

Структурно Суд разделен на два сената, в каждом из которых представлено по восемь судей. Сенаты образуют несколько палат, действующих в течение одного года работы суда. Каждая палата состоит из трех судей. Состав палаты не должен оставаться неизменным более чем три года.

Перед началом каждого года работы сенат согласно § 80 принимает решение о распределении на этот год обязанностей между докладчиками и по рассмотрению конституционных жалоб согласно § 90 и 91 устанавливает число и состав палат, а такие порядок замещения их членов.

Если один из сенатов расходится по какому-либо правовому вопросу с толкованием права, содержащимся в решении другого сената, то вопрос разрешает пленум Федерального Конституционного Суда.

Он правомочен принимать решение, если от каждого сената присутствует две трети входящих в сенат судей[1].

Схема, утвердившаяся в конституционной системе ФРГ, достаточно интенсивно распространилась на многие страны и континенты. География ее весьма обширная. Прежде всего обратим внимание на конституционную семью государств Европы.

К примеру, в Италии реальной правовой основой организации конституционного правосудия в стране стал «простой» Закон от 11 марта 1953 г. № 87 «Об образовании и функционировании Конституционного Суда». Согласно Закону № 87 Конституционный суд состоит из пятнадцати судей, назначаемых: пять – высшими магистратурами – обычной и административной; пять – парламентом на совместном заседании его палат; пять – президентом Республики.

Президент Республики производит назначение судей Конституционного суда своим декретом, который должен быть контрасигнован также председателем Совета министров.

Конституционный закон от 22 ноября 1967 г. № 2 «Изменения статьи 135 Конституции и положения о Конституционном Суде» внес изменения в ранее установленный Конституцией порядок формирования Конституционного суда. Конституционными новеллами установлено, что судьи Конституционного суда избираются Парламентом на совместном заседании обеих палат[2].

Организация конституционного правосудия в Республике Польша урегулирована Конституцией 1997 г. и принятым на ее основе Законом от 1 августа 1997 г. о Конституционном трибунале.

В состав Трибунала входят 15 судей, избираемых Сеймом сроком на девять лет. Кандидатов на должность судьи Трибунала выдвигают

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс: учебное пособие. М., 2017. С. 281–300.

[2] См.: Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс : учебное пособие. М., 2017. С. 311–318.

не менее 50 депутатов или президиум Сейма. Постановление Сейма о выборах судьи Трибунала принимается абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины общего числа депутатов.

Для замещения должности судьи Трибунала требуется обладать квалификацией, необходимой для занятия должности судьи Верховного суда или Высшего административного суда. Лицо, избранное на должность судьи Трибунала, приносит перед Президентом Республики присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь при исполнении вверенных мне обязанностей судьи Конституционного трибунала верно служить Нации, стоять на страже Конституции, а вверенные мне обязанности исполнять беспристрастно и с максимальной старательностью». Присяга может быть принесена с добавлением фразы: «Да поможет мне Бог». Отказ принести присягу равнозначен отречению от должности судьи Трибунала. При исполнении своей должности судьи независимы и подчиняются только Конституции. По окончании срока своих полномочий судья Трибунала выходит в отставку. При этом он имеет право вернуться на занимавшуюся ранее должность или получить должность, равнозначную ранее занимавшейся[1].

Статус современного Конституционного суда Республики Хорватия урегулирован действующей Конституцией и достаточно объемным Конституционным законом «О Конституционном Суде Республики Хорватия»[1]. Внутреннее устройство Конституционного суда регулируется Регламентом Конституционного суда Республики Хорватия. Согласно ст. 122 Конституции в состав Суда входят 13 судей, избираемых Хорватским собором (однопалатный парламент) большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов. Судьей Конституционного суда может быть избран хорватский гражданин, дипломированный юрист с не менее 15 годами трудового стажа по юридической профессии, отличившийся в своей научной, профессиональной работе или общественной деятельности. Лицо, имеющее докторскую степень по правовым наукам и отвечающее предъявляемым Законом квалификациям, может быть из-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс : учебное пособие. М., 2017. С. 324–338.

брано судьей Конституционного суда, если имеет не менее 12 лет трудового стажа по юридической профессии. Конституционный суд большинством голосов всех судей избирает тайным голосованием на четырехлетний срок *председателя* Конституционного суда.

Производство по делам о Конституционном суде не могут выполнять никакие иные государственные или профессиональные обязанности. Университетский преподаватель правовых наук (доцент, ассистент профессора, профессор), избранный на должность судьи Конституционного суда, может продолжать в меньшем объеме осуществлять преподавательскую деятельность и научные исследования в качестве университетского преподавателя правовых наук. По Закону не считаются государственными или профессиональными обязанностями научная и творческая деятельность, равно членская деятельность в институтах и ассоциациях юристов, а также в гуманитарных, культурных, спортивных и других объединениях. Судья Конституционного суда не может быть членом какой-либо политической партии и своей публичной деятельностью или поступками выражать личную поддержку какой-либо политической партии[1].

Создание Конституционного суда Словацкой Республики уходит своими корнями в конституционную историю Чехословацкой Республики, где в 1920 г. Конституцией было предусмотрено учреждение Конституционного суда, который был создан I7 ноября 1921 г. и просуществовал до 17 ноября 1931 г. В новейшее время Конституция Словацкой Республики, принятая в 1992 г., предусмотрела учреждение Конституционного суда, правовой статус которого был урегулирован разд. 1 гл. 7 (ст.ст. 124–139 Конституции). В соответствии со ст. 140 Конституции 20 января 1993 г. был принят Закон № 38/1993 об организации Конституционного суда, порядке производства в нем и статусе его судей (Закон о Конституционном суде), вступивший в силу с 15 февраля 1993 г. (дня официального опубли-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс: учебное пособие. М., 2017. С. 239–344.

кования). Как и во многих других странах, Закон о Конституционном суде комплексно урегулировал как материальные, так и процессуальные аспекты организации и осуществления конституционного правосудия.

Согласно действующей Конституции Словацкой Республики (ст. 140) судей Конституционного суда назначает Президент Словацкой Республики по предложению Национального совета (однопалатного парламента) Словацкой Республики. При этом, согласно Конституции (чч. 1 и 2 ст. 134) Национальный совет предлагает удвоенное количество кандидатов в судьи для назначения ихв должности Президентом страны. Квалификационные требования, предъявляемые претендентам для замещения должности конституционного судьи конституционно закреплены и предполагают: а) ценз гражданства, б) возрастной ценз (достижение возраста 40 лет), в) образовательный ценз (высшее юридическое образование), г) высокие требования к профессиональному стажу (не менее 15 лет по юридической специальности). При этом Конституция не устанавливает предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного суда.

К гарантиям независимости судей Конституционного суда отнесены правило невозобновляемости мандата и режим несовместимости. Кроме того, конституционно предусмотрен запрет на повторное назначение судьей Конституционного суда, положения, принцип несовместимости должности конституционного судьи с иными видами деятельности с целью обеспечения беспристрастности при осуществлении своих полномочий. На судей распространяется принцип политической лояльности и деполитизации: если назначенный судья Конституционного суда является членом политической партии или политического движения, он обязан отказаться от членства у них еще до принесения присяги (ч. 1 ст. 137 Конституции).

Конституция (чч. 2 и 3 ст. 137) предусматривает, что судьи Конституционного суда осуществляют свою функцию на профессиональной основе. Условием вступления судьи в должность является принесение им присяги Президенту Словацкой Республики[2].

Конституционный суд возглавляет председатель, который назначается Президентом Республики из числа судей Конституционного суда; такой же способ назначения применяется и для заместителя председателя Суда. Судья может досрочно добровольно прекратить свои полномочия в случае отказа от выполнения своих полномочий либо принудительно в порядке отзыва. Отказ осуществляется путем письменного заявления Председателю Конституционного суда, в таком случае его функция прекращается по истечении календарного месяца, в котором было послано письменное заявление об отказе от исполнения функции.

Наравне с депутатами Национального совета судьи Конституционного суда наделены иммунитетом – неприкосновенностью в пределах, определенных законом. Согласие на уголовное преследование судьи Конституционного суда или на его арест дает Конституционный суд. Отказ Конституционного суда дать согласие на уголовное преследование либо арест во время осуществления функций конституционного судьи Конституционного Суда исключает применения мер уголовно-процессуального характера (ст. 136 Конституции)[1].

Согласно ст. 222 («Состав и статус судей») Конституции Португалии Конституционный суд состоит из тринадцати судей, причем десять из них назначаются Ассамблеей Республики, а трое – кооптируются решением этих десяти. Шестеро из общего состава судей, назначенных Ассамблеей Республики и кооптированных, выбираются в обязательном порядке из числа судей других судов, а остальные – из числа юристов. Все судьи Конституционного суда назначаются на девять лет и не могут быть назначены на второй срок. Председатель Конституционного суда избирается соответствующими судьями. Закон закрепляет иммунитет и устанавливает другие нормы, относящиеся к статусу судей Конституционного суда. Судьям Конституционного суда гарантированы независимость, несменяемость, возможность быть беспристрастными и отсутствие

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс: учеб. пособие. М., 2017. С. 345–353.

ответственности; они подчиняются требованиям несовместимости должностей, предъявляемым к судьям других судов[1].

Конституционный суд Болгарии состоит из 12 судей: одна треть назначается Президентом, одну треть избирает Народное собрание, и одну треть – общее собрание судей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда. Судьи не могут избираться на эту должность повторно; срок их полномочий – девять лет. Через три года от каждой квоты состав Конституционного суда обновляется. Судьи Конституционного суда тайным голосованием избирают председателя суда на три года. Судьями избираются юристы с высокими профессиональными и нравственными качествами, имеющие не менее 15 лет юридического стажа (ст. 147). Конституционный суд тайным голосованием большинством голосов не менее двух третей всех судей правомочен лишить судей иммунитета и устанавить фактическую невозможность исполнять обязанности судьи (ст. 148)[2].

В Румынии Конституционный суд представлен девятью судьями, трое из которых назначаются Палатой депутатов, трое – Сенатом и трое – Президентом Румынии. Судьи назначаются на девятилетний срок, который не может быть продлен или возобновлен. При осуществлении своего мандата и в период его действия судьи независимы и несменяемы (ст. 142). Председатель Суда избирается тайным голосованием судьями Конституционного суда сроком на три года. Конституционно определены квалификациии, предъявляемые к судьям: он должны иметь высшее юридическое образование, высокую профессиональную компетентность и стаж работы не менее 18 лет в сфере юридической деятельности или высшего юридического образования (ст. 140). Предусмотрена ротация: Органическим законом о

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 814.
[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 418.

Конституционном суде каждые три года Суд обновляется на одну треть своих судей[1].

Конституционный суд Словении включает девять судей, которые по предложению Президента Республики избираются Государственным собранием (однопалатным парламентом). Все «судьи избираются из числа юристов» (чч. 1 и 2 ст. 163 Конституции)[2].

В Республике Хорватия в составе Конституционного суда одиннадцать судей, избираемых Палатой представителей (нижней палатой двухпалатного Хорватского государственного сабора – «носителя законодательной власти в Республике Хорватия») по представлению Палаты жупаний (верхней палаты) сроком на восемь лет. Судьи избираются из числа известных юристов, особенно судей, прокуроров, адвокатов и профессоров права университетов. Конституционные судьи избирают председателя Суда, срок полномочий которого составляет четыре года (ст. 122)[3].

Конституция Чешской Республики предусматривает, что Конституционный суд состоит из 15 судей, которых назначает Президент Республики с согласия Сената. Срок полномочий конституционных судей составляет десять лет (чч. 1 и 2 ст. 84 Конституции)[4].

В ряде стран Европы конституционный суд основными законами этих стран не предусмотрен (Албания, Исландия, Ирландия и др.)

По Конституции Мальтийской Республики учрежден Конституционный суд, который, однако, формально-юридически идентифицируется конституционным законодателем страны как Апелляционный суд (подп. «d» п. 2 ст. 95). При этом Конституционный суд, казалось бы, обособляется от других судов (ст. 95

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 90.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 198.
[3] Там же. С. 468–469.
[4] Там же. С. 513.

«Суды, Конституционный суд»). Однако из Конституции не вытекает возлагаемая на этот суд функции осуществления конституционного правосудия; все полномочия, которыми наделен Конституционный суд, характерны исключительно для высшего суда апелляционной инстанции[1].

Весьма сходным является конституционный формат учреждений конституционной юстиции в странах иных конституционных семей. Можно сказать, что стандарты конституционного правосудия, в принципе, восприняты многими государствами, включая государства Латинской Америки.

По Конституции Колумбии Конституционный суд страны состоит из нечетного числа судей, устанавливаемого законом. Назначение судей Конституционного суда осуществляется на основе императивного положения, согласно которому все судьи должны быть специалистами в разных отраслях права. Судьи Конституционного суда выбираются Сенатом персонально на восемь лет из списков, включающих по три кандидатуры на должность, предлагаемых Президентом Республики, Верховным судом и Государственным советом. Переизбрание судей Конституционного суда конституционно не предусмотрено (ст. 239)[2].

Конституция Чили предусматривает, что Конституционный суд образуется в составе шести судей, назначаемых в следующем порядке: трех судей назначает Президент Республики; четверо судей избираются Национальным конгрессом: двое – непосредственно Сенатом, двое представляются на одобрение Сената Палатой депутатов (ст. 81). При этом конституционные судьи несменяемы и не могут быть переизбраны, согласно Конституции, «уходят с должности по достижении 75-летнего возраста»[3].

Конституционный суд Республики Корея состоит из девяти членов, имеющих квалификацию судьи. При этом трое судей

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 517–518.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 620.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1051-1052.

назначаются Президентом; трое – из числа лиц, избранных Национальным собранием, и трое – из числа лиц, выдвинутых Верховным судьей Верховного суда. Председатель Конституционного суда с согласия Национального собрания назначается Президентом из числа судей Конституционного суда (ст. 111 Конституции). Срок полномочий судей Конституционного суда составляет шесть лет, по минованию которого они могут быть вновь назначены. Конституционные судьи не могут состоять в политических партиях или участвовать в политической деятельности. Конституцией гарантировано, что судья Конституционного суда не может быть лишен своих полномочий, за исключением случаев импичмента, тюремного заключения без принудительных работ или более сурового наказания (ст. 112)[1].

Состав Конституционного суда Союза Коморских Островов, согласно Конституции страны (разд. VI «Конституционный суд»), формируется следующим образом: по одному члену в Конституционный суд назначают соответственно: Президент Союза, Вице-Президенты Союза, Председатель Ассамблеи, главы исполнительных органов острова (ст. 37)[2].

В Республике Эквадор конституционный контроль осуществляет Конституционный трибунал в составе девяти членов, имеющих заместителей. Срок полномочий составляет четыре года. Все они назначаются Национальным конгрессом по представлению Президента, Верховного суда юстиции, а также алькадами и префектами провинций и даже одного кандидата предлагают «общенациональные центры трудящихся» (ст. 275)[3].

Конституционный суд Королевства Бахрейн (Западная Азия), сферой компетенции которого является надзор за конституционностью законов и статутов, состоит из председателя и

[1]Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 1005-1006.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Америка. С. 258-259.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1155.

шести членов, которые назначаются королевским приказом. Срок полномочий конституционных судей определяется специальным законом (ст. 106)[1].

В Монгольской Народной Республике Конституционный суд представляют девять членов, предлагаемых к избранию высшими органами государства: Великим государственным хуралом (3 чел.), Президентом (3 чел.) и Верховным судом (3 чел.). Судьи назначаются Великим государственным хуралом при условии, если они отвечают конституционно определенным квалификациям: достигли 40 лет, имеют высшее юридическое образование и опыт политической работы. Срок полномочий конституционных судей составляет шесть лет. Председателем Конституционного суда избирается один из девяти конституционных судей сроком на три года; по Конституции такое лицо может быть переизбрано только один раз (ст. 65)[2].

Конституционный суд Индонезии также состоит из девяти членов, назначаемых на должность Президентом по представлению Верховного суда (три кандидата), Совета народных представителей (три кандидата) и Президента страны (три кандидата). Председатель Конституционного суда и его заместитель назначаются судьями Конституционного суда из числа конституционных судей (чч. 1–4 ст. 24С)[3].

Как следует из Конституции Королевства Таиланд (ст. 204), Конституционный суд страны включает председателя и восемь судей, которые назначаются Королем по совету Сената из числа двух категорий лиц: первая категория – это а) три судьи Верховного суда, занимающие должность не ниже судьи Верховного суда, и б) два судьи Высшего административного суда, избираемые общим собранием этих судов тайным голосованием (пп. 1 и 2 ст. 204); вторая категория – это а) два лица, компе-

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 48.
[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 523.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Дальний Восток. С. 165.

тентные в сфере права, обладающие знаниями и опытом в этой области, и б) два лица, компетентные в политической науке, государственном управлении или других общественных науках, притом что указанные лица обладают знаниями и опытом в указанных сферах (пп. 3 и 4 ст. 204)[1].

При этом лица, отнесенные ко второй категории должны соответствовать следующим квалификационным требованиям: быть тайским подданным по рождению; достичь возраста не менее 45 лет; быть ранее министром, судьей Высшего военного суда, членом Избирательной комиссии, Омбудсманом, членом Национальной комиссии по противодействию коррупции, членом государственной Контрольной комиссии или членом Национальной комиссии по правам человека, или занимать ранее должность не ниже заместителя Генерального прокурора, генерального директора, или быть лицом, занимающим административную должность в правительственном учреждении, или обладающим административными полномочиями, эквивалентными полномочиям генерального директора, или занимающим академическое положение не ниже профессора, или быть частнопрактикующим юристом, работающим в этом качестве постоянно и непрерывно в течение не менее 30 лет до даты назначения (ст. 205)[2].

Председатель и судьи Конституционного суда осуществляют свои полномочия в течение девяти лет с даты их назначения Королем и только в течение одного срока (ст. 208). Конституционные судьи, включая председателя Суда, занимают должности до 70-летнего возраста (ст. 209)[3].

Существует в некотором смысле девиантная модель конституционного контроля, предопределяющая в том числе своеобразие формирования органов конституционного нормоконтроля. В частности, в Коста-Рике в 1989 г. была создана Особая палата Верховного суда правосудия, уполномоченная объявлять о неконституционности норм любого рода актов,

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Дальний Восток. С. 862.
[2] Там же. С. 863.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Дальний Восток. С. 865.

включая акты публичного права, а также разрешать споры о компетенции.

По Конституции Гватемалы Конституционный суд состоит из пяти магистратов, каждый из которых имеет одного заместителя (ст. 268). Кандидатов выдвигает назначенная Конгрессом Комиссия по правам человека (ст. 269)[1].

Также необычным уже на другом континенте и в другой конституционно-правовой семье является состав Конституционного суда центральноамериканского государства Суринам. Согласно Конституции страны в состав Суда входят Президент, Вице-президент, три члена и три их заместителя. Все они назначаются по рекомендации Национальной ассамблеи (однопалатного парламента) на пять лет (ст. 144)[2].

Необычность способа формирования характерна для так называемого Специального Конституционного суда Объединенной Республики Танзания. Необычность обусловлена конституционным составом территории страны, которая состоит из Материка Танзании и Занзибара Танзании. Соответственно, Конституцией страны определено, что Специальный Конституционный суд должен состоять из членов, половина которых назначается Правительством Объединенной Республики, а вторая половина – Революционным Правительством Занзибара (ст. 127)[3].

Как показывает анализ, к общим условиям формирования конституционных судов вне зависимости от принадлежности к той или иной конституционно-правовой семье можно отнести: структурное обособление от иных судов и высших органов государства; специальный порядок формирования судей, в котором, как правило, принимают участие глава государства, парламент, высшие суды и судейские сообщества; как правило,

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 227.

[2] Там же. С. 885-886.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. С. 733.

конституционно установленный особенный порядок формирования института председателя конституционного суда. Функция конституционных судей несовместима с осуществлением какой-либо функции в других государственных органах, органах местного самоуправления и органах политических партий, а также с иными функциями и видами деятельности, признаваемыми законом несовместимыми с функцией судьи конституционного суда. Для занятия должности конституционный судья должен соответствовать определенным квалификациям.

По Конституции Турции судьи должны быть не старше сорока лет, иметь высшее образование или стаж работы в качестве преподавателя вуза не менее пятнадцати лет или фактически проработать не менее пятнадцати лет на государственной службе, или заниматься юридической деятельностью не менее пятнадцати лет (абз. 2 ст. 146)[1].

Судьей Конституционного суда Чешской Республики может быть назначен гражданин с безупречной репутацией, который отвечает требованиям, предъявляемым для избрания в Сенат, имеет высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее десяти лет (ч. 3 ст. 84 Конституции) [2].

Каждый конституционный судья, согласно Конституции Индонезии, должен быть честным, иметь безупречную репутацию, быть государственным деятелем, хорошо знающим Конституцию и публичные институты, и не должен занимать какую-либо иную должность в качестве государственного служащего (ч. 5 ст. 24С)[3].

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 270.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 513.

[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 165.

Конституции некоторых стран устанавливают достаточно жесткие квалификационные требования в отношении кандидатов на должность конституционного судьи. В частности, согласно Конституция Таиланда (п. 3 ст. 205), помимо других требований, такое лицо должно быть ранее министром, судьей Высшего военного суда, членом Избирательной комиссии, омбудсменом, членом Национальной комиссии по противодействию коррупции, членом государственной Контрольной комиссии или членом Национальной комиссии по правам человека, или занимать ранее должность не ниже заместителя Генерального прокурора, генерального директора, или быть лицом, занимающим административную должность в правительственном учреждении, или обладающим административными полномочиями, эквивалентными полномо-

Институциональными национальными законами определяется порядок назначения и смещения с должности конституционных судей, судебная процедура и другие положения, касающиеся конституционного суда/конституционного совета.

Конституционно и/или законодательно предусмотрено, что конституционный судья может быть смещен до истечения срока его полномочий в порядке, установленном законом, только в случаях, предусмотренных национальной конституцией и/или специальным законом.

Так, согласно Конституции Чехии судья Конституционного суда не может быть подвергнут уголовному преследованию без согласия Сената. Если Сенат не даст согласия, уголовное преследование исключается навсегда (ч. 1 ст. 86).

На конституционном уровне институционализированы запреты, несоблюдение которых несовместимо с должностью конституционного судьи.

В соответствии с Конституцией Колумбии не могут быть избраны судьями Конституционного суда лица, занимавшие должности министров кабинета или судей Верховного суда или Государственного совета в течение года, предшествующего избранию (ст. 240)[1].

Как следует из национальной Конституции, судьи Конституционного суда Республики Хорватия не могут занимать никакую иную публичную или профессиональную должность (ст. 123)[2].

Членами Конституционного суда Союз Коморских Островов могут быть избраны лица высоких моральных качеств, добропорядочные, а также обладающие признанной компетенцией в правовых, административных, экономических или социальных вопросах. Судьи должны иметь по меньшей мере пятнадцатилетний профессиональный опыт; назначаются на шестилетний срок с правом переизбрания. Председатель Конституционного суда избирается на должность свои-

чиям генерального директора, или занимающим академическое положение не ниже профессора, или быть частнопрактикующим юристом, работающим в этом качестве постоянно и непрерывно в течение не менее 30 лет до даты назначения (Конституции государств Америки. Т. 3. Дальний Восток. С. 863).

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 620.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 469.

ми коллегами также на шестилетний срок с возможностью однократного переизбрания. Судьи Конституционного суда несменяемы (ст. 38); не могут подвергаться судебному преследованию или аресту без разрешения Суда, за исключением случаев задержания на месте совершения преступления или правонарушения (ст. 38)[1].

Организационно конституционный суд (трибунал) или конституционный совет может разрешать определенные национальной конституцией дела в составе всех судей (пленумом), как это характерно для Конституционного суда РФ, но может рассматривать дела в составе нескольких судей, образуя некие сенаты, как это характерно для Конституционного суда ФРГ, а ранее было характерно для федерального органа конституционного нормоконтроля Российской Федерации (до 2010 г. структурно Суд состоял из двух палат) и др. стран.

В частности, в Конституции Словакии определено, что Конституционный суд принимает решения на пленарном заседании по вопросам, перечисленным в абз. 2 ст. 105, ст. 107, п. «a» и «b» абз. 1 ст. 125, абз. 1 ст. 125a, абз. 1 ст. 125b, ст. 128, абз. 2–6 ст. 129, абз. 2 и 3 ст. 136, пп. «b» и «c» абз. 2 ст. 138, о соединении правовых позиций сенатов, о регулировании своих внутренних отношений и о проекте бюджета Конституционного суда (ч. 1 ст. 131). Об остальных вопросах Конституционный суд принимает решения в сенатах, состоящих из трех членов. Сенат принимает решения большинством более половины своих членов (ч. 2 ст. 131)[2].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 258–259.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 148.

§ 3. Полномочия органов конституционного контроля и принимаемые ими решения

Как уже отмечалось, назначение органов конституционного нормоконтроля заключается главным образом в обеспечении режима конституционности. Это одновременно является и предметом конституционного контроля. Как следует из Конституции Южно-Африканской Республики, «вопрос о конституционности включает вопросы интерпретации, защиты и исполнения Конституции» (ст. 167)[1]. Достижению этих целей подчинены компетенционные нормы национальных основных/специальных законов, закрепляющие набор полномочий, правовых средств и форм осуществления нормоконтроля.

С государствоведческой точки зрения, полномочия высшего органа государственной власти указывают на его компетенцию (юрисдикцию), реализация которой определяет природу, назначение, место и роль данного органа в механизме государственного властвования или в системе конституционного правления. Полномочия органов конституционного контроля получают выражение в национальных конституциях, хотя степень их полноты отличается, порой и существенно. Так, в Конституции РФ полномочия Конституционного суда в основном получили исчерпывающее закрепление, имея в виду, что ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 3-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» буквально воспроизводит положения чч. 2–5 ст. 125 Конституции РФ.

Следует также иметь в виду, что конституционно (и законодательно) определенный перечень полномочий специализированного органа конституционного нормоконтроля перманентно дополняется специальными законами, равно как и время от времени резервируется самим органом конституционного

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 960.

нормоконтроля (в этом случае речь идет о так называемых новых полномочиях)[1]. При этом характерно и то обстоятельство, что далеко не отдельные конституции содержат указания на функции органа конституционного нормоконтроля.

К примеру, разд. VIII «О Конституционном совете» Конституции Республики Джибути (Восточная Африка) содержит ст. 75, включающую ряд компетенционных норм. При этом каждая из них содержит правоположения относительно функций Конституционного совета. Соответственно, Конституционный совет «следит за соблюдением конституционных принципов. Он контролирует конституционность законов. Он выступает гарантом фундаментальных прав личности и публичных свобод». Это также положение о том, что Конституционный совет является органом, регулирующим функционирование институтов и деятельность публичной власти[2].

Очевидно, что на основе каждого из этих общих положений конкретные конституционные связи еще не возникают; для этого потребуется их конкретизация как в иных установлениях национальной конституции, так и в специальном законе.

Нередко в конституционном тексте определяются цели конституционного правосудия (они могут вытекать из дефинитивного установления, как это, в частности, предусмотрено предлож. 1 ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), функции, вытекающие из его (конституционного правосудия) природы, и конкретные полномочия или так называемые права-обязанности специализированного органа конституционного нормоконтроля – комплекс обязывающих специализированный орган конституционного контроля норм, на основе которых уже возникают относительные (конкретные) правоотношения. Это, к примеру, характерно для Конституции Джибути, в которой вышеуказан-

[1] Червонюк В. И. Новые, включая подразумеваемые, полномочия Конституционного суда // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2022. № 2. С. 32–41.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 88.

ные функции Конституционного совета дополнены перечнем его полномочий (ст.ст. 77–80)[1].

Обращение к конституционным текстам различных стран позволяет обратить внимание во-первых, на типичные, повторяющиеся во множестве конституционных систем полномочия органов конституционного нормоконтроля и, во-вторых, обнаружить то особенное, что характерно для немногих из них или только для отдельно взятых стран.

При этом в целом ряде случаев национальные конституции содержат подробный перечень полномочий в сфере осуществления конституционного правосудия. Как следует из Конституции Анголы (отд. II «Суды»), в компетенцию Конституционного суда в общем входит отправление правосудия по предметам юридико-конституционного характера, согласно положениям Конституции и закона. Соответственно, компетенционные нормы включают полномочия, связанные с оценкой конституционности «нормативных и других актов государства, осуществлением юрисдикционных полномочий в отношении других вопросов юридико-конституционного, избирательного и политико-партийного характера и др. (пп. «а»–«е» ч. 2 ст. 180)[2].

Конституционный суд Республики Бурунди согласно Конституции страны (ст. 228) правомочен: выносить решения о конституционности законов и нормативных актов, принимаемых по вопросам, которые регулируются законодательством; гарантировать соблюдение настоящей Конституции, в том числе Хартии о правах человека, со стороны органов государства и других учреждений; осуществлять толкование Конституции по запросу Президента Республики, Председателя Национальной Ассамблеи, Председателя Сената, одной четверти депутатов или одной четверти сенаторов; принимать решение о соблюдении порядка проведения президентских и парламентских выборов и референдумов и провозглашать их окончательные результа-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 89.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 552.

ты; принимать присягу Президента Республики, Вице-Президентов Республики и членов Правительства при их вступлении в должность; объявлять о вакантности должности Президента Республики[1].

По Конституции Республики Мозамбик Конституционный совет имеет право: оценивать и признавать неконституционными законы или нормативные акты государственных органов; разрешать споры о компетенции между высшими органами государства; давать предварительную оценку конституционности референдума и др. (ст. 244 «Полномочия»)[2].

Конституционный суд Республики Бенин (Западная Африка) в соответствии с действующей Конституцией «в обязательном порядке выносит постановление по следующим вопросам»: о конституционности органических законов и иных законов до их промульгации; о регламентах Национального собрания, Высшего органа по аудиовизуальным средствам и коммуникациям и Экономического и социального совета до начала их применения в отношении их соответствия Конституции; о конституционности законов и нормативных актов, нарушающих основные права человека и общественные свободы и права личности в целом; о конфликте полномочий между институтами государства; следит за регулярностью проведения выборов Президента Республики; рассматривает возражения; выносит постановления о нарушениях, которые могут иметь место, и объявляет результаты голосования; выносит постановления о законности проведения референдума и объявляет его результаты; выносит решение в спорных случаях по поводу выборов в законодательные органы; составляет юридическую часть Высокого суда, за исключением его председателя (ст. 117)[3].

Значительными по набору полномочий конституционных судов выделяются некоторые конституции субрегиона Латинской Америки. В частности, Конституция Колумбии в ст. 241 содержит 11 пунктов, в каждом из которых закрепляется специальное полномочие в сфере нормоконтроля, притом что терминологически конституционный законодатель, указывая на эти

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 57-58.

[2] Там же. С. 542.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 44-45.

меры Суда, называет их функциями. Соответственно, Конституционный суд рассматривает и выносит решение по искам граждан о признании актов, вносящих изменения в Конституцию, не соответствующими ей независимо от органа, внесшего на рассмотрение указанные проекты; рассматривает и выносит окончательное решение о конституционности легислативных указов, издаваемых Правительством во исполнение ст.ст. 212, 213 и 215 Конституции и др.[1]

Такая же детализированная характеристика полномочий Конституционного суда содержит Конституции еще одного латиноамериканского государства. Статья 82 Конституции Чили включает 16 пунктов, в каждом из которых определены полномочия национального Конституционного суда[2]. Это осуществление контроля за конституционностью законов, которые толкуют положения Конституции, органических конституционных законов и положений договоров, относящихся к сфере действия последних, до их промульгации; разрешение вопросов конституционности актов, выносимых Верховным судом, апелляционными судами и Квалификационным судом по выборам, и др.

Согласно Конституции Эквадора Конституционный трибунал компетентен: рассматривать и разрешать запросы о неконституционности, по сути или по форме, которые представлены в отношении органических и обычных законов, декретов-законов, декретов, ордонансов; статутов, регламентов и резолюций, принятых государственными органами; полностью или частично приостанавливать их действие; принимать решения о соответствии Конституции международных договоров и соглашений перед одобрением их Национальным конгрессом; разрешать конфликты о компетенции или о полномочиях, предпи-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 621
[2] Там же. С. 1052–1054.

санных Конституцией, а также осуществлять иные полномочия, которые ему предоставляет Конституция и законы[1].

Весьма лапидарно (в деловом стиле) перечислены полномочия Конституционного суда в Конституции Республики Корея. Конституционно «в компетенцию Конституционного суда входят следующие вопросы»: 1) определение конституционности законов по запросам судов; 2) импичмент; 3) роспуск политических партий; 4) споры о компетенции между государственными организациями, между государственными организациями и местными властями, а также между местными властями; 5) обращения по конституционным вопросам в соответствии с законом (ст. 111)[2].

Конституционно может закрепляться закрытый или открытый перечень полномочий. Чаще всего все же присутствует указание на открытый перечень.

В частности, Конституция Португалии указывает на перечень таких полномочий посредством бланкетной нормы (ч. 1 ст. 223), а равно сосредоточив их перечисление в специальной статье. Соответственно, «в компетенцию Конституционного суда входит… надзор за конституционностью и законностью (ст. 223), а также полномочия, перечисленные в пп. «a», «b», «c», «d», «f», «g» и «h» ч. 2 ст. 223: a) удостоверение смерти и заявление о стойкой физической неспособности исполнения своих полномочий Президентом Республики, а также удостоверение наличия временных препятствий для исполнения им своих полномочий; b) удостоверение утраты поста Президентом Республики в конституционно определенных случаях; c) принятие судебного решения в последней инстанции на предмет правильности и действительности актов избирательного процесса, согласно закону; d) удостоверение смерти и заявление о неспособности исполнять президентские полномочия каким-либо кандидатом на должность Президента Республики для наступления указанных в Конституции (п. 3 ст. 124) последствий; e) удостоверение законности конституирования политических партий и их коалиций, а также оценка законности их

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1155-1156.
[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 1005.

названий, аббревиатур, наименований и символов и принятие решения об их роспуске, согласно Конституции и закону; f) предварительный надзор за конституционностью и законностью национальных, областных и местных референдумов, включая оценку требований в отношении соответствующей совокупности избирателей; g) рассмотрение в судебном порядке по требованию депутатов, согласно закону, дела об утрате мандата и о выборах, проведенных в Ассамблее Республики и в областных законодательных ассамблеях; h) рассмотрение в судебном порядке исков, оспаривающих выборы и решения органов политических партий, если, согласно закону, в этих случаях можно прибегнуть к судебному разбирательству. При этом ч. 3 ст. 223 содержит указание относительно того, что «в компетенцию Конституционного суда входят также другие функции, отнесенные к его ведению Конституцией и законом»[1].

При этом развернутые нормативные комплексы, позиционирующие полномочия в сфере конституционного нормоконтроля, представлены в конституциях государств, принадлежащих к разным конституционным семьям, включая и некоторые государства Европы.

Это, в частности, характерно для Конституции Словацкой Республики (ст.ст.125, 125a,125b, 126, 127, 127a, 128, 129)[2].

Согласно Конституции Республики Албания Конституционный суд решает вопросы: a) соответствия закона Конституции или международным соглашениям; b) соответствия Конституции международных соглашений до их ратификации; c) соответствия нормативных актов центральных и местных органов Конституции и международным соглашениям; d) противоречия между правами властей, а также между центральной властью и местным управлением; e) конституционности партий и других политических организаций, а также их деятельности согласно ст. 9 Конституции; f) освобождения от обязанностей Президента Республики и подтверждения невозможности исполнения им своих функций; g) связанные с выборностью и несоответствием в исполнении полномочий Президента Республики и депутатов, а также с законностью их избрания; i) конституционности референдума и контроля за его результатами; j) окончательного

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 814.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 144–148.

решения по жалобам частных лиц о нарушении их конституционных прав на ведение полагающегося по закону судебного процесса, но после того, как будут исчерпаны все юридические средства защиты этих прав (ст. 131)[1].

Все же следует отметить, что большинство конституций государств Европы обычно более сдержаны в этом вопросе; чаще всего исчерпывающие или открытые перечни полномочий специализированных органов конституционного контроля представлены главным образом в специальных институциональных законах.

С учетом отмеченного можно обратить внимание на следующие типичные группы полномочий, осуществляемые специализированными органами конституционного нормоконтроля, притом в различных конституционно-правовых семьях. Соответственно, следует выделить следующие основные группы таких полномочий.

Это, во-первых, проверка конституционности действующего законодательства, не вступивших в силу международных договоров, а также внутригосударственных договоров между органами государственной власти различного уровня; данная группа – наиболее обширная область полномочий, что в особенности касается проверки конституционности законов, актов делегированного законодательства, иных актов, приравненных по юридической силе к закону. При этом вне зависимости от модели осуществления конституционного контроля компетенционные нормы о проверке конституционности законодательных актов неизменно присутствуют в конституциях всех стран. Объектом конституционного нормоконтроля являются также нормативные правовые акты юридической силы ниже законов: это прежде всего акты главы государства и правительства, регламенты палат национального парламента и др.

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 207.

По смыслу конституционного установления объектом конституционного контроля могут выступать только нормативные акты или правовые акты, содержащие нормы права; при этом объектом нормоконтроля выступают не все нормативные правовые акты, а лишь те, которые предусмотрены компетенционными нормами. Дела о соответствии таких актов национальный конституционный суд рассматривает в порядке как *абстрактного (последующего, «репрессивного») нормоконтроля*, что имеет место в большинстве случаев, так и *предварительного*. Конституционными поправками 2020 г. в конституционную практику Российской Федерации наряду с ранее действовавшим при проверке законов абстрактным конституционным контролем предусмотрен и предварительный (п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

Во-вторых, типичным для всех без исключения стран является полномочие, связанное с разрешением споров о компетенции.

Споры о компетенции конституционные суды, иные органы конституционного нормоконтроля рассматривает исключительно с точки зрения установленных национальной конституцией разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также порядка разграничения полномочий и разграничения компетенции между органами государственной власти. Характерно, что конституционный суд разрешает споры о компетенции как по вертикали, так и по горизонтали. Такие споры могут быть связаны: с вторжением одного органа в компетенцию другого; с присвоением чужих полномочий посредством издания акта (нормативного или правоприменительного) или совершения действия правового характера; с уклонением органа от осуществления собственной компетенции или игнорированием компетенции другого органа при решении вопроса совместного ведения связана с разрешением споров о компетенции: а) между высшими органами государства и органами государственной власти субъектов федерации или региональными органами власти (в некоторых странах – между региональными органами власти и органами местного самоуправления).

В-третьих, практически все или абсолютное большинство национальных конституций и институциональных законов о правовом положении специализированных органах конституционного контроля закрепляют полномочие, связанное с проверкой конституционных жалоб граждан.

Так, согласно Конституции Бенина (Западная Африка) любой гражданин может обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности законов как непосредственно, так и в порядке исключения неконституционности, на которую он ссылается в процессе рассмотрения дела в суде. Рассмотрение дела в суде приостанавливается до вынесения решения Конституционным судом, которое должно быть принято в течение тридцати дней (ст. 122)[1].

Уместно обратить внимание на то обстоятельство, что подавляющее большинство обращений в Конституционный суд РФ (по официальным сведениям – до 90 %) связаны с конституционными жалобами граждан.

В-четвертых, довольно распространенными являются полномочия, связанные с толкованием текстов национальных конституций, участием в процедуре импичмента главы государства, оценкой конституционности проводимого референдума.

Вместе с тем, как показывает анализ, целый ряд полномочий предусмотрены только в ряде национальных конституций или даже в отдельных конституциях. Обратим внимание на эти особенности.

В Республике Бурунди среди прочих полномочий конституционно определены и такие, как «принятие решения о соблюдении порядка проведения президентских и парламентских выборов и референдумов и провозглашения их окончательных результатов»; объявление «о вакантности должности Президента Республики» (ст. 228)[2].

По Конституции Республики Мозамбик Конституционный совет имеет право: проверять кандидатов на должность Президента Республики с точки зрения соответствия условиям, предусмотренным в законе; объявлять о неспособности Президента Республики исполнять свои полномочия; удостоверят смерть и отсутствие Президента Республики; в качестве последней инстанции решать вопрос законности образования политических партий и коалиций, а также оценивает законность их наименований, акронимов и символов и выносит решение об их роспуске в соответствии с Конституцией и законодательством;

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 45-46.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 58.

рассматривать дела о действиях и выступлениях политических партий на выборах, а также о законности их наименований, аббревиатур и символов; рассматривать дела относительно сроков полномочий депутатов, а также в отношении несовместимостей, закрепленных в Конституции и в законе (ст. 244 «Полномочия»). Кроме того, согласно ч. 3 ст. 244 Конституции, Конституционный Совет осуществляет также иные полномочия, возложенные на него в соответствии с законом»[1].

Конституционный суд Бенина в обязательном порядке выносит постановление по таким вопросам, как: проверка регламентов Национального собрания, Высшего органа по аудиовизуальным средствам и коммуникациям и Экономического и социального совета до начала их применения в отношении их соответствия Конституции; следит за регулярностью проведения выборов Президента Республики (ст. 117)[2].

Конституционный суд Колумбии рассматривает и выносит окончательное решение о конституционности законопроектов, относительно которых Правительство представило замечания, указав на их несоответствие Конституции, и проектов статутных законов; пересматривает судебные решения, вынесенные по искам в защиту конституционных прав в установленном законом порядке[3].

Особенны также полномочия Конституционного суда Чили, который наряду с другими полномочиями рассматривает и выносит решения по искам, подаваемым в случаях, когда Президент Республики не промульгировал закон, хотя должен был это сделать, или промульгировал текст, отличный от того, который соответствует настоящей Конституции; принимает решение о конституционном или правовом несоответствии, которое препятствует лицу быть назначенным государственным министром, осуществлять полномочия в данной должности или исполнять одновременно другие функции; заявляет о неспособности, несовместимости и причинах прекращения полномочий конгрессменов[4]. Конституционный трибунал Эквадора компетентен рассматривать и разрешать вопросы неконституционности админи-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 542.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 44.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 619–621.

[4] Там же. С. 1052–1054.

стративных актов любых органов публичной власти; рассматривать резолюции об отказе в habeas corpus, habeas data и amparo, а также апелляции, предусмотренные по искам об amparo; выносить решения по возражениям против неконституционности, высказанным Президентом Республики в процессе подготовки законов[1].

Как и при производстве в судах общей юрисдикции, в конституционном судопроизводстве действует своего рода общее правило: конституционные суды обладают *связанной компетенцией*. Это означает следующее: 1) полномочия конституционного суда исчерпывающе определены национальной конституцией; 2) конституционный суд вправе осуществлять свои полномочия исключительно по инициативе (запросам или жалобам) лиц, органов, определенных национальной конституцией РФ; 3) перечисленные в национальной конституции и в институциональном законе полномочия конституционного суда (конституционного трибунала, конституционного совета) не являются исчерпывающими.

Для оценки рассматриваемой проблемы небезынтересен опыт конституционно-судебной практики некоторых стран относительно особенных (нетипичных) полномочий конституционных судов.

В частности, обращается внимание на то обстоятельство, что Федеральный конституционный суд Германии, Конституционный суд Республики Беларусь в случаях, не терпящих отлагательств, вправе применить временный судебный запрет до принятия решения по делу. Такой запрет может быть выдан только в том случае, если необходимо в кратчайшие сроки предотвратить грубое нарушение или угрозу нарушения прав и свобод человека и гражданина. При этом временный судебный запрет в любом случае может быть использован для защиты общественно значимых ценностей (ст. 32 Закона о Федеральном конституционном суде Германии). Примечательно, что

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1155-1156.

временный судебный запрет может отложить вступление в силу закона.

В контексте рассматриваемой проблемы уместно обратиться к так называемым новым полномочиям конституционных судов[1], включая и законодательные полномочия[2].

В теоретическом споре с К. Шмиттом Г. Кельзен, несомненно, был убедительнее в доказательстве преимущества института конституционного суда в обеспечении конституционной законности. Вопрос же о том, в каких пределах может и должен действовать конституционный суд, утверждая конституционную законность, по-прежнему остается открытым, и в конституционных системах стран даже одной конституционно-правовой семьи решается неоднозначно.

Устоявшийся, традиционный взгляд на проблему, базирующийся в том числе на методологии ортодоксального позитивизма, отрицает возможность участия органа конституционного контроля в правообразовании посредством создания им новых норм (установлений), ограничивая сферу его юрисдикции отменой недействительных норм законодательства, т. е. функцией негативного законодателя. При таком подходе функция позитивного законодателя принадлежит парламенту, притом что и негативные законодательные полномочия конституционного суда подвергаются определенным ограничениям. Вследствие действия принципа самоограничения суда, доктрины отказа от решения политических вопросов кассационная функция конституционного судопроизводства нередко ограничивалась в

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Новые, включая подразумеваемые, полномочия Конституционного суда // Международный журнал конституционного и государственного права. 2022. № 2. С. 69–77; Он же. Идея права и право в идеях. Т. II. Кн. 2. С. 636–646.

[2] Червонюк В. И. Законодательные полномочия конституционных судов: феномен судейского активизма или/и способ легитимации нормативности (создания новой правовой реальности). С. 646–665.

пользу полномочий, резервируемых за законодательной и исполнительной властью.

Динамизм феномена судебного активизма, расширение сферы действия принципа субсидиарности, объективирующаяся в конституционной практике абсолютного большинства демократических стран идея живой конституции создали основу для выхода органов конституционного контроля за пределы традиционно понимаемых пределов его деятельности.

Обращается внимание, что в рамках действия данной парадигмы в целом ряде зарубежных стран конституционные суды постепенно стали завоевывать пространство реализации функции позитивного законодателя. Проявлениями этой функции, в частности, являются апелляционные решения, в которых конституционный суд обращается к законодателю с целью инициации определенного регулирования соответствующего круга вопросов (Германия, США).

В этой же связи сделан акцент на том, что сравнительно недавно некоторые государства Европы закрепили в законодательстве специальные нормы в отношении права органов судебного конституционного контроля апеллировать к законодателю как в ограниченно узкой форме (Австрия, ФРГ, Польша), так и более широко (Бразилия, Венгрия, Италия и Португалия). В последнем случае особо выделяется юрисдикция Конституционного суда Португалии, наделенного явно выраженными полномочиями в данной сфере. Представители экспертного сообщества не без основания утверждают, что во Франции орган конституционного контроля фактически превратился в третью палату парламента, а в Германии Федеральный конституционный суд является высшим институтом судебной власти.

На материалах практики деятельности национального органа конституционного контроля сделан вывод о том, что в Казахстане при осуществлении предварительного конституционного контроля Конституционный совет может исполнять функции позитивного законодателя.

Пределы полномочий конституционных судов (трибуналов)/советов

Безусловно, при оценке касающихся конституционного суда компетенционных норм следует особо обратить внимание на проблему пределов полномочий. Как правило, относительно таких пределов в национальных конституциях (что не так часто) или в законах о конституционных судах есть специальные указания, выраженные в форме конституционных оговорок. Так, в чч. 3 и 4 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» определено, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права и при осуществлении ААконституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов[1].

В соответствии с ч. 7 ст. 276 Конституции Эквадора «распоряжения судебной власти не подпадают под контроль Конституционного трибунала»[2]. Тем самым конституцион-ный законодатель императивно устанавливает границы усмотрения Конституционного трибунала страны при осуществлении им конституционного правосудия. Хотя, надо сказать, что в ряде

[1] В понимании исследователей проблемы, принцип разрешения Конституционным Судом РФ исключительно вопросов права означает, что аргументы в пользу принимаемых им решений должны быть в конечном счете именно правовыми, хотя при этом не исключается отражение в решении КС РФ анализа и оценки доводов иного характера (социально-экономического, исторического и т. п.), если это необходимо для формирования правовых позиций по делу (Петров А. А. Конституционный Суд России: осмысление опыта : монография / под ред. А. Н. Медушевского. М. : Центр конституционных исследований, 2022. С. 338–358; Чирнинов А. М. Доказывание и доказательства в конституционном судебном процессе Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 18).

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1156.

случаев национальные конституции указывают на судебные акты как объект конституционного нормоконтроля.

С пределами конституционного нормоконтроля связывают феномен юстициабельности.

Примечательно, что в зарубежной юриспруденции эта тема рассматривается в связи с доктриной «политического вопроса», а сама способность спора быть разрешенным в суде обозначается как «юстициабельность» (justiciability). Не вдаваясь в глубокое рассмотрение проблемы юстициабельности споров, отметим, что одним из ключевых ее критериев является наличие правового стандарта разрешения спора судом или, иными словами, правовой нормы, которая может быть положена в основу судебного решения по спору. По К. Шмитту, «всякая юстиция привязана к нормам... Если судья покидает территорию, где действительно существует подведение дела под действие общих норм в зависимости от его обстоятельств и тем самым содержательная привязка к закону, то он уже не может быть независимым судьей, и никакая видимость формы юстиции не избавит его от этого следствия»[1].

Проще говоря, применительно к конституционному судопроизводству это прежде всего означает, что являющийся предметом разбирательства в суде спор представляет собой вопрос права, иными словами, является юстициабельным, но только при том условии, что национальная конституция содержит положения, на основании которых данный спор может быть разрешен, соответственно, суд может занять определенную позицию по нему (спору), приняв необходимое решение. В таком случае конституционный суд правомочен разрешить спор на основании существующих норм, а значит, сформулированный в обращении вопрос является вопросом права.

[1] Шмитт К. Гарант конституции // Шмитт К. Государство: Право и политика. М., 2013. С. 51.

§ 4. Решения органов конституционного нормоконтроля

Конституционно признанные и законодательно закрепленные полномочия орган конституционного контроля осуществляет в присущих ему организационно-правовых формах, посредством принимаемых решений. Решение такого органа (конституционного суда/совета/трибунала или высшего суда в системе судов общей юрисдикции) представляет собой правовой акт, принятый Судом на его заседании в установленной процессуальной форме на основе рассмотренного им дела, т. е. рассмотрения вопроса, имеющего конституционное значение. Судебные акты органов конституционно контроля принимаются в определенной форме.

В Российской Федерации Закон о Конституционном суде (ст. 71) выделяет следующие виды решений: итоговое решение, именуемое *постановлением* (принимается по вопросам, перечисленным в ч. 2–5 ст. 125 Конституции и пп. 1–3.2, 4 и 5.1 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном суде, или заключением (по вопросу, указанному в ч. 7 ст. 125 Конституции и п. 5 ч. 1 ст. 3. Под *определением*, как юридической формой принимаемых Судом решений, понимаются все иные решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, например, об отказе в принятии обращения к рассмотрению, о прекращении производства по делу); решения по вопросам организации деятельности.

Решение конституционного суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей и считается принятым, если за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей. Решение о толковании национальной конституции, как правило, принимается квалифицированным составом суда; в Российской Федерации – большинством не менее двух третей от общего числа (11) судей (ст. 72 в ред. Федерального конституционного закона от 04.06.2020 № 9-ФКЗ). В случае, если при принятии решения по делу о проверке кон-

ституционности нормативного акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов.

По общему правилу судья конституционного суда не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования. Законом РФ о Конституционном суде (ст. 74) предъявляются определенные требования к решению Суда. Прежде всего, такие решения должны основываться на материалах, исследованных Судом. Действует процессуальный режим (порядок) принятия конституционными судами решений.

Так, по Конституции Габонской Республики Конституционный суд выносит решение в месячный срок. Если он заявляет, что оспариваемый закон или подзаконный акт противоречит Конституции, данный закон или регламентарный акт прекращает действие с момента принятия решения Конституционным Судом. При этом решения Конституционного суда не подлежат обжалованию. Они вменяются в обязанность публичным властям, всем административным, судебным органам, всем физическим и юридическим лицам. Парламент в течение следующей сессии в рамках отлагательной процедуры рассматривает последствия, возникшие в результате принятия решения о соответствии Конституции (ст. 92)[1].

Согласно Конституции Республики Мозамбик решения Конституционного совета являются обязательными; он может рассмотреть и объявить о неконституционности законов и незаконности иных нормативных актов государственных органов в любой период их действия. Конституционно определено, что правом ходатайствовать перед Конституционным советом о признании неконституционности закона или незаконности нормативных актов государственных органов обладают: Президент Республики; Председатель Ассамблеи Республики; не менее одной трети депутатов Ассамблеи Республики; Премьер-министр; Генеральный Прокурор Республики; омбудсмен;

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 607.

две тысячи граждан (ст. 245 «Запрос о неконституционности»)[1]. При этом, если Конституционный совет выносит заключение о неконституционности, Президент Республики обязан наложить вето на законопроект и вернуть его в Ассамблею Республики (ст. 246.5)[2].

По Конституции Республики Джибути решения Конституционного совета имеют силу судебного постановления. Они не подлежат обжалованию. Конституционно установлено, что решения Конституционного совета обязательны к исполнению публичными властями, административными и судебными органами, равно как и всеми физическими и юридическими лицами[3].

Как следует из Конституции Бенина, Конституционный суд выносит решение в течение пятнадцати дней после ознакомления с текстом законопроекта или жалобы па нарушение прав человека и общественных свобод; при необходимости (в случае чрезвычайной ситуации) этот срок сокращается до восьми дней. В этом случае представление дела в Конституционный суд приостанавливает срок опубликования закона (ст.120)[4].

Применяются процедуры ускоренного производства в случаях, определенных Конституцией. В частности, Конституционный суд по просьбе Президента Республики или любого члена Национального собрания выносит свое заключение о конституционности законов до их опубликования. А также он «автоматически выносит свое заключение о конституционности законов и любых нормативных актов, которые считаются нарушающими основные права человека и общественные свободы». В этом случае решение должно быть принято в течение восьми дней (ст. 121). Положение, объявленное неконституционным, не может быть принято или введено в действие (ст. 124). Решение Конституционного суда обжалованию не подлежит. Решения Конституционного суда должны быть обя-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка.. С. 542.

[2] Там же. С. 543.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 90.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 90.

зательными для государственных органов и для всех гражданских, военных и судебных инстанций[1].

Правовые последствия принятия специализированным органом конституционного контроля решения предусмотрены не только институциональными законами, но в ряде случае являются предметом конституционного регулирования.

В частности, согласно Конституции Алжирской Народной Демократической Республики, если Конституционный совет приходит к выводу, что какой-либо договор, соглашение или конвенция противоречат Конституции, они не подлежат ратификации (ст. 168). Кроме того, если Конституционный совет установит, что какое-либо законодательное или нормативное положение не соответствует Конституции, то они теряют свою юридическую силу с момента вынесения решения Совета (ст. 169)[2].

В конституциях некоторых стран определены процедуры исправления неточностей законодательного органа, выявленные в ходе проверки конституционности закона.

Так, согласно Конституции Колумбии, если в процессе проверки актов по форме на соответствие Конституции Конституционный суд сталкивается с устранимыми недостатками, он предписывает вернуть указанный акт издавшему его органу для устранения недостатков. В случае их устранения Конституционный суд продолжает рассмотрение и разрешение вопроса о соответствии представленного акта Конституции (ст. 241)[3].

В Российской Федерации комплекс процедур, связанных с принятием Конституционным судом РФ решений и их исполнением, закреплен в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации.

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 45-46.
[2] Там же. С. 45-46.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 622.

Согласно Закону решение Конституционного суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Конституционный суд принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. При принятии решения Суд не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Постановления и заключения Конституционного суда излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия; определения Суда оглашаются в заседании и заносятся в протокол, если иное не установлено Законом.

Законом о Конституционном суде установлены следующие правила, относящиеся к юридической силе решения: 1) акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; 2) признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в законную силу международные договоры не подлежат введению в действие и применению; 3) решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке.

Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного суда Российской Федерации неконституционными либо примененных в истолковании, расходящемся с данным Конституционным судом Российской Федерации в постановлении истолкованием, должны быть пересмотрены (а до пересмотра не подлежат исполнению) в случаях, определенных законом (чч. 2 и 5 ст. 80 Федерального конституционного закона о Конституционном суде).

Глава 20. Прокуратура в конституционном механизме современного государства

§ 1. Модели прокуратуры в зарубежных странах и особенности ее статуса

Постановка проблемы (экскурс в историю). Института прокуратуры в современном смысле слова не существовало ни в древности, ни в Средние века. Действительно, суды – древний институт государственности, а если следовать библейским актам, учению аналитической юриспруденции (отчасти и кросскультурной теории) о происхождения права[1], то именно появление суда предопределило возникновение государства[2], между тем как институт прокуратуры возникает спустя многие столетия, в условиях уже относительно централизованных государств.

[1] См.: Червонюк В. И. Теория государства и права. С. 195-196.

[2] Данный вывод основывается в том числе на свидетельствах относительно библейских корней происхождения права. Как это следует из Библии, право (Законы Моисея) появляется задолго до возникновения государства – в период скитаний библейского народа по Синайской пустыне. Одновременно создается и судебная власть. Моисей выбрал «из всего народа людей способных, боящихся Бога, людей правдивых, ненавидящих корысть… И судили они народ во всякое время; о делах важных доносили Моисею, а все малые дела судили сами» (Исх. Гл. 18. Ст. 21 и 26). Как отмечают современные исследователи проблемы, библейское право устанавливало большое число норм, которые ограничивали царскую власть (см.: Баренбойм П. Д. Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда. М., 1997. С. 65, 77, 82).

В Западной Европе данный институт впервые учреждается во Франции: в конце XVIII в. Законом от 1 декабря 1790 г. учреждены назначаемые королем пожизненно чины прокуратуры (ministere publie) для наблюдения за правильным применением законов и исполнением судебных приговоров; им было присвоено название комиссаров короля (commissaires du roi). В 1792 г. на них было возложено поддержание обвинения перед судом. В то же время считается, что первый зародыш прокуратуры обнаруживается уже в Средние века; его усматривают в тех адвокатах, которых короли и сеньоры нанимали из числа представителей адвокатского сословия сначала для ведения отдельных дел, а позднее – в качестве постоянных представителей их интересов на суде (gens du roi, (люди короля), gens des seigneurs (люди сеньоров). При этом одни из них занимались письменной подготовкой дел и направлением их в суды, носили название королевских прокуроров (procureurs du roi, procurators fiscales); другие выступали в судах с речами (с устной защитой) и назывались королевскими адвокатами (avocats du roi). С развитием инквизиционного процесса и устранением из уголовного процесса устности и состязательности королевские адвокаты выступали исключительно в гражданском суде, в то время как в уголовном суде остались лишь королевские прокуроры[1]. Статус должностных лиц в составе магистратуры прокуроры и адвокаты короля приобретают только в XIV столетии. «В этом смысле основателем французской прокуратуры принято считать Филиппа IV Красивого, так как при нем судебное представительство короны посредством особых органов, фактически существовавших и раньше, было впервые организовано законом». В ордонансе от 25 марта 1302 г. – первом по времени законодательном памятнике прокуратуры – определяется положение постоянных королевских прокуроров при трех существовавших парламентах (в то время – квазисудебных органов) в Париже.

Под разными названиями институт фискалата существовал и в других государствах (Германия, Испания, Италия); во Франции, как отмечалось, данный институт получает развитие несколько позже[2].

---

[1] Подробно см.: Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1. М. : Университетская Типография 1889 (гл 11); Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. I. СПб. : Издательство «АЛЬФА», 1996. С. 503–540.

[2] О становлении института фискалата (фискалитета) в России см.: Горячковская Ю. М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII –

В структуре государства наличие прокуратуры причинно обусловлено. По утверждению выдающегося русского юриста и психолога первой четверти XX в. С. В. Познышева, это вытекает, с одной стороны, из очевидной необходимости обеспечить полноту и правильность применения уголовных законов, наказуемость виновных нарушителей закона, а с другой – из-за недостаточности для только что указанной цели народного и частного обвинений[1]. Как это станет очевидным из последующего анализа, функции прокуратуры только к отмеченным направлениям ее деятельности не сводятся.

Причины разнообразия типовых моделей прокуратуры. Правовая доктрина выделяет разнообразные типы, разновидности прокуратуры, а равно органов, осуществляющих сходные с ней функции. Это разнообразие не является плодом теоретических изысканий, оно причинно обусловлено. Вне зависимости от теоретического расклада прокуратура как часть государственного механизма зависима от самых разных обстоятельств[2]. Ее статус, место в государственной системе определяются моделью государственного устройства, природой (государственным режимом), структурой государства, политико-правовыми традициями страны, типом правовой семьи и пр. Отмеченные обстоятельства, несомненно, нужно дополнить указанием на специально-юридические факторы, т. е. на те из них, действие которых обусловлено своеобразием социально-правовой среды конкретно взятой страны. В числе таковых – исторически сло-

начале XX в.: Историко-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Белгород, 2001; Никитин Е. Л., Кулик Н. В. Модели и стандарты прокурорской деятельности в современных условиях : учебное пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018.

[1] Познышев С. В. Элементарный учебник уголовного процесса. Изд. 2-е. М. : ЛЕНАНД, 2016. С. 58-59.

[2] Обоснование концепта прокуратуры в структуре государствоведения представлено в работе: Конституционное право зарубежных стран [В. И. Червонюк и др.]. С. 196–216.

жившийся тип судопроизводства. Так, то обстоятельство, что в британской системе права никогда не было властной фигуры прокурора, специалисты объясняют тем, что английский состязательный процесс предполагал абсолютное равенство статуса сторон. Соответственно, государственные адвокаты никогда не признавались органом юстиции, как это имело место в случае с европейскими (континентальной Европы) прокурорами. Поэтому считается, что подобные органы сохранили в себе исторический ген государственной адвокатуры, что не позволяет говорить о появлении в странах английского права прокуратуры в традиционном смысле.

Еще одной из юридических детерминант являются конструктивные типологические особенности национальной правовой системы. Так, то обстоятельство (на что уже было обращено внимание в специальной литературе), что в системе общего права главной формой (источником) права длительное время выступал не закон, а судебный прецедент, самым непосредственным образом оказало влияние на содержание правовой политики британского государства, на обслуживающий практику правовой инструментарий, а равно и на юридическую лексику. По этой причине специальные механизмы обеспечения законности в британской правовой системе не получили широкого распространения. Для системы общего права не существовало задачи охраны законности в том смысле, как это было характерно для систем континентального права. Объясняется это тем, что действие прецедентного права основывается на иных механизмах, чем это характерно для статутного права (законодательства). Соответственно средства прокурорского надзора в этом случае оказываются менее эффективными. Отсюда и институт прокуратуры как один из действенных механизмов обеспечения реализуемости законодательства в системе общего права не получает своего развития.

Появление в государственном механизме прокуратуры справедливо связывают с конструкцией государства, его природой. Возникнув первоначально как свидетельство складывающейся сильной (жестко централизованной) государственности, институт прокуратуры с течением времени (для различных стран этот период различен) трансформируется в конституционный механизм обеспечения прав и свобод граждан, причем для группы стран исключительно в сфере отправления уголовного судопроизводства. Повсеместное, начиная со второй половины XX в. учреждение таких действенных механизмов контроля за законностью, обеспечением прав и свобод, как конституционные суды, институт омбудсмена, расширившийся доступ граждан к правосудию, гарантированное международным и национальным правом право граждан на эффективные средства правовой защиты и пр., значительно ограничило поле деятельности прокуратуры. На этом фоне, наблюдаемый в ряде стран отказ от ранее традиционно осуществляемых прокуратурой функций, выглядит вполне логичным. Одновременно практика многих государств доказывает и то, что в современных условиях прокуратура действительно позиционируется с институтом защиты общих (общенациональных) интересов, утверждения господства права, прежде всего во взаимоотношениях публичной власти и населения. То обстоятельство, что прокуратура является действенным инструментом в механизме поддержания режима законности, обеспечения прав и свобод граждан со всей очевидностью указывает на социальную значимость данного института. Именно с этим обстоятельством для большой группы зарубежных стран связывается определение места прокуратуры в механизме государства.

Типология прокуратуры современных государств. Консолидация всех факторов, так или иначе влияющих на модели, виды прокуратур, позволяет типологизировать их по различным основаниям.

Исходя из того, что прокуратура есть часть действующей в стране юстиции (и правовой системы страны в целом), взяв за основу критерий типологии правовых семей, можно выделить два самых общих типа прокуратуры: 1) прокуратуры стран континентальной семьи права и 2) прокуратуры стран общего права. Внутри каждого типа обособляется множество их разновидностей. Первые два типа распадаются на несколько

исторических моделей прокуратуры, объединенных общностью правовой традиции. В частности, выделяют французскую, скандинавскую, российскую и иберо-американскую модели[1].

В зависимости от места прокуратуры в государственном механизме, ее организационной и функциональной независимости (автономии) могут быть выделены несколько моделей прокуратуры. Это, прежде всего, обособление прокуратуры, как:

1) независимого конституционного органа (страны СНГ, Албания, Венгрия, Вьетнам, Испания, КНР, Куба, Латвия, Литва, Македония, Португалия, Сербия, Словакия, Хорватия, Монголия, Индонезия, почти все страны Латинской Америки, Португалия и ее бывшие колонии);

2) находящегося в ведении другого органа государства, т. е. как органа: 2.1) государственного обвинения, находящийся в административном подчинении у правительства (министерства юстиции), притом что возможны несколько разновидностей данной модели прокуратуры: а) организационно подчиненного Министерству юстиции, но при этом функционально вполне самостоятельного (Франция, Бельгия, Люксембург, Республика Корея, Румыния, Словения, Турция, Финляндия, Чехия, Эстония, Япония); б) находящегося в полном подчинении Минюсту (Дания, Польша, Филиппины); в) находящегося исключительно в подчинении правительства (Швеция, Швейцария); 2.2) занимающего промежуточное место между исполнительной и судебной властью (Франция, ФРГ, Бельгия, Египет, Италия, Нидерланды, Румыния); 2.3) относящегося к судебной власти[2] (организационно встроенного в ее структуру) (Азербайджан, Андорра, Болгария, Грузия, Испания, Латвия, Молдова, Иран);

3) идентифицируемого с Министерством (департаментом) юстиции, осуществляющим идентичные с прокуратурой функции; так называемые атторнейские службы (Канада, США);

---

[1] См.: Конституционное право зарубежных стран / [Червонюк В. И. и др.]. Ч. I. С. 214–216.

[2] Как отмечается в специальной литературе, «организация правосудия может также включать в себя прокуратуру, состоящую из судебных работников (магистратов), подчиненных принципу беспристрастности, или подразумевать создание корпуса чиновников, в обязанности которых входит уголовное преследование под контролем судьи» (Суд и государство / под ред. Л. В. Головко, Б. Матье. М. : Статут, 2018. С. 35-36).

4) позиционируемого в качестве юридической службы правительства (Соединенное Королевство и другие страны общего права, в частности, Австралийский Союз);

5) нетипичного способа организационного подчинения; в частности, подчинение непосредственно правительству, как это, к примеру, имеет место в Швеции.

В зависимости от организационного строения прокуратуры подразделяются на централизованные и децентрализованные. В первом случае прокуратура рассматривается как единая централизованная система государственных органов, исключающая или допускающая незначительную автономию внутри данной системы. Порядок формирования, квалификация прокуроров, статус и юрисдикция органов прокуратуры определяются едиными актами. Руководство органами прокуратуры осуществляется из единого центра, действует жесткая иерархия внутри системы органов прокуратуры. Децентрализованная прокуратура основана на иных принципах. При этом степень децентрализации также различна. Прокуратура в этом случае квалифицируется как единая централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование и иные функции[1].

В ряде государств прокуратура (аналогичные ей органы) почти полностью децентрализована (США, Мексика, Швейцария). Так, в США только федеральные окружные атторнеи по представлению Генерального атторнея назначаются Президентом «с совета и согласия» Сената. Атторнейские службы штатов и муниципалитетов не знают строгой иерархической соподчиненности, они полностью самостоятельны и формируются независимо друг от друга. Генеральные атторнеи штатов назначаются обычно так же, как и на федеральном уровне, губернатором штата с согласия местного сената. Иногда они избира-

[1] Такое понимание прокуратуры представлено, к примеру, в действующей редакции Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 1) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ются населением. Местные государственные атторнеи (округа, района, города) избираются населением соответствующей административно-территориальной единицы и лишь в некоторых штатах назначаются губернатором, Генеральным атторнеем штата или законодательным органом штата.

В зависимости от сферы применения прокурорского надзора наряду с общими прокурорскими органами, выделяются разновидности специализированных прокуратур. Такие прокуратуры созданы, в частности, в большинстве стран континентальной семьи права.

Это прежде всего: *военные прокуратуры* (страны СНГ, Болгария, Бразилия, Венгрия, Вьетнам, Греция, Дания, Иран, КНР, Польша, Словакия); *транспортные прокуратуры* (Азербайджан, Грузия, Молдова, Нидерланды, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, КНР); *экологические прокуратуры* (Казахстан, Молдова, Норвегия, Российская Федерация, Узбекистан); *трудовые прокуратуры* (Бразилия). К специальным относятся прокуратуры, учреждаемые для предупреждения и подавления незаконного оборота наркотиков (Испания), для борьбы с преступлениями против государственной безопасности (Египет), преследованию международных преступлений (Дания). В некоторых странах роль специализированных прокуратур выполняют специальные учреждения. Так, в Польше на правах специальной прокуратуры действует Институт национальной памяти – Комиссия преследования преступлений против польского народа, в Италии – Национальное управление по борьбе с мафией, в Румынии – Национальная антикоррупционная прокуратура.

Критериями типологии прокуратуры могут быть осуществляемые ею функции, способ формирования корпуса прокуроров и др.

Функции прокуратуры. Как известно, функции прокуратуры современных государств сводятся преимущественно к трем основным: 1) уголовное преследование лиц, совершивших преступления; 2) поддержание публичного обвинения в суде; 3) надзор за законностью предварительного расследования пре-

ступлений и содержания лиц в местах лишения свободы[1]. При этом можно выделить страны, где прокуратура осуществляет главным образом функцию поддержания публичного обвинения в суде. Преимущественно это страны общего права.

Напротив, в группе стран континентального права, приверженных к так называемой французской модели прокуратуры (прокуратура организационно подчинена Минюсту, но действует в рамках судебной системы), органы прокуратуры, за некоторыми изъятиями, осуществляют все три группы функций.

Так, согласно внутригосударственному праву ФРГ прокуратура: а) расследует уголовные преступления, ведет уголовное преследование по ним и выступает в качестве обвинителя в суде; б) участвует в судебном процессе в качестве беспристрастной стороны, не будучи при этом стороной процесса; в) предпринимает действия с целью приведения в исполнение решения суда, надзирает за исполнением приговора.

По степени значимости и распространения среди иных функций выделяется общий надзор за законностью – надзор за точным и единообразным исполнением и применением законов на всей территории страны. Эта функция прокуратуры предусмотрена законодательством государств СНГ, Польши, стран Латинской Америки, стран, приверженных социалистического пути развития, ряда других стран (Княжество Андорра, Венгрия, Испания, Италия, Колумбия, Парагвай и др.).

К примеру, Органический закон Венесуэлы о прокуратуре возлагает на прокуратуру обязанность осуществлять надзор за соблюдени-

[1] Анализ конституционных текстов современных государств не дает оснований относить прокуратуру к еще одному из органов государственной власти. Утверждение о том, что «в Швеции прокуратура представляет собой особый орган власти» не подтверждается теми функциями и задачами, которые она осуществляет. По мнению цитируемого автора, к таковым отнесены: оказание помощи канцлеру юстиции и парламентским омбудсменам, осуществление надзора за следствием в органах полиции и осуществление следствия по наиболее сложным делам (Могунова М. А. Государственное право Швеции. М. : Норма, 2009. С. 326).

ем Конституции, законов и фундаментальных свобод на всей национальной территории, а также наблюдение за точным исполнением конституционных прав и прав человека в тюрьмах и в других местах заключения. Согласно упомянутому Закону, прокуратура обязывается гарантировать в судебных процессах уважение прав и конституционных гарантий, равно как соблюдение международных договоров, конвенций и соглашений; гарантировать быстродействие и хорошую работу системы правосудия, соблюдение должной процедуры (ст. 11). Имея в виду, что конституционно прокуратура Грузии признана «учреждением судебной власти», ее функции определены алогично: согласно ч. 1 ст. 91 Конституции прокуратура «осуществляет уголовно-правовое преследование, надзор за дознанием и исполнением наказания, а также поддерживает государственное обвинение»1.

Существует группа стран, в которых функции прокуратуры касаются самых разнообразных сфер надзора за законностью.

Так, Конституция Бразилии к числу функций национальной прокуратуры относит: обеспечение соблюдения правительственными и служебными органами прав, гарантированных данной Конституцией; назначение гражданского расследования и публичных гражданских акций для защиты государственной и общественной собственности, окружающей среды и других индивидуальных и коллективных интересов; в установленных случаях возбуждение исков о признании неконституционности актов и процессов. К особенным «институциональным функциям прокуратуры» страны отнесены также: юридическая защита прав и интересов индейского населения; осуществление внешнего контроля за деятельностью полиции (ст. 129) и др.[2]

В соответствии с Органическим законом 2002 г. Федеральная прокуратура Мексики осуществляет надзор за соблюдением конституционности и законности; принимает участие в процессе экстрадиции и других формах международного правового сотрудничества; следит за уважением конституционных гарантий и прав человека в сфере своей компетенции; участвует в Национальной системе общественной безопасности; высказывает свое мнение и участвует в разработке законопроектов и законодательных реформ, относящихся к сфере ее деятельности. Генеральный прокурор Республики принимает личное участие в рассмотрении споров между двумя или несколькими

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. С. 745-746.

[2] См.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 206.

штатами Федерации, между штатом и Федерацией или между различными властями одного и того же штата.

Согласно Конституции Аргентинской Республики, кроме участия в правосудии (в уголовном и гражданском судопроизводстве), прокуратура призвана следить за соблюдением Конституции и законов, должной процедуры в судебном процессе и др.[1]

Конституция Болгарии устанавливает, что прокуратура следит за соблюдением законности путем поддержания обвинения по уголовным делам общего характера, а равно участия в гражданских и административных делах; осуществляет надзор за исполнением уголовно-правовых и других принудительных мер; отменяет не соответствующие закону акты; осуществляет расследование преступлений, поиск доказательств и исполнителей, исполняет надзор за деятельностью служб судов и трибуналов. На прокуратуру возлагается конституционная обязанность «требовать проведения следствия и начала полицейского расследования, определяя правовые основы для их проведения» (пп. 1–3 ст. 127)[2].

Имеет место возложение на прокуратуру весьма специфичных для данного органа государства функций.

Так, Законом Республики Польша 1985 г. о прокуратуре среди прочих на нее возлагается задача «рецензирования проектов нормативных актов»; в монархическом Брунее Генеральный атторней «ответствен за разработку законопроектов». Согласно ст. 159 Конституции Перу прокуратура обязана «осуществлять законодательную инициативу и уведомлять Конгресс или Президента Республики о пробелах или дефектах в законодательстве». Закон Португалии о прокуратуре 1998 г. обязывает прокуратуру «надзирать за конституционностью нормативных актов», а в соответствии с п. 4 ст. 127 Конституции Болгарии «прокуратура предпринимает действия для отмены актов, не соответствующих закону» (конституционный суд страны по искам устанавливает конституционность законов). Законодательством Нидерландов в обязанности Генерального прокурора при Верховном суде вменяется «возбуждение процедуры снятия с должности или отстранения от исполнения обязанностей назначенных пожизненно членов судейского корпуса». Конституция Таиланда и специальный закон возлагают на прокуратуру обязанность «представлять государство в

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 45.

[2] См.: Конституции государств Европы. Т. 1. С. 415.

суде; осуществлять правовые исследования и развитие права; давать юридические консультации государственным органам». Конституцией Бразилии, напротив, прокуратуре «запрещается юридически представлять и консультировать государственные органы» (п. IX ст. 129). Как следует из § 2 ст. 155 Конституции Республики Сингапур, «Президент может время от времени уполномочивать Генерального прокурора давать указания о переиздании новейшего варианта текста Конституции»[1].

Среди прочих функций, возлагаемых на прокуратуру, принятая в 2019 г. Конституция Республики Куба указывает и на функцию «бороться против любого проявления преступности». Судебный кодекс Бельгии уполномочивает королевского прокурора выполнять различные виды следственной деятельности: допрашивать подозреваемых, свидетелей; осуществлять выемку; назначать экспертов (судебно-медицинских, по баллистике и взрывам, по тестам на ДНК и пр.), идентифицировать и блокировать при необходимости банковские счета; осуществлять обыск с согласия проживающего; арестовывать на период до 24 часов. Основными функциями федеральной прокуратуры законодательство Швейцарии называет: осуществление уголовного преследования преступлений, направленных против Швейцарии и «общих интересов» (шпионаж, терроризм, организованная преступность, отмывание денег, должностные преступления федеральных служащих, воинские и международные преступления); руководство расследованием уголовных дел соответствующих категорий, осуществляемым судебной полицией; представление интересов общества в судах.

Статус прокуратуры в странах континентальной семьи права. Как отмечалось, в зависимости от организационно-правовой оформленности статуса прокуратуры принято выделять две группы зарубежных стран этой правовой семьи, в одной из которых прокуратура представляет собой независимый конституционный орган или конституционно оформленный орган государства. Национальные конституции в данном случае содержат не только упоминание о прокуратуре, но нередко достаточно подробно характеризуют порядок и способ ее формирования, функции и полномочия, взаимоотношения с иными органами государства. Вторая группа стран отличается тем, что прокура-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 770.

тура организационно не обособлена и подчинена какому-либо органу, чаще всего Министерству юстиции, притом что, как правило, структурно она встроена в судебную систему. Применительно к данной группе стран прокуратура организована как судебно-административная властная структура, действующая на началах иерархической субординации. В этой группе стран прокуратуру относят к так называемой французской модели.

Общее, что объединяет обе группы стран под эгидой континентального права, заключается в том, что прокуратура представляет собой в большей или в меньшей мере централизованную систему прокурорских органов, осуществляющих значительно больший набор функций, чем это характерно для органов государственного обвинения в странах англо-американского права. Важной задачей прокуратуры этого типа является ее деятельность в сфере борьбы с преступностью. Статус прокуратуры (иногда и прокуроров) определяется конституцией, специальными законами и процессуальным законодательством.

Для рассматриваемой модели характерна иерархическая связь как между прокуратурами, так и прокурорами. Прокуратура построена на принципе иерархической субординации: все нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим и обязаны выполнять их указания; каждый прокурор имеет заместителя, который обязан следовать указаниям прокурора, а каждый прокурор, в свою очередь, обязан следовать указаниям вышестоящих лиц. До некоторой степени учреждение должно следовать указаниям генерального прокурора (министра юстиции). Иерархическая субординация ограничена принципами законности и личной убежденности. Эти два принципа позволяют подчиненному прокурору отказаться от выполнения приказа, который он считает незаконным. При подаче ходатайства или возражения по иску он свободен в выражении собственного личного мнения.

К рассматриваемой группе относятся страны континентальной Европы, Латинской Америки, ряд государств Африки, Южной и Юго-Восточной Азии. Это государства с различными формами государственного правления (монархические и республиканские) и государственно-территориального устройства (унитарные и федеративные); не только с однотипными, но и с разноформационными характеристиками (например, социалистическая Куба, КНР, КНДР, с одной стороны, а с другой – ФРГ, Республика Корея). Это крупные государства по размерам территории и численности населения (Бразилия, КНР) и государства карликовые (Великое Герцогство Люксембург, Княжество Андорра).

Таковы некоторые родовые признаки прокуратур стран, относящихся к данной группе. Вместе с тем каждая из стран привносит свою специфику.

Модель *прокуратуры как самостоятельного конституционного органа* распространена во многих странах. Статус независимого и самостоятельного органа получает конституционное оформление.

Так, Конституцией Аргентинской Республики (подразд. 4 ч. 2 разд. 1 «О прокуратуре») прокуратура рассматривается как «автономный орган, пользующийся функциональной и финансовой независимостью», функция которой – «отправление правосудия, защищающего интересы общества, совместно с иными органами власти Республики» (ст. 120)[1].

Считается, что прародительницей французской модели прокуратуры является прокуратура, возникшая в конце XVIII – начале XIX в. во Франции. Так же как и отмеченная выше модель, она распространена на различных континентах мира, организационно подчинена министерству юстиции, но действует в рамках судебной системы. При исполнении своих обязанностей прокурорские работники независимы от судов. Систему прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор, министр юстиции путем издания циркуляров формулирует общую политику уголовного преследования и несет политическую ответ-

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 45.

ственность за действия прокурорской службы. Между министром юстиции и коллегией генеральных прокуроров проводятся регулярные консультации относительно общей политики в области уголовного преследования.

Магистраты прокурорского корпуса представляют исполнительную и судебную ветви власти и одновременно входят в судейский корпус. В таком двойном качестве они участвуют в деятельности обеих ветвей власти: входя в систему судебной власти и действуя при судах, прокуратура в то же время организационно подчиняется Министерству юстиции. Несмотря на подчинение исполнительной власти, прокуроры по своему статусу весьма близки к судьям (те и другие именуются магистратами): получают одинаковую подготовку, в ходе своей карьеры нередко переходят с прокурорских должностей на судейские, равно как и обратно. В то же время между указанными категориями магистратов сохраняются и существенные различия.

Страны с атипичной моделью прокуратуры. Как показывает анализ, существуют страны, в которых органы прокуратуры нельзя отнести к какой-либо из выделенных групп. Это страны с так называемым атипичным статусом прокуратуры.

Факторы, обусловливающие такой статус, различны, но это своеобразие главным образом предопределено особенностями конституционного развития страны. Так, очевидно, что проверка законности действий административных структур и должностных лиц все же выступает формой прокурорского надзора. Для его осуществления логично создание в механизме государства специализированного органа, подобного прокуратуре. Нежеланием создавать ведомство, которое концентрировало бы значительный объем правоохранительной власти, продиктовано отрицательное отношение к прокуратуре. Нечто подобное наблюдается в Великобритании. Отсутствие прокуратуры обусловило учреждение в различных областях государственной и общественной жизни множество учреждений омбудсмена. Вполне возможно, что для этой страны данный институт имеет преимущества. Но предположение о том, что его деятельность будет столь же эффективна в других странах (в том числе и в Российской Федерации), имеет лишь вероятностный характер.

§ 2. Способы и процедуры (порядок) формирования корпуса прокуроров. Статус прокурора и его гарантии (сравнительно-правовой контекст)

Способы и процедуры (порядок) формирования корпуса прокуроров. С решением этих вопросов связана независимость прокуратуры в целом, характер взаимоотношений с другими органами государства. Принципиальное значение имеет способ назначения генерального прокурора (высших должностных лиц органов государственного обвинения).

Наиболее распространена практика утверждения в должности генерального прокурора главой государства, самостоятельно или при участии парламента.

Так, согласно ст. 153 Конституции Бельгии 1994 г. (с послед изм.) Король назначает и увольняет чиновников прокуратуры[1]. Точно так же по Конституции Нидерландов (п. 1 ст. 117) указом Короля назначаются на должность и пребывают в должности пожизненно судьи судебных органов и Генеральный прокурор при Верховном суде[2]. В Монголии Генеральный прокурор и его заместители назначаются сроком на шесть лет Президентом по согласованию с Великим государственным хуралом (ч. 2 ст. 56)[3]. В Албании Генеральный прокурор назначается Президентом Республики с согласия Кувенда (§ 1 ст. 149 Конституции)[4]. В Азербайджане, Кыргызстане, Туркменистане, Узбекистане, Украине генеральные прокуроры назначаются президентами с согласия национальных однопалатных парламентов; в Республике Беларусь, Казахстане, США, ФРГ – с согласия верхней палаты парламента. Аналогичный порядок применяется и в других странах. По Конституции Мексики (ст. 102) Генеральный прокурор назначается Президентом Республики с согласия Сената. Генеральный прокурор Федеративной Республики Бразилия назначается Президентом Республики после утверждения абсолютным большинством Федерально-

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 370.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 631.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 520.
[4] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 211.

го сената сроком на два года и с возможностью переназначения. При этом отстранение Генерального прокурора Республики от должности по инициативе Президента Республики требует предварительной санкции абсолютного большинства Федерального сената.

В Португалии Генерального прокурора назначает и отстраняет от должности Президент Республики по предложению правительства. В Дании назначение Генерального прокурора (королевского адвоката), а также на старшие прокурорские должности осуществляется Королем по представлению министра юстиции.

Похожей является практика утверждения в должности генерального атторнея в большинстве государств, исповедующих Вестминстерскую форму правления. Генеральный атторней назначается президентом, генерал-губернатором, действующим в соответствии с советом премьер-министра. Так, по Конституции Ирландии от 29 декабря 1937 г. «Генеральный атторней должен назначаться Президентом по совету Премьер-министра» (§ 2 ст. 30)[1]; в Сингапуре Генерального атторнея назначает Президент по совету премьер-министра (§ 1 ст. 35)[2]. Считается, что данный способ согласуется с тем обстоятельством, что Генеральный атторней рассматривается в качестве юридического представителя правительства, исполнительной власти.

В Мексике, в Республике Зимбабве, в Южно-Африканской Республике президент страны назначает и увольняет генерального прокурора по своему усмотрению (в ЮАР предполагается участие комиссии по вопросам судоустройства), что в принципе характерно для моделей государственного правления, в которых доминирующие позиции занимает президент, совмещающий функции главы государства и правительства)[3].

Достаточно распространена и практика утверждения в должности генерального прокурора парламентом.

По Конституции Венгрии 2012 г. Генерального прокурора избирает Парламент по рекомендации Президента Республики сроком на девять лет (§ 4 ст. 29). В Грузии Генерального прокурора по пред-

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 804.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 704.

[3] См. в этой связи: ст.ст. 175–179 Конституции ЮАР // Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 962–965.); ч. 5 ст. 114 («Генеральный прокурор») Конституции Республики Зимбабве // Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 265.

ставлению Президента назначает «большинством списочного состава» однопалатный парламент (ч. 2 ст. 91)[1]. Согласно ч. 1 ст. 125 Конституции Молдовы Генеральный прокурор назначается парламентом по представлению Председателя парламента[2]. В Македонии Публичный прокурор назначается сроком на шесть лет Собранием (однопалатным парламентом) и им же освобождается от должности (ч. 3 ст. 106 Конституции Македонии)[3]. По конституции Черногории от 18 октября 2007 г. (с изм. от 31 июля 2013 г.) Верховный государственный прокурор и все прокуроры (кроме специального прокурора) и их помощники назначаются, перемещаются и смещаются с должности Скупщиной (парламентом) Черногории по предложению Совета прокуроров и после проведения открытого конкурса; срок полномочий составляет пять лет[4]. Статья 121 Конституции Хорватии устанавливает, что Государственное судебное вече назначает и освобождает от должности прокуроров (как и судей), а также принимает решение об их дисциплинарной ответственности. При этом состав Государственного судебного веча избирается Палатой представителей по представлению Палаты жупаний сроком на восемь лет из числа известных судей, прокуроров, адвокатов и профессоров права университетов[5]. Согласно ст. 284 Конституции Венесуэлы Генеральный прокурор Республики избирается Национальной ассамблеей (парламентом) сроком на семь лет.

Подобная практика существует во многих странах, вне зависимости от формы государственного правления и типа государственного режима.

Нередко в процедуре наделения генерального прокурора полномочиями участвуют судебные органы или органы, организационно обеспечивающие их деятельность. Такая практика применяется не только в тех странах, где прокуратура встроена в судебную систему.

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 746.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 571.

[3] См.: Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств : учебное пособие / [В. Ю. Мельников и др.] ; под ред. И. А. Сизько. М., 2017. С. 89.

[4] Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств... С. 230.

[5] Там же. С. 299.

Так, в Греческой Республике прокуроры (как и судьи) назначаются пожизненно президентским декретом на основании предшествующих решений Высшего судебного совета. В Болгарии Главный прокурор также назначается на должность (на семилетний срок однократно) и освобождается от нее Президентом Республики по предложению Высшего судебного совета (п. 2 ст. 129)[1]. Генеральный прокурор Испании назначается Королем по предложению Правительства и по заслушивании Генерального совета судебной власти. В Турции Главный прокурор Кассационного суда, являющийся также Генеральным прокурором республики, и его заместитель назначаются Президентом из числа пяти кандидатов, выдвигаемых пленумом Кассационного суда. В Латвии Генерального прокурора утверждает в должности Сейм (парламент) по предложению председателя Верховного суда. В Эквадоре Генеральный прокурор страны избирается на единственный шестилетний срок Национальным конгрессом большинством голосов его членов из числа трех кандидатов, представленных Национальным советом магистратуры. Генеральный прокурор Генеральной фискалии Колумбии избирается на единственный четырехлетний срок Верховным судом из числа трех кандидатов, представленных Президентом Республики.

По действующему законодательству Королевства Марокко прокуроры, как и судьи, назначаются на свои должности королевским декретом по рекомендации возглавляемого Королем Высшего совета магистратуры (орган управления судейско-прокурорским сообществом).

В некоторых странах назначение прокурора находится в исключительном ведении судебной власти.

Так, Конституцией Ирака 2005 г. устанавливается, что Генерального прокурора назначает Высший судебный совет (ч. 2 ст. 88)[2]. По Конституции Исламской Республики Иран (предл. 2 ст. 162) генерального прокурора сроком на пять лет назначает Глава судебной власти после консультации с судьями Верховного суда[3]. Конституция Княжества Андорра предусматривает, что «члены Прокуратуры назначаются на шесть лет с возобновлением срока Высшим советом

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 415.
[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 212.
[3] Там же. С. 270.

Правосудия по предложению Правительства из лиц, отвечающих требованиям на занятие судейской должности» (ч. 2 ст. 93)[1].

В целой группе стран назначение руководителей прокуратур (органов государственного обвинения) – прерогатива органов исполнительной власти.

В частности, по действующей национальной Конституции это характерно для современной Швеции, притом что ранее такая прерогатива принадлежала королю. В Эстонии Генеральный прокурор государства назначается на должность правительством по предложению министра юстиции и с учетом мнения юридической комиссии парламента. В Норвегии прокуроры назначаются правительством и могут быть смещены только по решению суда. В Японии Верховный (Генеральный) прокурор назначается и смещается с должности Кабинетом министров (правительством), решение которого утверждает Император. Во Франции генеральных прокуроров в Кассационный суд назначает Совет министров (однако заседание правительства страны в этом случае проходит под руководством главы государства). В Австрии прокуроров назначает министр юстиции от имени Президента Республики.

В Чехии Верховный прокурор назначается и смещается правительством по представлению министра юстиции. Конституция Аргентины и Органический закон о прокуратуре 1998 г. (Закон № 24.946) устанавливают, что Генеральный прокурор и Генеральный защитник Республики назначаются исполнительной властью по согласованию с Сенатом (ст. 5). Закон (ст. 6) предусматривает, что для назначения указанных лиц «необходимо быть аргентинским гражданином, иметь диплом национального адвоката и восемь лет стажа по этой профессии, а также отвечать требованиям, установленным для национальных сенаторов». В Швейцарии Генерального прокурора, как и других должностных лиц федеральной прокуратуры, назначает Федеральный совет (Правительство) Швейцарии.

Иногда в формировании института генерального прокурора принимают участие законодательная, исполнительная и судебная ветви власти.

Так, в Парагвае Генеральный прокурор назначается и смещается с должности Президентом Республики с согласия Сената из числа

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 246.

трех представленных Советом магистратуры кандидатов (предл. 2 ст. 245)[1]. В Чили в назначении Генерального прокурора участвуют Президент, Сенат и Верховный суд. Генеральным прокурор назначается Президентом Республики на 10-летний срок с согласия 2/3 членов Сената из списка пяти кандидатов, представленных Верховным судом на основе результатов публичного конкурса. Генеральный прокурор государства, согласно Конституции Испании (ч. 1 ст. 124), назначается Королем по предложению Правительства, с учетом мнения Генерального совета судебной власти. Генеральный прокурор Нации в Колумбии избирается Сенатом сроком на четыре года из трех кандидатов, представленных Президентом Республики, Верховным судом и Государственным советом.

Специфичен способ формирования института главы Прокуратуры в Перу, где прокуратура представляет собой централизованную иерархическую систему, действующую под руководством Генерального прокурора. Конституционно определено, что Генеральный прокурор «избирается Советом прокуроров Верховного суда сроком на три года. Этот срок может быть продлен посредством выборов на новый срок только на два года» (предл. 2-3ст. 158)[2].

По Конституции Чили Генеральный прокурор назначается Президентом из пяти кандидатов, представленных Верховным судом, с согласия Сената, «полученного двумя третями голосов от общего числа действующих сенаторов на особом заседании, созываемом исключительно с этой цель. Генеральный прокурор назначается сроком на восемь лет и не может быть назначен на следующий срок » (ст. 80 С в ред. 2005 г.)[3].

Практика назначения на должности нижестоящих прокуроров принципиально отлична. Жестко централизованная модель прокуратуры предполагает порядок, при котором все нижестоящие прокуроры назначаются одним вышестоящим лицом или органом: самостоятельно генеральным прокурором (Беларусь,

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 765.
[2] Там же. С. 829-830.
[3] Там же. С. 1049.

Венгрия, Вьетнам, Грузия, Латвия, Молдова и др.). В частности, согласно Конституции Грузии (ч. 2 ст. 91) «нижестоящих прокуроров назначает Генеральный прокурор»[1]. В Перу верховные и старшие прокуроры и их помощники назначаются Генеральным прокурором и утверждаются Сенатом. Региональные прокуроры и их помощники назначаются Президентом Республики по предложению окружных советов магистратуры.

В Чехии прокуроры высших прокуратур назначаются и смещаются министром юстиции по представлению Верховного прокурора. Краевые прокуроры назначаются и смещаются министром юстиции по представлению высших прокуроров Праги и Оломоуца. Районные прокуроры назначаются и смещаются министром юстиции по представлению соответствующих краевых прокуроров. При этом срок полномочий прокуроров не определен. Прокуроры Болгарии (судьи и следователи) назначаются, повышаются и понижаются в должности, перемещаются и освобождаются от должности Высшим судебным советом (п. 1 ст. 129 Конституции)[2]. В соответствии со ст. 105 Конституции Италии Высший совет магистратуры (орган судейского самоуправления) занимается вопросами назначений, переводов, повышений по службе и наложения дисциплинарных взысканий в отношении магистратов, включая прокуроров. Это осуществляется независимо от исполнительной власти[3].

В Чили региональные прокуроры назначаются Генеральным прокурором из числа трех кандидатур, представленных Апелляционным судом соответствующего региона на основе результатов публичного конкурса. При этом свои должности региональные прокуроры занимают только в течение 10 лет. Местные прокуратуры назначаются Генеральным прокурором из кандидатур, представленных соответствующими региональными прокурорами на основе результатов публичного конкурса. Они занимают свои должности до достижения пенсионного возраста или добровольной отставки. В Перу прокуроры первоначально назначаются на двухлетний испытательный срок по рекомендации Генерального прокурора приказом министра юстиции. Те, кто успешно прошел испытания, назначаются на постоянной ос-

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 746.
[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 415.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 122.

нове Высшим судебным советом. Этот орган имеет также исключительное право принимать дисциплинарные меры в отношении прокуроров. Генеральный прокурор назначается на свою должность Президентским декретом. В Бразилии принятие на профессиональную службу в прокуратуру осуществляется через публичный конкурсный отбор, с обеспечением присутствия на экзаменах Бразильского Адвоката и с учетом при назначении классификацию.

В Дании назначение на младшие прокурорские должности осуществляется министром юстиции самостоятельно. По Конституции Португалии (п. 5 ст. 219) назначение, передвижение и применение дисциплинарных мер прокуроров – компетенция «Ведомства Генерального прокурора»[1]. Во Франции существенная роль в назначении прокуроров отводится возглавляемому Президентом страны Высшему совету магистратуры. В соответствии с Органическим законом от 5 февраля 1994 г., определившим его (Совета) статус, в составе Совета созданы два присутствия: «одно присутствие, компетентное в отношении судей, и другое – в отношении должностных лиц прокуратуры». Присутствие, компетентное в отношении должностных лиц прокуратуры, дает заключение относительно их назначения (абз. 2 и 7 ст. 65)[2]. В Швейцарии прокуроры кантонов (субъектов Федерации) назначаются местными парламентами или исполнительной властью.

Иной порядок применяется в странах, где прокуратура является децентрализованным органом.

Так, в США федеральные окружные атторнеи назначаются Президентом по представлению Генерального атторнея «по совету и с согласия» Сената. Что касается атторнейских служб штатов и муниципалитетов, то они полностью самостоятельны и формируются независимо друг от друга. На этом уровне атторнеев нередко избирает население (местное сообщество). Генеральный прокурор и Вице-Генеральный прокурор Швеции назначаются Правительством. По представлению Генерального прокурора таким же способом назначают директора окружных прокуратур. Другие прокуроры назначаются решением Генерального прокурора.

Квалификации для замещения должности прокурора. Национальное законодательство устанавливает специальные

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 814.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 425.

квалификации, необходимые для занятия должности прокурора. В целом ряде зарубежных стран (в особенности европейского ареала) требования к кандидатам на прокурорские должности те же, что и для иных магистратов.

Исследователи юридической практики Швеции обращают внимание, что для того чтобы стать прокурором в этой стране, необходимо окончить юридический факультет университета, проработать два года в окружном суде; обязательна стажировка в прокуратуре длительностью от девяти до 12 месяцев, успешное завершение которой дает претенденту право быть назначенным помощником прокурора. Работа в этой должности в течение трех лет и положительная характеристика – следующие квалификации для приобретения статуса прокурора. В Мальте для занятия должности генерального атторнея, «которая должна быть государственной (public), требуются квалификации те же, что и для судей высших судов (ч. 2 ст. 91 Конституции). Кроме того, необходимо, чтобы кандидат на должность в течение 12 лет не был практикующим адвокатом в Мальте или не служил магистратом в Мальте, или не был часть этого срока адвокатом и часть – магистратом (ч. 2 ст. 96 Конституции)[1].

В соответствии со ст. 267 («О требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность Прокурора») Конституции Республики Парагвай «для того чтобы стать прокурором, необходимо быть парагвайцем по рождению, достичь к моменту назначения тридцатипятилетнего возраста, иметь ученую степень по юридической специальности и приобрести статус адвоката, а также иметь стаж работы по юридической профессии, в должности судьи или преподавателя юридических дисциплин университета одновременно, отдельно или последовательно в течение, по меньшей мере, пяти лет. В отношении прокурора действуют те же несовместимость мандата и иммунитет, что и установленные в отношении судей»[2].

Место прокурора в иерархии государственных должностей. Очевидно, что правовой статус прокуроров в большинстве случаев производный от места, занимаемого прокуратурой в системе органов государства конкретно взятой страны и

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 516, 518-519.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 764-765.

определяется целым рядом слагаемых: способами замещения должности, определением в законодательстве места должности прокурора в иерархии иных должностей, объемом полномочий, наличием гарантий их осуществления, иммунитетом от юрисдикции, уровнем специальной подготовки и др.

В странах, относящихся к так называемой французской модели прокуратуры (Франция, Бельгия, Италия, Нидерланды, Греция, бывшие французские колонии), статус прокуроров совпадает со статусом судей: и судьи, и прокуроры принадлежат к одной профессиональной корпорации. Сходный с судейским статус имеют прокуроры в ряде других стран (Андорра, Болгария, Южная Корея). Отмеченное обстоятельство получило законодательное (иногда конституционное) оформление. По смыслу положений гл. 1 («Судебные чиновники и служащие») Конституции Греции можно предположить, что прокуроры обладают тем же статусом, что и судьи[1]. Закон Болгарии о судебной системе 1994 г. (гл. 7, 9, 10) устанавливает, что прокуроры по своему статусу полностью приравнены к судьям. Согласно Конституции Республики Перу прокуроры (члены Прокуратуры) имеют те же права и статус, что и представители судебной власти в пределах соответствующего уровня. В отношении них действует такая же несовместимость мандата; их назначение подчинено требованиям и процедурам, идентичным тем, которые применяются к членам судебной власти «соответствующего уровня» (предл. 4–6 ст. 158)[2]. Согласно Органическому закону Алжирской Народной Демократической Республики № 04-11 от 21 Раджаба 1425 г. (от 6 сентября 2004 г.) «О статусе магистратуры» корпус магистратов включает судей и прокуроров Верховного суда, магистратов судов и трибуналов судебного порядка (п. 1 ст. 2). При этом в иерархии корпуса магистратуры Генеральный прокурор при Верховном суде помещен в первую группу так называемого класса вне иерархии, представляющего собой высшую ступень в иерархии судебных должностей (абз. 1 ст. 47 гл. II «Иерархия»)[3].

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 679–682.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 829-830.

[3] Цит. по: Соловьев А. А. Североамериканские модели организации и функционирования органов судейского сообщества. Алжирская Народная Демократическая Республика, Тунисская Республика и Королевство Марокко : монография. М., 2021. С. 124, 135.

В ряде стран (в том числе континентального права) статус прокурора существенно разнится со статусом судей.

В частности, в Венгрии прокуроры имеют статус государственных служащих, а не судебных магистратов, как это имеет место, например, во Франции. В ФРГ, в отличие от судей, прокуроры считаются гражданскими (государственными) служащими и обязаны исполнять указания своих начальников. В Республике Корея прокуроры составляют особый класс государственных служащих, что позволяет им иметь особые льготы, включая компенсации, строгое соблюдение гарантий по найму и др. (подобными привилегиями в Республике Корея обладают судьи).

Сотрудники прокуратуры обладают особым статусом, не совпадающим со статусом других государственных служащих. Несовпадение статуса прокуроров со статусом иных государственных служащих выражается в наличии у первых *специальных классных чинов*.

Так, в Республике Корея в соответствии с профессиональной деятельностью прокуроры делятся на четыре класса: Генеральный прокурор, старший главный прокурор, главный прокурор и прокурор. Соответственно каждый из этих постов занимается государственным служащим, имеющим соответствующий класс. При этом статус Генерального прокурора соответствует статусу министра кабинета, в то время как статус главного прокурора аналогичен посту заместителя министра, а статус старшего главного прокурора считается средним между указанными двумя классами.

В Японии в состав Прокуратуры входят государственные прокуроры: Генеральный прокурор, заместитель Генерального прокурора, надзирающие прокуроры, прокуроры, заместители прокуроров, помощники прокуроров и т. д.

В государствах СНГ статус прокуроров принципиально отличен от статуса судей. Прокуроры являются государственными служащими, статус, порядок прохождения службы которых, помимо общего законодательства о государственный службе,

определяется законами о прокуратуре, положениями о порядке прохождения службы в органах прокуратуры, другими законодательными актами.

Гарантии статуса прокурора. Статус прокурора в зарубежных странах несовместим с занятием других должностей, а равно осуществлением определенных видов деятельности. Высоким статусом должности прокурора обусловлено то обстоятельство, что такие требования нередко закрепляются на конституционном уровне.

В соответствии с Конституцией Ирака 2005 г. судьям и прокурорам запрещено совмещать занимаемую должность с должностью в органах законодательной или исполнительной власти или с осуществлением любой другой деятельности (ч. 1 ст. 95); состоять в какой-либо партии или политической организации или заниматься любым другим видом политической деятельности (ч. 2 ст. 95)[1]. Органический закон Аргентины о прокуратуре 1998 г. (Закон № 24.946) устанавливает, что члены прокуратуры не вправе осуществлять адвокатскую деятельность или представительство интересов в суде, кроме собственных интересов, а также интересов своего супруга, родственников по нисходящей линии либо такое представительство в соответствии с обязанностями, установленными законом. На членов прокуратуры распространяются требования о несовместимости: не могут быть членами Прокуратуры лица, состоящие в кровном родстве (до четвертой степени) с судьями судов, в которых им надлежит осуществлять свои полномочия (ст. 9).

Как следует из § 6 ст. 28 Конституции Венгрии, прокуроры не могут быть членами партии и не вправе осуществлять политическую деятельность.

Элементом статуса прокурора являются гарантии его (статуса) осуществления, независимость и неприкосновенность (иммунитет) прокурора.

В странах континентального права для членов прокуратуры установлены гарантии и запреты, подобные тем, которые действуют для судей (пожизненное назначение, несменяемость и пр.). Предусмотре-

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 214.

ны гарантии профессиональной независимости. Согласно Закону Черногории о прокуроре 2003 г. «при осуществлении своих полномочий прокурор независим и действует на основе Конституции, законов и международных договоров». Законодательство Аргентины предусматривает, что магистраты прокуратуры не могут быть арестованы, кроме случаев задержания на месте преступления; не обязаны являться в суд для дачи показаний в качестве свидетелей (при неявке они обязаны дать письменные объяснения), что не лишает их права сделать это по собственному желанию; члены прокуратуры не могут быть присуждены к возмещению убытков в делах, в которых они принимали участие в своем официальном качестве. Дела, в которых члены прокуратуры возбуждают обвинение в связи с нарушениями со стороны органов публичной власти, рассматриваются Генеральным прокурором или Генеральным защитником (ст. 14).

Конституция Словении исходит из того, что, «являясь государственным чиновником Республики, государственный прокурор пользуется теми же привилегиями и иммунитетами, что и судья, если Законом о государственном прокуроре не установлено иначе».

В некоторых странах законодательством устанавливается объем неприкосновенности прокуроров, равнозначный объему неприкосновенности парламентариев. В частности, согласно Закону Болгарии о судебной системе 1994 г. прокуроры (как и судьи) пользуются неприкосновенностью народных представителей, т. е. членов парламента. Вопрос о лишении их неприкосновенности рассматривает Высший судебный совет страны.

Иммунитет прокурора, безусловно, не является абсолютным, означавшим бы его неприкасаемость. Как и в отношении иных должностных лиц государства, в определенных случаях к прокурорам могут быть применены меры принудительного воздействия.

В частности, Органический закон Аргентины о прокуратуре предусматривает, что в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей магистраты Ведомства Генерального прокурора и Генерального защитника могут быть подвергнуты таким дисциплинарным взысканиям, как предупреждение, выговор, штраф в размере до 20 % месячного вознаграждения (ст. 16).

Существенными гарантиями статуса прокурора являются установленные законодательством сроки замещения им должности, а равно основания и порядок прекращения полномочий. В законодательстве различных стран эти вопросы решаются поразному.

Так, в соответствии с положениями ст. 28 Закона Алжирской Народной Демократической Республики № 04-11 от 21 Раджаба 1425 г. (от 6 сентября 2004 г.) «О статусе магистратуры» «после десяти лет действительной службы… магистрату гарантировано право на стабильное назначение (несменяемость места службы)»[1].

Согласно п. 3 ст. 129 Конституции Болгарии прокуроры, как и судьи, становятся несменяемыми после окончания трехлетнего стажа на должности, которую они занимают. Освобождаются при выходе на пенсию, если подадут в отставку, если вступило в силу решение суда, предусматривающее наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление, а также в случае долговременной фактической невозможности исполнять свои обязанности более одного года[2]. По Конституции Словении пост государственного прокурора является пожизненным.

По Конституции Чили Генеральный прокурор и региональные прокуроры могут быть смещены с должности только Верховным судом по ходатайству Президента Республики, а также Палаты депутатов или десяти ее членов, притом по следующим причинам: ввиду неспособности выполнять возложенные на них функции, явной небрежности в ходе их выполнения или ненадежного поведения. При этом такое решение Верховный суд может принять на специально созываемом пленуме большинством голосов (ст. 80 G)[3].

Конституция Аргентины (ст. 120) и Органический закон предусматривают, что «магистраты Прокуратуры остаются в должности пока добросовестно исполняют свои обязанности до достижения возраста 75 лет» (ст. 14). Они могут быть отрешены от должности «только по решению Трибунала по импичменту… Основанием для отрешения является ненадлежащее исполнение обязанностей, грубые упущения или совершение умышленных преступлений» (ст. 18 Закона)[4].

---

[1] Цит. по: Соловьев А. А. Североамериканские модели организации… С. 129.

[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 415-416.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1051.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 45.

В Республике Малави освободить Генерального атторнея от занимаемой должности может только Президент «на основании некомпетентности, недееспособности или в случае, если Генеральный атторней при исполнении своей должности будет скомпрометирован до такой степени, что он не сможет далее консультировать беспристрастно». Конституционно на все высшие судейские должности назначает Президент страны, притом что такое «назначение должно быть поддержано Национальной ассамблеей или по рекомендации Комиссии по вопросам судейской службы» (чч. 1 и 2 ст. 111 Конституции Малави)[1].

Значительными особенностями отличается правовой статус государственных обвинителей в странах англо-американской семьи права (должностных лиц, аналогичных прокурорским работникам). В их числе – отсутствие ряда запретов и ограничений, налагаемых на прокуроров в других странах.

Так, правовой системе США неизвестно правило деполитизации прокуратуры. В отличие от профессиональных чиновников западноевропейской прокуратуры, американские атторнеи – это активные политические фигуры, добивающиеся политических постов с помощью избирательных кампаний, предвыборных собраний. Кроме того, местным атторнеям разрешено заниматься адвокатской практикой. Законодательство лишь некоторых штатов запрещает атторнеям совмещать свои должностные обязанности с частной адвокатской практикой.

Безотносительно к той или иной стране существуют международные стандарты, призванные гарантировать беспристрастность прокуроров. Согласно Стандартам профессиональной ответственности Международной ассоциации прокуроров «прокуроры должны исполнять свои обязанности без страха, одолжения или предрассудков».

Бордоская декларация «О судьях и прокурорах в демократическом обществе» 2009 г. Консультативного совета европейских судей (КСЕС) и Консультативного совета европейских прокуроров ((КСЕП)

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 418.

предусматривает, что при выполнении своих функций прокуроры опираются на систему дискреционного преследования (принцип возможности) или на систему обязательного преследования (принцип законности), однако в обоих случаях они действуют не только от имени общества в целом, но и исполняют свои обязанности по отношению к отдельным лицам, а именно: обязанность перед обвиняемым обеспечивать справедливость процесса, а также обязанность перед потерпевшим гарантировать соблюдение его права (п. 12 Декларации). В этом смысле и без ущерба для принципа равенства состязающихся сторон, как следует из п. 2 Декларации, прокурор не может приравниваться в своем статусе к другим сторонам[1].

[1] Цит. по: Чеботарева Н. Н. Международные стандарты в правоохранительной деятельности : учебное пособие. Курск, 2017. С. 240-241.

Глава 21. Силовая организация современного государства

§ 1. Концепт «силовые структуры» («силовая организация») современного государства

Армия и полиция, наряду с различными специальными военизированными службами, являются неотъемлемым институтом государственно-организованного общества, представляя силовой блок современного государства, без которого его эффективное функционирование, сохранение суверенитета и независимости оказывается невозможным. Феномен силовой составляющей современных государств остается малоизученным в специальной литературе. Собственно, оценка роли силовых структур в механизме властвования в контексте расширения их функций и возможностей влияния на социально-политические процессы в современных условиях, связанные с этим процессы усиления политического потенциала и объективной включенности силовых ведомств в политические процессы, за небольшим исключением, в современной политической и юридической науке остаются незамеченными; связанные с действием данного фактора вероятные политические риски оказались вне поля зрения исследовательской мысли. При определенных обстоятельствах силовые структуры (армия, полиция), как показывает анализ, способны приобрести высокую степень самостоятельности и, вследствие этого, оказывать существенное обратное (не соответствующее их действительному назначе-

нию) влияние на механизмы властвования, а в ситуации сложившейся в обществе высокой социальной, политической или иной напряженности, резкого ослабления легитимности публичных властей неконституционным способом – и оказывать прямое воздействие на смену государственного режима и форму государственного правления. В силу отмеченных обстоятельств контроль как государства, так и институтов гражданского общества над силовыми структурами, своевременная коррекция их функций и реформирование систем управления приобретают специальное, конституционное, значение. При этом в контексте принципов демократического и правового государства такой контроль не должен превращаться, собственно, в контроль правящего режима и осуществляться в интересах правящего режима. Задачей первостепенной важности является совершенствование механизмов гражданского и парламентского контроля над силовыми структурами государства, призванных удерживать их (силовые структуры) в границах специальной правосубъектности (выполнения специальных функций и задач государства) и обеспечивать необходимые условия для интеграции силовиков в демократическую реальность правовой государственности. Одновременно требует специального анализа влияние силовых структур на стабильность конституционных порядков, поддержание необходимого уровня устойчивости и нормального функционирования институтов конституционного строя, обеспечение обороноспособности и безопасности и защиты национальных интересов от возможных угроз и противоправных посягательств. В этой же связи исследование проблемы с позиции междисциплинарного подхода позволяет обратить внимание на социопортрет силовиков – особенной и неоднородной социальной группы, стиль и характер поведения которой в значительной мере идентифицирует место и роль силовой составляющей в конституционном механизме современного государства.

События не только 50–60-х гг. XX в., но и новейшего времени указывают на активную роль вооруженных сил в политических процессах страны. В других странах, напротив, попыткам иных сил захватить власть незаконно, как показали события 2019 г. в Венесуэле, препятствует именно армия и полиция страны. Но даже в обычных, ординарных условиях армия осуществляет важнейшие функции, обеспечивающие жизнеспособность страны.

Так, по утверждению М. Тэтчер, «один из самых сильных и уважаемых государственных институтов Пакистана – его вооруженные силы. Еще до переворота в 1998 г., армия контролировала крупнейшие гражданские предприятия и даже управляла ими. Именно поэтому население с энтузиазмом восприняло переворот: в армии виделась единственная сила в государстве, способная искоренить коррупцию и восстановить разумное управление»[1].

Наряду с бюрократией, силовые структуры, представляя собой замкнутые, иерархически организованные корпорации государственных служащих, являются одной из важнейших несущих конструкций современного государства. Это вооруженные силы (армия), полиция, органы государственной безопасности (спецслужбы), некоторые другие военизированные структуры. Осуществление функции обороноспособности страны, обеспечение внутри нее публичных порядков и национальной безопасности, охрана прав и охраняемых законом интересов является прерогативой этих институций государства. И если современное государство – это организация, монополизирующая легитимное применение силы (принуждения), то именно на силовые струк-

[1] Тэтчер М. Искусство управления государством / пер. с англ. В. Ионова. М.: ООО «Альпина Паблишер», 2013. С. 229. Небезынтересен такой факт. Сильная жара в Великобритании летом 2018 г., вызвавшая целый ряд негативных последствий (возгорание торфяника, пожары и др.), связанная с этим необходимость устранения последствий техногенной катастрофы обусловили обращение публичных властей Королевства за помощью к вооруженным силам. Армия, таким образом, была привлечена к борьбе со стихией. Подобные факты не являются единичными.

туры возложена обязанность ее (силы, или легитимного принуждения) применения. Хотя, безусловно, сила государства далеко не сводится к монополизации им принуждения.

Создание и развитие специализированных силовых структур неразрывно связано с генезисом современного государства, хотя, конечно, теория насилия не объясняет действительных причин политогенеза. Армия и полиция, иные силовые ведомства, являясь частью государственного механизма, вместе с тем организационно оформляются и развиваются как специализированные части государства, образуя тем самым силовой механизм, силовую организацию государства.

В отличие от иных государственных институтов, занятых в сфере государственного управления, силовые структуры осуществляют особое предназначение: все они, независимо от специфики осуществления специальных задач государства, задействованы в прямом противодействии существующим и потенциальным внешним и внутренним угрозам путем силового давления на них и их носителей, пресечения противоправных действий, а при наличии особо опасных угроз – силового их подавления.

Представители экспертного сообщества обращают внимание, что применительно к современному этапу развития Российской Федерации становится очевидной необходимость формирования новой силовой организации государства, которая должна стать компактной, мобильной, высоко технически оснащенной структурой, хорошо подготовленной и способной эффективно выполнять задачи обороны страны, обеспечения безопасности общества и государства, охрану и защиту прав и интересов граждан. Одновременно силовая организация государства должна быть в большей степени доступной для гражданского контроля, что в особенности касается материально-технического, финансового, кадрового обеспечения.

§ 2. Конституционно-правовой статус вооруженных сил и полиции современных государств

Вооруженные силы и полиция в структуре современных государств. Статус вооруженных сил определяется многими факторами, среди которых на передний план выступает их роль в конституционном механизме и политической системе страны. С учетом этого обстоятельства в специальной литературе выделяют несколько моделей вооруженных сил.

Так, применительно к большинству стран Азии и Африки принято говорить о двойственной, т. е. собственно военной и гражданской, функции армии. Армия на постколониальном Востоке в этом смысле рассматривается не только как гарант сохранения суверенитета и территориальной целостности, но и как важнейший инструмент обеспечения политической стабильности и субъект форсированной модернизации. При оценке политической роли армии в афро-азиатском мире особо выделяются страны арабского Востока. Презюмируется, что трудно найти арабское государство, вооруженные силы которого были бы индифферентно настроены к участию в политическом процессе, не оказывали бы влияния на политическую жизнь и хотя бы раз не предпринимали попытку захвата власти.

Особенно распространена идея «гражданской миссии» вооруженных сил, что нашло закрепление в конституциях целого ряда арабских и других стран.

В западной историографии можно выделить две основные концепции, посвященные политической роли армии стран Востока – модернизаторскую и преторианскую. Первая концепция была наиболее популярной в 50–60 гг. XX в. и исходила из того, что в условиях слабости буржуазии и почти полного отсутствия гражданского общества армия на Востоке – идеальный модернизатор. Именно военные, получившие западное образование и впитавшие западные политические ценности, могут обеспечить быструю и эффективную модернизацию и вестернизацию восточных обществ, а коррумпированные гражданские режимы неэффективны. Сторонники теории армии-модернизатора считали, что военные профессионалы будут «держать крышку котла закрытой» и обеспечат рост и модернизацию до тех пор, пока национальная буржуазия не обеспечит себе прочные позиции социального

господства. Считается, что теория «военного модернизаторства» была специально разработана западными учеными-социологами под влиянием холодной войны.

К концу 1970-х гг. стало очевидно, что концепция армии как «идеального модернизатора» не выдержала проверку временем. Неэффективность и коррумпированность оказались присущи и самим военным режимам. В этих условиях получила развитие *преторианская концепция политической роли армии*, согласно которой современное восточное общество можно охарактеризовать как преторианское, в котором идет постоянная борьба за власть, преобладают сепаратистские, центробежные тенденции. В этих условиях обеспечить социально-политическую стабильность и условия для последующей модернизации может только приход армии к власти и установление жесткого военно-авторитарного режима. В настоящее время акцент все больше переносится с концепции армии-модернизатора на проблему эффективности правления и стабильности самих режимов[1].

В то же время, если рассматривать данную проблему с более широких позиций, то очевидно, что именно вооруженные силы выступают инструментом достижения политических целей государства на международной арене (показательны в этом смысле попытки Великобритании силового разрешения конфликта с Аргентиной по поводу Фолклендских островов). Именно этим обстоятельством обусловлено наращивание вооружения, создание наиболее современных средств поражения, характерных прежде всего для США.

Согласно данным Лондонского института стратегических исследований, вооруженные силы США в настоящее время насчитывают в своем составе около 3300 тыс. военнослужащих (в том числе 2168 тыс. в регулярных вооруженных силах) и до 1100 тыс. гражданских служащих. Между тем конституционными актами такое состояние силовой структуры страны никак не опосредовано.

Следует отметить, что в конституциях целой группы стран эта сторона вооруженных сил получает даже специально-юридическое закрепление.

---

[1] См.: Конституционное право зарубежных стран. Ч. I. С. 654-655.

Так, бланкетная статья Конституции Эквадора содержит установление, согласно которому «закон определяет помощь, которую оказывают вооруженные силы, без ущерба осуществлению их специфических функций, в социальном и экономическом развитии страны» (ч. 6 ст. 183); кроме того, «вооруженные силы могут участвовать в экономической деятельности, связанной с национальной обороной» (ст. 190)[1].

Таким образом, национальный законодатель (парламент) обязывается сформировать правовую основу для участия военных структур в решении стоящих перед страной в области экономики и в социальной сфере задач.

Полиция в структуре современного государства. Точно так же, как наличие вооруженных сил связывают с обеспечением функции обороноспособности страны, возникновение полиции связано с необходимостью осуществления конкретных государственных задач, решение которых объективно предопределено. Наряду с армией и различными спецслужбами полиция является неотъемлемым институтом государственно-организованного общества, составляющим аппарат принуждения, без которого невозможно эффективное функционирование государства.

Возникновение полицейских функций связано с возникновением самого государства. При этом уже на начальных этапах развития государственности отсутствие полицейских структур не исключало наличие самих полицейских функций, выполнение которых первоначально возлагалось на армию. В Древнем Риме полицейские полномочия исполняли центурионы дислоцированных в населенном пункте легионов и когорт, жандармерия в средневековой Франции и т. д. Эти же функции возлагались на отдельные категории должностных лиц – древнеримских прокуратуров, московских воевод и др., хотя при этом их деятельность усиливалась вооруженными подразделениями. Считается, что появление самостоятельных полицейских структур в привычном для нас понимании приходится на первую половину XIX в. В привычном понимании полиция первоначально появляется в Великобритании (создание в 1829 г. муниципальной полиции в Лондоне,

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1134-1135.

представлявшей профессионально подготовленную, специально оснащенную и финансируемую, с необходимыми полномочиями и властными атрибутами структуру), а затем во Франции, в которой была выработана и реализована доктрина полицейской деятельности.

Полицейская деятельность современного государства имманентна целям правовой государственности, конституционно заданным параметрам его (государства) функционирования[1].

Как следует из Закона Республики Молдова от 27 декабря 2012 г. «О деятельности полиции и статусе полицейского» (вступил в силу 5 марта 2013 г.), полиция является специализированным публичным учреждением государства в подчинении министерства внутренних дел, предназначенным для защиты прав и основных свобод человека посредством деятельности по поддержанию, обеспечению и восстановлению общественного порядка и безопасности, предупреждению, расследованию и раскрытию преступлений и правонарушений. Очевидно, что данное положение национального закона в определенной мере можно считать универсальной характеристикой назначения полиции в конституционном механизме современного государства[2].

Проявляющаяся во всем мире тенденция унификации полицейских функций указывает на то, что, несмотря на исторические, национальные, государственно-правовые и иные различия, органы полиции различных государств осуществляют сходные функции.

По определению экспертов ООН, институт, именуемый «полиция», выполняет следующие главные функции: предупреждение преступлений; обнаружение преступлений; расследование преступлений; охрана общественного правопорядка.

---

[1] См.: Червонюк В. И. Полицейская функция современного (правового) государства и полицейское право как юридическая форма ее реализации // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа Российского права. М., 2015. С. 95–107; Он же. Современный контекст конструкции полицейского государства // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4. С. 147–156.

[2] См.: Минер В. Л. Полицейские структуры Европы : учебное пособие : в 2 т. ; под общ. ред. И. А. Калиниченко. М. : Московский университет имени В. Я. Кикотя, 2020. Т. 2. С. 4–19.

Может быть, обеспечение безопасности также следовало бы отнести к числу этих функций полиции, реализуемой в соответствии с законодательно определенной компетенцией солидарно с другими силовыми структурами государства. В контексте генеральной конституционной ценности функции полиции могут быть представлены несколько иначе: «полиция защищает жизнь, физическую целостность, здоровье и свободу человека, частную и публичную собственность, другие законные права человека и сообщества». По отношению к этой главной функции полиции (ее предназначении) отмеченные выше направления деятельности (функции) выступают в качестве инструментов ее реализации. Это обстоятельство принципиально важно для понимания действительных (конституционных) целей полиции, понимания ее природы (конституционной сущности), места и роли в современном государстве.

При осуществлении этих функций деятельность полиции осуществляется исключительно на основе и во исполнение закона, в интересах человека, сообщества людей и в поддержку учреждений государства, для защиты прав, основных свобод и достоинства человека, предусмотренных Всеобщей декларацией прав человека, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Европейским кодексом полицейской этики и другими международными документами, на принципах законности, соблюдения прав и основных свобод человека, беспристрастности и недискриминации, постоянного иерархического контроля, персональной ответственности и профессионализма, прозрачности, соблюдения государственной тайны и другой официальной информации ограниченного доступа.

Особый характер деятельности полиции предъявляет особые требования к ее персоналу. Персонал полиции состоит из полицейских, государственных служащих, вольнонаемных работников и персонала технического обслуживания. В пределах установленной законодательством компетенции полицейский

наделяется полномочиями на период и в связи с выполнением служебных обязанностей, предусмотренных законом. Полицейский является государственным служащим с особым статусом, т. е. наделяется специальной правосубъектностью. Это значит, что конституционно предоставленные гражданам права и свободы имеют особенности в реализации полицейскими.

Национальные законы возлагают на полицию комплекс взаимосвязанных задач, которые так или иначе подчинены реализации следующих направлений ее фукционирования: предупреждение преступлений (противоправных деяний); обнаружение и расследование преступлений; охрана общественного правопорядка.

В соответствии с Конституцией Парагвая «Полиция – система государственных органов, действующая на постоянной профессиональной основе… задачей Полиции является обеспечение внутренней безопасности Нации. В пределах, установленных настоящей Конституцией и законами, Полиция защищает от преступных посягательств законно установленный публичный порядок, права и собственность физических и юридических лиц и обеспечивает их безопасность; предотвращает преступления; выполняет поручения компетентных властей и под руководством судебных органов осуществляет расследование преступлений. Закон регламентирует организацию и полномочия Полиции» (ст. 176) [1]. Конституция Колумбии предусматривает, что «Полиция – военизированный корпус гражданского назначения, постоянно служащий Нации, первоочередной задачей которого является поддержание условий, необходимых для осуществления гражданами принадлежащих им прав и свобод и обеспечения мирного сосуществования жителей Колумбии» (ст. 218)[2].

Для предупреждения преступлений и правонарушений полиция собирает сведения с целью выявления и предупреждения преступлений и иных противоправных деяний, а также борьбы с ними; разрабатывает и осуществляет меры по предупреждению преступлений и правонарушений, отнесенные законом к

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 737-738.
[2] Там же. С. 614.

компетенции полиции; ведет собственные профилактические, криминалистические и оперативные учеты в целях обеспечения своей деятельности; обеспечивает незамедлительное реагирование на заявления о преступлениях и правонарушениях, доводит до сведения соответствующих органов публичного управления о ставших известными ей событиях, создающих угрозу личной, общественной и государственной безопасности и требующих их немедленного реагирования; выявляет причины и условия, порождающие преступления и правонарушения или способствующие их совершению,

Кроме того, полиция в соответствии с установленным законодательством правовым режимом осуществляет контроль: за порядком владения, ношения и использования оружия и боеприпасов гражданского назначения, за деятельностью предприятий, частных лиц, обладающих лицензией на ремонт оружия, и функционированием стрелковых тиров, а также за проведением технического осмотра и экспериментальной стрельбы из оружия независимо от формы собственности и назначения. На полицию возлагается контроль за соблюдением уполномоченными учреждениями законных норм оборота наркотических, токсических и радиоактивных веществ, а также других предметов и веществ, требующих разрешения и представляющих высокую степень общественной опасности, а также которые могут быть использованы для совершения противоправных деяний.

В законодательно определенной сфере расследования преступлений и производства уголовного преследования полиция проводит специальные разыскные мероприятия в соответствии с законом; осуществляет согласно компетенции действия по установлению преступлений и уголовное преследование в связи с этим; исполняет письменные поручения и указания прокурора, а также судебные решения; констатирует правонарушения и применяет наказания за них согласно закону; осуществляет розыск лиц, скрывающихся от уголовного преследования и суда, пропавших лиц, а также предметов, которые служили орудием преступления, хранят на себе следы преступного деяния или могут быть объектом такого деяния.

Полиция проводит задержание лиц в соответствии с установленными законодательством условиями, а также обеспечивает меры защиты свидетелей и других участников уголовного процесса в соответствии с законодательством.

В области поддержания, обеспечения и восстановления общественного порядка и безопасности, защиты прав и законных интересов человека и сообщества полиция: во-первых, реализует комплекс мер по поддержанию общественного порядка и безопасности, обеспечению безопасности людей, установлению и пресечению деяний, посягающих на жизнь, свободу, здоровье и целостность человека, на частную или публичную собственность, а также на другие законные интересы сообщества; во-вторых, принимает меры, направленные на обеспечение общественного порядка при проведении собраний, культурно-спортивных и других подобных мероприятий, а также по восстановлению общественного порядка в случаях, предусмотренных действующим законодательством; в-третьих, осуществляет надзор и контролирует движение на автомобильных дорогах общего пользования, за исключением случаев, предусмотренных законом, сотрудничает с другими органами публичной власти, учреждениями, общественными объединениями, неправительственными организациями с целью совершенствования организации и систематизации движения, обеспечения надлежащего технического состояния автотранспортных средств, поддержания инфраструктуры дорог, совершенствования подготовки водителей автотранспортных средств и принятия мер по воспитанию участников дорожного движения, соблюдения органами публичной власти, физическими и юридическими лицами правовых норм в области безопасности дорожного движения; в-четвертых, обеспечивает в соответствии с законом общественный порядок и охрану зон, в которых произошли или существует неминуемая угроза возникновения пожаров, взрывов или других чрезвычайных обстоятельств, представляющих опасность для жизни, физической целостности людей или их имущества; в-пятых, участвует в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного, техногенного или экологического характера в населенных пунктах и на охраняемых объектах; в-шестых, обеспечивает охрану при перевозке оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов, наркотических, психотропных, токсичных или радиоактивных веществ либо других опасных материалов или веществ в соответствии с установленными законом условиями.

Кроме того, полиция осуществляет мероприятия по розыску лиц, уклоняющихся от исполнения наказаний или от выполнения судебных

решений; обеспечивает охрану и функционирование в соответствии с законом мест содержания задержанных в подразделениях полиции; обеспечивает содержание задержанных лиц в изоляторах временного содержания, а также их конвоирование; в соответствии с законодательством оказывает содействие в доставлении в соответствующие органы или публичные учреждения по их требованию лиц, уклоняющихся от явки по вызову; осуществляет контроль за поведением лиц, находящихся под домашним арестом, временно освобожденных под судебный контроль или под залог; обеспечивает защиту жертв насилия в семье и осуществляет надзор за исполнением примененных мер защиты в соответствии с законодательством.

В соответствии с иммиграционным законодательством полиция проверяет соблюдение правил пребывания на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства, принимает решения о возвращении иностранцев, отмене и аннулировании права на пребывание, объявлении иностранца нежелательным лицом, о сокращении срока пребывания иностранцев, применяет и снимает запреты въезда на территорию государства и выезда из него. В этой же связи полиция осуществляет задержание и содержание в специально отведенных для этого помещениях иностранцев, которые незаконно проникли, незаконно пребывают на территории государства и подлежат выдворению из нее; выполняет обязательства, вытекающие из соглашений о реадмиссии, заключенных между правительством данного государства и правительствами других государств.

Для реализации этих многообразных задач и в целях эффективного исполнения своих обязанностей полиция в порядке и пределах, предусмотренных национальными законами, имеет право собирать, обрабатывать и хранить информацию о лицах, совершивших противоправные или наносящие вред деяния, создавать и использовать собственные базы данных, использовать базы данных других органов в соответствии с законодательством о защите персональных данных. При этом полиция обеспечивает защиту информации, в том числе персональных данных, от уничтожения, потери, несанкционированного доступа к ним.

В современных условиях на полицию возлагается осуществление задач по оказанию помощи населению и органам местного публичного управления.

Многообразие выполняемых полицией задач характеризует полифункциональность ее организационного строения. Степень централизации органов управления полицией и обусловленное этим организационное построение ее органов, распределение функций и полномочий между различными уровнями управления этими органами обусловливает подразделение всех существующих в современных зарубежных странах полицейских систем на централизованные, полуцентрализованные и децентрализованные.

§ 3. Конституционализация и иные факторы усиления роли силовых ведомств в конституционном механизме

В новейшее время на связь верховной власти и силовых структур государства указывает то обстоятельство, что вооруженные силы, равным образом и полиция, выступают объектом конституционного регулирования[1]. Соответственно, в конституциях зарубежных стран:

1) определяется состав Вооруженных сил, их назначение и роль в обеспечении функции обороноспособности страны.

По Конституции Боливии «основной обязанностью Вооруженных сил является защита и охрана национальной независимости, безопасности и стабильности Республики, национального достоинства и суверенитета; обеспечение господства Политической Конституции, гарантии стабильности законного избранного Правительства и содействие всестороннему развитию страны» (ст. 208). А согласно ст.

[1] Анализ проблемы представлен в работе: Конституционное право зарубежных стран. [В. И. Червонюк и др.]. С. 217–227.

215 «Национальная полиция как политическая сила имеет специальные полномочия по защите общества, поддержанию общественного порядка и контролю за соблюдением законом на всей территории страны. Национальная полиция осуществляет политические функции на основе единоначалия и в соответствии с законом о национальной полиции и другими законами Республики»[1].

Конституция Венесуэлы устанавливает, что «Национальные Вооруженные Силы представляют собой важнейший профессиональный, неполитический институт, организованный государством для гарантий независимости и суверенитета нации и обеспечения целостности географического пространства путем военной защиты, сотрудничества в поддержании внутреннего порядка и активного участия в национальном развитии в соответствии с настоящей Конституцией и законом» (ч. 1 ст. 328). При этом конституционно подчеркнуто, что «при осуществлении своих функций национальные Вооруженные Силы находятся на службе у нации и ни в коем случае у какой-либо личности или политической партии. Их фундаментальные основы составляют дисциплина, подчиненность и субординация» (ч. 2 ст. 328)[2];

2) устанавливается конституционный статус главнокомандующего вооруженных сил, его полномочия, полномочия иных структур в сфере военного управления. В частности, вышеупомянутая Конституция Боливии содержит положение о том, что «Высший совет национальной обороны, состав которого, структуры и полномочия определяются законом, возглавляется генерал-капитаном Вооруженных сил» (ст. 212)[3];

3) закрепляются функции Вооруженных сил в ликвидации техногенных катастроф;

4) применительно к странам с развитой демократией (а в новейших условиях – в развивающихся странах Азии и Африки) формулируется (признается) принцип деполитизации Вооруженных сил.

---

[1] Там же. С. 108-109.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 398.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 109.

По Конституции Колумбии «силы обеспечения безопасности и охраны порядка состоят исключительно из Вооруженных сил и Полиции» (ст. 216); для целей обороны Нация располагает Вооруженными силами в составе сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил. При этом конституционно определено, что «первоочередной задачей Вооруженных сил является защита суверенитета, независимости, территориальной целостности и конституционного правопорядка. Закон определяет порядок комплектования Вооруженных сил и продвижения по службе, права и обязанности военнослужащих и порядок несения военной службы, денежное довольствие и воинскую дисциплину» (ст. 217). Конституция устанавливает, что «военнослужащие, находящиеся на действительной военной службе, не могут принимать участие в голосовании и деятельности политических партий или движений, в том числе в устраиваемых ими дебатах» (ст. 219)[1].

При этом в данном вопросе отмечается страноведческое своеобразие. Согласно Основному закону о вооруженных силах от 31 марта 1976 г. Армия обороны Израиля является армией Государства (ст. 1); Армия подчиняется Правительству (ст. 2a); высшая командная должность в Армии – глава Генерального штаба (ст. 3a); глава Генерального штаба находится под юрисдикцией Правительства и подчиняется непосредственно министру обороны. Назначается Правительством по представлению министра обороны (ст. 3b)[2].

Практически во всех национальных конституциях закрепляются положения, определяющие статус главнокомандующего вооруженных сил, его полномочия.

Например, в соответствии со ст. 33g. Конституции Бахрейна Король является Верховным командующим Сил обороны. Он командует ими и определяет задачи внутри страны и за ее пределами. Силы обороны напрямую связаны с Королем и поддерживают необходимый уровень секретности в их делах. Король назначает и освобождает от должности государственных гражданских служащих, военных (ст. 40)[3]. По Конституции Иордании Король является Верховным главно-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 614-615.
[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 119.
[3] Там же. С. 32.

командующим наземными, морскими и воздушными Вооруженными силами (ст. 32)[1]; согласно ст. 127 задача армии состоит в обороне и обеспечении безопасности и целостности Королевства[2].

Иногда конституционные формулы о функциях вооруженных сил и полиции сами по себе особо выделяют роль этих структур в жизни страны.

Так, согласно вводной статьи Конституции Исламской Республики Иран, «на Армию Исламской Республики Иран и Корпус стражей Исламской революции ложится ответственность не только за безопасность страны, но и за выполнение исламской миссии – джихада во имя Бога, а также за распространение закона Божьего по всему миру». Часть 2 Конституции определена как «Армия и Корпус стражей исламской революции». Согласно ст. 143 ч. 2 Конституции, Армия Исламской Республики Иран призвана охранять независимость, территориальную целостность и исламский республиканский строй страны[3]. Корпус стражей Исламской революции продолжает выполнять свою миссию по охране революции и ее достижений (ст. 150).

Основываясь на собственном опыте и опыте сопредельных государств, некоторые государства Арабского Востока закрепляют в своих конституциях нормы, императивно предписывающие взаимоотношения силовых структур государства и общества.

В частности, по Конституции Ирака (ст. 9.1.A) Иракские Вооруженные силы и органы безопасности находятся под контролем гражданских властей. Вооруженные силы защищают Ирак и не могут использоваться в качестве средства подавления иракского народа и вмешиваться в политическую жизнь, влияя на процесс передачи властных полномочий. Иракским Вооруженным силам и персоналу запрещено участвовать в выборах в качестве кандидатов для занятия политических постов (ст. 9.1.B–D)[4].

В отдельных странах конституционно учреждаются политические органы по руководству вооруженными силами.

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 160.
[2] Там же. С. 180.
[3] Там же. С. 239.
[4] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 194.

К примеру, в КНР такой орган – Центральный Военный Совет (ЦВС) – формируется ВСНП. В соответствии с действующей Конституцией страны (ч. 1 ст. 93) ЦВС КНР является органом, осуществляющим руководство всеми Вооруженными силами страны. В указанном смысле данный орган является структурой, аналога которой нет в других странах. Подобная структура руководства Вооруженными силами страны, как считают в Китае, связана с необходимостью усиления централизации руководства в области военного строительства, и данная структура управления обеспечивает единство руководства Вооруженными силами со стороны КПК и государства. ЦВС КНР имеет единую партийно-государственную структуру, обеспечивающую партийное руководство Вооруженными силами страны[1].

Точно так же национальные конституции содержат специальные установления, касающиеся статуса полиции.

Так, Конституция Намибии включает ряд статей, относящихся к статусу полиции: ст. 115 «Полицейские силы», обязывающую «Парламент Намибии соответствующим законом установить полицейские силы с определением их полномочий, обязанностей и процедурных правил, необходимых для обеспечения внутренней безопасности Намибии и поддержания мира и правопорядка»; ст. 116, учреждающую должность Генерального инспектора полиции, порядок назначения на эту должность, роль Генерального инспектора в системе полиции; ст. 117 «Отстранение Генерального инспектора от должности». Согласно положениям данной статьи «Генеральный Инспектор полиции может быть отстранен от своей должности решением Президента на достаточном на то основании, в интересах общественного порядка и безопасности и согласно с положениями соответствующего закона, который определяет эту процедуру»[2].

Статьи 182–186 Конституции Демократической Республики Конго достаточно подробно для национального основного закона закрепляют ключевые характеристики статуса полиции. В частности, ст. 182 определяет главную обязанность (цели) Национальной полиции – «обеспечение общественной и личной безопасности, безопасности имущества лиц, поддержание и установление общественного порядка,

[1] Конституционное право зарубежных стран [В. И. Червонюк и др.] Ч. II. С. 157.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 656-657.

а также осуществление личной охраны высокопоставленных государственных деятелей». Согласно ст. 183, «национальная полиция – аполитична». Здесь же содержится запрет, адресованный прежде всего публичным властям, «злоупотреблять ее возможностями в своих собственных целях». Статья 184 устанавливает принцип двойного подчинения полиции (хорошо известного Советскому государству): «Национальная полиция подчиняется местному гражданскому органу власти и находится под ответственностью министерства». Примечательна ст. 186, в соответствии с которой «органический закон определяет формирование и деятельность Национальной полиции». Таким образом, конституционно подтверждается высокий статус полиции в структуре государства[1].

Конституционализация и иные факторы усиления роли силовых ведомств в конституционном механизме. О роли армии и полиции в конституционном механизме свидетельствует и то обстоятельство, что положения об этих структурах государства композиционно обособлены в национальных конституциях.

Так, в Конституции Катара – это разд. 3 «Военные вопросы»[2]; в Конституции Объединенных Арабских Эмиратов – ч. 9 «Вооруженные силы и Силы по поддержанию безопасности»[3]; в Конституции Шри-Ланки – гл. XVIIIA «Национальная полицейская комиссия»[4]; в Конституции Бангладеш – гл. 4 «Войска обороны»[5]; в Конституции Непал – ч. 20 «Положения, касающиеся армии»[6]; в Конституции «Союз Мьянма» – гл. VII «Силы обороны»[7]; в Конституции Намибии – гл. 15 «Силы обороны, полицейские силы, Служба разведки и Служба исполнения наказаний»[8]; в Конституции Демократической Республи-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 700-701.

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 379.

[3] Там же. С. 452–454.

[4] Конституции государств Азии. Т. 2 . Средняя Азия и Индостан. С. 974.

[5] Там же. С. 74.

[6] Там же. С. 594.

[7] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 639.

[8] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 656–658.

ки Конго – разд. 6 «О Национальной полиции и Вооруженных силах» и т. д.[1]; в Конституции Черногории – разд. 6 «Армия Черногории»[2].

Конституционно закрепляются установления, направленные на обеспечение деполитизации персонала Вооруженных сил и полиции, и/или устанавливаются определенные ограничения (пределы реализации) политических прав и свобод.

Согласно п. «b» ст. 246 Конституции Мальдив, члены служб безопасности не должны в какой-либо форме заниматься политической деятельностью и не должны вступать в профессиональные объединения или политические партии[3]; по Конституции Демократической Республики Конго Вооруженные силы страны « аполитичны и подчиняются гражданским органам власти» (ст. 187); Конституция Перу безусловно категорична: «*Служащие Вооруженных сил и Полиции, находящиеся на действительной военной службе, не могут избирать и быть избранными*»[4]. Несколько иной подход к проблеме представлен в Конституции Венесуэлы: «Военнослужащие национальных Вооруженных Сил, находясь в должности, имеют право голоса в соответствии с законом, но им не разрешено занимать выборную должность, или участвовать в агитационной политической деятельности, или проявлять политическую активность и приверженность к какой-либо партии» (ст. 330)[5].

Возрастание удельного веса силовых структур в системе государственной власти западных государств выражается в том числе в усилении роли военного руководства в деятельности высших органов страны.

К примеру, в Великобритании военные руководители – начальник штаба обороны, начальники штабов отдельных видов вооруженных сил при рассмотрении вопросов военного строительства приглашаются на заседания Кабинета, на заседания Комитета обороны. Тем

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 700-701.

[2] См.: Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств / [В. Ю. Мельников и др.]. С. 227-228.

[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 527.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 816.

[5] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 398.

самым генералитет получает возможность активно влиять на принимаемые решения общегосударственного характера. В политической практике этой страны известно немало фактов, свидетельствующих о самостоятельной и независимой позиции генералитета по отношению к Кабинету и гражданским властям. Очевидно существенное влияние военных на премьер-министра, осуществляемое путем личных контактов, в том числе предпринимаемых ими в ходе предварительных консультаций главы Кабинета с высшими должностными лицами министерств, не входящими в состав Кабинета; советниками премьер-министра при решении им вопросов руководства вооруженными силами, как правило, выступают представители генералитета. Премьер-министр возглавляет Комитет обороны и заморской политики, ведающий всеми военными вопросами и координирующий деятельность всех министерств по проблемам строительства вооруженных сил. Членами Комитета являются министры обороны, внутренних дел, иностранных дел, финансов. К его работе привлекаются также представители высшего командования и высшие чиновники министерства обороны (постоянный секретарь, главный научный консультант). Премьер-министр осуществляет общее руководство разведывательной службой и службой безопасности. Между тем именно от личного указания премьер-министра зависит применение атомного и водородного оружия[1].

Наличие конституционно установленного постоянного парламентского и гражданского контроля также свидетельствует о значительной роли армии и полиции в структуре государства.

§ 4. Парламентский и гражданский контроль за вооруженными силами и полицией в зарубежных государствах

Концентрация силового потенциала государства, прежде всего в вооруженных силах, а равно особенности ежедневной

[1] См.: Parliamentary Debates (Hansard): House of Commons. L., 1964. Vol. 690. P. 754.

деятельности полиции, вторгающейся в силу своих обязанностей в сферу прав и свобод граждан и организаций, обусловливают необходимость установления дополнительного контроля за деятельностью этих силовых структур со стороны государственных институтов, включая президентский, парламентский, судебный и ведомственный контроль. Одновременно предусмотрен общественный (гражданский) контроль, указывающий на то, что как армия, так и полиция не стоят над обществом, а служат ему, ориентируясь на сотрудничество с институтами гражданского сообщества и гражданами в процессе обеспечения защиты суверенитета государства, охраны прав и свобод граждан, противодействия преступности, обеспечения конституционных порядков в стране. Возможность парламентского контроля за деятельностью вооруженных сил и полиции предопределена местом и ролью парламента в механизме разделения властей, его исключительным правом (прерогативой) осуществлять посредством установленных основным законом страны форм и механизмов контроль за исполнительной ветвью власти, включая контроль за правительством (высшим органом исполнительной власти), центральными органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Конституционное значение парламентского контроля за деятельностью вооруженных сил и полиции состоит в том, что такой контроль позволяет обществу воздействовать на эти силовые структуры с целью обеспечить их функционирование в точном соответствии с их действительным предназначением[1].

В самом общем виде основным предметом контроля законодательных органов государственной власти в сфере деятельности полиции выступают: полнота и эффективность выполнения армией и полицией возложенных на них задач;

[1] Червонюк В. И. Парламентский контроль над полицией в Российской Федерации и зарубежных странах // Актуальные проблемы развития конституционализма : материалы научно-практического семинара. М., 2016. С. 196–213.

соответствие функционирование армии и полиции принципам, установленным законом; рациональное распределение и использование людских, финансовых и материальных ресурсов армии и полиции; подбор и расстановка кадров в армии и полиции, состояние их профессиональной подготовки; выполнение армией и полицией конкретных решений, принятых в пределах своей компетенции органами государственной власти.

Конституционные формы парламентского контроля за деятельностью вооруженных сил и полиции обусловлены характером функций и содержанием деятельности парламента. Соответственно к основным формам парламентского контроля следует отнести контроль в рамках исполнения федерального бюджета, отдельные статьи которого предусматривают выделение финансовых средств на содержание армии и полиции, обоснованность и рациональность расходования бюджетных средств, работа по их экономии. При этом работа над бюджетом силовых структур осуществляется парламентом при участии и постоянном содействии представителей всех заинтересованных властных структур и общественных организаций. Так, в работе французского парламента со стороны министерства внутренних дел участвует директор национальной полиции страны, от министерства обороны – генеральный директор и начальник штаба Национальной жандармерии, а также привлекается большое число представителей профсоюзных организаций: профсоюз комиссаров и высшего чиновничества национальной полиции; профсоюз городской полиции; союз офицеров полиции.

Еще одним направлением парламентского контроля за деятельностью вооруженных сил и полиции является контроль за исполнением законодательства, регулирующего ее деятельность.

Как показывает опыт зарубежных стран, ведущая роль в данной сфере принадлежит специальным структурным элементам парламен-

тов – постоянно действующим комитетам и комиссиям (Специальный комитет по внутренним делам Палаты общин Великобритании[1], Комитет по внутренним делам Бундестага ФРГ, Комиссия конституционных законов, законодательства и общего управления Республикой Национального Собрания Франции и др.) и комиссиям, призванным осуществлять постоянный и комплексный контроль над вооруженными силами и полицией, а также при необходимости проводить специальные расследования в случаях совершения преступлений, имеющих повышенный общественный резонанс и при систематическом осложнении криминогенной ситуации в конкретных регионах. Так, в Национальном Собрании Франции (ст. 36 Регламента) вопросами деятельности правоохранительных структур занимается Комиссия конституционных законов, законодательства и общего управления Республикой, компетенция которой охватывает контроль за исполнением конституционных, органических и избирательных законов, судебной деятельностью, соблюдение гражданского, административного и уголовного законодательства, рассмотрением заявлений и жалоб петиции, а также общим управлением регионами. В Испании активную роль в развитии законодательства о полиции играют комиссии Генеральных Кортесов по внутренним делам, находящиеся в Конгрессе депутатов и Сенате. Важной характеристикой этих комиссий можно считать право законодательной инициативы.

Кроме того, помимо парламентских комитетов и комиссий, важная роль в существующей системе контроля над полицией принадлежит уполномоченным по правам человека – парламентским омбудсменам, главная задача которых заключается в рассмотрении недостатков в работе государственных органов, в том числе полиции, по персональным обращениям граждан, а

[1] Так, в структуре ее законодательного органа (Палаты общин) действует специальный комитет Палаты общин по внутренним делам (Home Affairs Select Committee) предметом изучения которого является деятельность полицейских органов. Законодательная деятельность комитета выражается в его участии в предварительной проработке правительственных законопроектов (до внесения в Парламент), затрагивающих какие-либо аспекты деятельности полиции. Поскольку в соответствии с британской парламентской традицией структура комитета должна пропорционально отражать партийную структуру парламента, то данный Комитет состоит из депутатов (11 парламентариев) Палаты общин, представляющих Лейбористскую, Консервативную и Либерально-демократическую партии.

также подготовка предложений по устранению недостатков в работе соответствующих инстанций. Формой парламентского контроля в данной сфере являются парламентские расследования, интерпелляции и др., выработка на этой основе мер оптимизации функционирования силовых структур государства.

К примеру, согласно Конституции Черногории, «армия находится под демократическим и гражданским контролем» (ч. 1 ст. 129)[1]. Конституционное значение парламентского контроля за вооруженными силами и деятельностью полиции состоит в том, что такой контроль позволяет обществу воздействовать на эти силовые структуры с целью обеспечить их функционирование в точном соответствии с их действительным предназначением[2]. Так, в специальной литературе, в частности, подчеркивается, что важной характеристикой израильской модели государственного устройства является гражданский контроль над армией и другими силовыми структурами. Именно контроль правительства и парламента за деятельностью силовых структур предотвратил опасность формирования в Израиле военного режима (несмотря на то, что проблемы обеспечения безопасности постоянно находились и находятся в центре внимания общества, отодвигая на второй план важные социальные вопросы)[3].

Как показывает опыт зарубежных стран, ведущая роль в данной сфере принадлежит специальным структурным элементам парламентов – постоянно действующим комитетам и комиссиям (Специальный комитет по внутренним делам Палаты общин Великобритании[4], Ко-

[1] См.: Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств. С. 227.

[2] Червонюк В. И. Парламентский контроль над полицией в Российской Федерации и зарубежных странах. С. 196–213.

[3] Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы: Науч.-метод. комплекс / под ред. А. Д. Воскресенского. М. : Аспект Пресс, 2011. С. 114.

[4] Так, в структуре ее законодательного органа (Палаты общин) действует специальный комитет Палаты общин по внутренним делам (Home Affairs

митет по внутренним делам Бундестага ФРГ, Комиссия конституционных законов, законодательства и общего управления Республикой Национального собрания Франции и др.). По Конституции Республики Мальдивы «в рамках Народного собрания учреждается комитет в целях постоянного контроля за деятельностью служб безопасности. В состав комитета входят представители всех политических партий, имеющих мандат в Народном собрании»(ст. 241)[1]; Национальном Собрании Франции (ст. 36 Регламента) вопросами деятельности правоохранительных структур занимается Комиссия конституционных законов, законодательства и общего управления Республикой; в Испании активную роль в развитии законодательства о полиции, играют комиссии Генеральных Кортесов по внутренним делам, находящиеся в Конгрессе депутатов и Сенате.

Наряду с парламентским контролем важен *гражданский контроль* как за вооруженными силами, так и полицией.

Так, в Финляндии вошло в практику создание так называемых консультативных комитетов по полицейским делам, действующих совместно с МВД при каждом полицейском управлении. Комитеты занимаются вопросами, связанными с поддержанием общественного порядка и безопасности, а также управления полицейскими формированиями. Местные власти назначают председателя, вице-председателя и членов комитета из представителей гражданских органов полиции один раз в три года. Консультативные комитеты проводят по запросам мониторинг состояния общественного порядка и безопасности, а также результатов работы полиции в этой сфере, выступают с предложениями по улучшению охраны правопорядка и представляют на рассмотрение властей заявления, касающиеся полиции. В городах муниципальные советы на весь срок их полномочий избирают членов местных консультативных комитетов по делам полиции.

Таким образом, ответ на вопрос о том, насколько сильно влияние армии и полиции на организацию верховной государственной власти, может по-разному строиться применительно к различным странам. Политическая практика целого ряда госу-

Select Committee) предметом изучения которого является деятельность полицейских органов.

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 526.

дарств свидетельствует о том, что в кризисных условиях их роль существенно возрастает. Лояльность армии и полиции к властвующим нередко имеет решающее значение для разрешения такого кризиса. Так, несмотря на сильное противодействие оппозиционных сил правительству Венесуэлы, активные действия армии и полиции способствовали удержанию ситуации под контролем. Иное отношение этих структур совершенно по-иному влияет на ситуацию в стране. При этом не меняет дела то обстоятельство, что формально-юридически главнокомандующим вооруженными силами страны является глава государства – президент или король.

Глава 22. Модели организации публичной власти на местах

§ 1. Административно-территориальное (политико-территориальное) устройство и публичная власть на местах

Публичная власть всегда имеет территориальные пределы. Это ее, можно сказать, имплицитное свойство. Разделение власти по вертикали указывает на то, что на местах публичная власть привязана к административно-территориальному делению.

Так, в ФРГ в соответствии с земельными конституциями земли делятся на округа, округа – на районы, а последние – на общины. Районы и общины имеют свои выборные органы местного самоуправления – соответствующие советы. В небольших общинах вместо представительного органа созывается собрание.

В Венесуэле, согласно Конституции, национальная территория Республики состоит из штатов, столичного района, районов федерального подчинения и федеральных территорий. Территория состоит из муниципий (предл. 1 абз. 1 ст. 16)[1].

В Японии территориальное деление включает префектуры, которые различаются по численности населения от полумиллиона до 12 млн. (все они имеют особый статус). Префектуры включают города (населенные пункты с численностью населения свыше 50 тыс. жителей), поселки и деревни. Органами местного самоуправления в префектурах, городах, поселках и деревнях являются избираемые населением собрания.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 313.

В США штаты подразделяются на графства, которые разделены на тауны и тауншипы, а города нередко – на районы; в свою очередь тауны подразделяются на общины. Во всех этих образованиях действует англо-американская муниципальная система, т. е. нет чиновников, представляющих государственную власть на местах.

В Латинской Америке основой территориального деления является свободная муниципия, управляемая муниципалитетом, понимаемая как городской муниципалитет. В Италии области делятся на провинции, которые включают городские и сельские коммуны. Во всех есть выборные советы.

Ранее (гл. 7) уже обращалось внимание на то, что во многих зарубежных странах в структуре административно-территориального устройства образуются так называемые *специальные округа* – специализированные территориальные подразделения, созданные для управления отдельными вопросами. Это *судебные, школьные, полицейские, больничные округа*, *округа по водоснабжению, противопожарной службе* и др. (во Франции они именуются территориальными коллективами). Наряду с органами местного самоуправления общей компетенции, все более широкое распространение получают создаваемые в таких округах специализированные институты местного управления и самоуправления. При этом границы специальных округов не совпадают с границами территориальных образований; они включают территории нескольких административно-территориальных единиц, в рамках которых функционируют местные органы управления и самоуправления общей компетенции. Данное обстоятельство указывает на определенные преимущества организации власти в данных округах для достижения конкретных целей: прежде всего, это возможность вывести органы управления специальными округами из-под влияния публичной власти на местах. Охват специальными округами больших территорий и населения позволяет значительно эффективнее использовать накопленные средства для решения конкретных задач жизнеобеспечения территории

(например, создание системы противопожарной безопасности на территориях распространения лесных массивов). Управление в специальных округах осуществляется как в форме самоуправления через выборные комитеты, так и на основе управления посредством чиновников, назначенных учредившими данный округ органами власти.

§ 2. Понятие местного самоуправления и управления

Органы местного самоуправления и управления на местах – это органы, которые осуществляют публичную власть. Имея общие цели и задачи, они в то же время существенно (и сущностно) различаются.

Соответственно национальным конституциям органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но вместе с тем обладают чертами публично-правовой корпорации. Публично-правовая природа местного самоуправления обусловлена тем, что, во-первых, местное самоуправление тесно связано с государственными делами, является, можно сказать, их продолжением в границах соответствующей территории. Из публично необходимого характера деятельности местного самоуправления (осуществления его органами переданных государством полномочий) следует принцип обязательности решений местного самоуправления для населения соответствующей территории, а также действующих на ней органов, объединений и должностных лиц. Муниципальные правовые акты – структурный элемент национального права и за ними всегда стоит сила государства.

Во-вторых, в целом ряде стран главы администрации местного самоуправления (мэры городов, начальники районов (муниципий) в Латинской Америке, префекты областей (муници-

пий) в унитарном государстве избираются непосредственно гражданами (Бразилия) или советами (мэры во Франции, в ряде штатов США), но в то же время утверждаются государством, ответственны и перед ним как представители государственной власти. В этом случае они действуют как органы местного самоуправления и как должностные лица, уполномоченные государством и наделенные определенными государственно-властными полномочиями.

Наконец, в-третьих, местное самоуправление находится в финансовой и иной зависимости от центра. Во всех развитых странах бюджет муниципальных образований состоит из местных сборов, налогов, доходов и преобладающей части – дотаций из государственного бюджета.

В отличие от систем местного самоуправления, местное управление – это осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего административно-территориального уровня управления деятельность на местах. При этом местное управление может осуществляться двумя видами различных органов в следующих двух формах: а) как государственное муниципальное управление и б) как муниципальное или региональное местное управление.

Государственное муниципальное управление – это осуществляемая на местах деятельность органами и должностными лицами, назначенными государственной властью: префекты департаментов и регионов во Франции (в регионах эту должность в 1982–1988 гг. занимали комиссары Республики); управители областей в Болгарии; воеводы в Польше; губернаторы в Таиланде, Саудовской Аравии; начальники районов в Индонезии. Все они осуществляют на местах полномочия государства.

При этом государственное управление на местах в разных странах охватывает один или более уровней. Так, во Франции *на уровне региона* такая власть представлена в лице *префекта Республики*, который назначается правительственным декретом

и представляет правительство страны во взаимоотношениях с местным населением. Сфера его компетенции обширна – это вопросы финансов, безопасности, общественного порядка, образования, культуры, туризма, социальной помощи, экономического развития и др. *На уровне департамента* (административно-территориальной единицы более низкого уровня) правительство представлено в лице *префекта,* наделенного теми же полномочиями на своем уровне что и префект Республики. Еще на более низком уровне территориального устройства – в *округе* (территориальной единице между департаментом и коммуной) центральную власть (правительство) представляет супрефект (в буквальном смысле – подпрефект).

Иная ситуация в Португалии. Территория страны включает административные области, находящиеся в континентальной части страны и автономные области – островные территории в Атлантическом океане, притом что Основной закон страны исходит из того, что «политико-административная областная автономия не ущемляет полноту суверенитета государства (ч. 3 ст. 225). В соответствии с Конституцией в отношении Азорских островов и Мадейры действует особый политико-административный режим (ст. 225)[1]. По Конституции в каждой из автономных областей «Государство представлено Министром Республики, назначаемым и освобождаемым от должности Президентом Республики по предложению Правительства после консультаций с Государственным советом» (ч. 1 ст. 230). Собственными правящими органами областей являются избираемая всеобщим и прямым голосованием в соответствии с принципом пропорционального представительства областная законодательная ассамблея и областное правительство района, которое несет политическую ответственность перед областной законодательной ассамблеей, а его председатель с учетом результатов выборов назначается Министром Республики (ст. 231). Конституционно определены предметы ведения и полномочия автономных областей, по которым они вправе принимать законы и регламентирующие декреты. В отношении этих актов Министр Республики обладает правом вето, а также их санкционирования и направления для опубликования (ст. 233). За деяния, противоречащие Конституту-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 815-816.

ции, с соблюдением конституционно установленной процедуры, предполагающей заслушивание мнения Ассамблеи Республики и Государственного совета Президент Республики может распустить собственные правящие органы автономных областей (ст. 235)[1].

Как следует из Конституции, в континентальной части Португалии местными самоуправляющимися единицами являются приходы, муниципии и административные области (ч. 1 ст. 236). Соответственно, организация местных самоуправляющихся единиц включает избираемую ассамблею с правом принимать обязывающие решения и ответственный перед ассамблеей коллегиальный исполнительный орган. Органами административной области являются областная ассамблея и областная жунта, которые определяются Конституцией «представительными органами административной области», притом что жунта является исполнительным коллегиальным органом области (ст. 261). В каждой области может находиться назначаемый Советом министров представитель Правительства (ст. 261)[2].

На низовом уровне – в приходах публичную власть осуществляют ассамблея и жунта прихода. В приходах с небольшим числом жителей ассамблея прихода может быть заменена общим собранием граждан-избирателей. Ассамблея правомочна принимать обязывающие для населения прихода решения (ст. 245); вправе делегировать организациям жильцов право решения административных задач, которые не требуют применения власти (ст. 248). Коллегиальным исполнительным органом прихода является жунта прихода[3].

Конституция Болгарии установила: территория Республики делится на общины и области (ч. 1 ст. 135)[4]. Область – это административно-территориальная единица для проведения региональной политики, осуществления государственного управле-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 819–820.
[2] Там же. С. 823–824.
[3] Там же. С. 822–823.
[4] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 417.

ния на местах и для обеспечения соответствия между национальными и местными интересами. На уровне областей управление осуществляется областным управляющим, которому помогает областная администрация. Областной управляющий назначается Советом Министров; он обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка и осуществляет административный контроль (ст. 143)[1]. На уровне общин представительным органом местного самоуправления является общинный совет, избираемый населением соответствующей общины сроком на четыре года (ст. 138). Органом исполнительной власти в общине является кмет. Он также избирается населением или общинным советом и сроком тоже на четыре года (ст. 139)[2]. Организация и порядок деятельности органов местного самоуправления и местной администрации определяются законом.

В Италии центральная власть представлена правительственными комиссарами и префектами соответственно на уровне каждой из 15 областей и на более низком уровне – в провинциях. Только на областном уровне (наиболее крупной административно-территориальной единице) центральную власть представляют: в Греции – префекты; в Испании, Японии – губернаторы; в Польше – воеводы и т. д.

Иногда, наряду с ними, есть избранные гражданами советы, которые осуществляют полномочия регионального местного самоуправления (тем более широкие, чем выше ступень административно-территориальных единиц). Иногда при таких должностных лицах создается совещательный орган (совет). В отдельных случаях такие должностные лица управляют единолично, создавая из подчиненных чиновников дирекцию.

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 417-418.
[2] Там же. С. 417.

По действующей Конституции Перу является региональным государством. Соответственно, государственная власть, автономные учреждения и бюджет Республики децентрализованы (абз. 2 ст. 188).

Территория Республики включает в себя регионы, департаменты, провинции и районы, в округах которых на национальном, региональном и местном уровне при сохранении единства и целостности государства (ст. 188)[1]. При этом сфера действия регионального уровня управления распространяется на регионы и департаменты. Конституционно определено, что региональными органами власти являются: региональный совет – «законодательный и контролирующий орган»; глава региона – исполнительный орган; совет регионального сотрудничества, образованный мэрами провинций и представителями гражданского общества и являющийся совещательным органом, координирующим деятельность муниципалитетов. Региональный совет состоит минимум из семи, максимум из двадцати пяти членов, при этом провинцию должен представлять минимум один из них, остальные, согласно закону, избираются с учетом общего количества избирателей. Глава региона избирается одновременно с заместителем на четыре года и может быть переизбран. Члены регионального совета избираются тем же способом и на тот же срок (ст. 191)[2]. Местными органами власти являются: муниципальный совет – представительный и контролирующий орган; мэрия – исполнительный орган, их компетенция и функции устанавливаются законом. Мэры и иные руководители избираются прямыми выборами на четыре года, могут быть переизбраны. Конституция предусматривает возможность отзыва этих лиц населением (ст. 194)[3].

Согласно национальной Конституции Республики Суринам предусмотрено деление территории на округа и департаменты (ст. 160.1)[4]. Соответственно, на региональном уровне созданы два представительных органа: окружные советы – высший политико-административный орган округа и местные советы – высшее политико-административное учреждение административной единицы (абз. 1 и 2 ст. 161). И те и другие учреждаются после проведения всеобщих, сво-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 837.
[2] Там же. С. 838.
[3] Там же. С. 839.
[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 889-890.

бодных и тайных выборов (ст. 162). Исполнительным органом округа является окружная администрация, которая состоит из окружного комиссара и представителей министерств в округе (ст. 174)[1].

Муниципальное и региональное управление подчинено избранному гражданами совету либо совету и центральной власти. На низовом уровне (в общинах) – это мэр с подчиненными ему муниципальными службами, ведающими местными делами. На более высоком уровне административно-территориальных единиц могут создаваться коллегиальные органы управления, избираемые советами этих административно-территориальных единиц (исполнительные советы – во Франции, джунты в – Италии). В этом случае избранный председатель возглавляет региональное местное управление, имеющее свой штат чиновников.

Особенность рассматриваемой модели управления на местах заключается и в том, что избираемым выборным должностным лицам (мэрам – во Франции и в Италии, губернаторам и мэрам – в Японии, бургомистрам и ландратам – в ФРГ) делегируется осуществление определенных государственных полномочий на местах. В силу этого они приобретают двойственный статус и одновременно ответственны и перед избравшим их населением, и перед центральной властью. Примечательно, что такая модель управления на местах в современных условиях получает распространение во многих зарубежных странах.

Нетипичные формы государственного управления на местах. В некоторых странах конституционно предусмотрены формы осуществления государственного управления, которые не охватываются отмеченными выше.

Так, согласно Конституции Казахстана осуществление местного государственного управления является обязанностью как местных органов государственной администрации, так и маслихатов – выборных представительных органов и местных исполнительных органов.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 894.

При этом согласно ст. 86 Конституции местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан и обеспечивают проведение государственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории[1].

Конституционно-правовые основы организации публичной власти на местах

Институт публичного управления и самоуправления на местах представляет собой комплекс разнородных норм, часть из которых получает отражение в национальных основных законах.

Юридические формы и способы оформления данного института в конституциях зарубежных стран различны. Неодинаков и объем конституционного материала. В частности, Основной закон ФРГ содержит лишь фрагментарные положения, касающиеся организации власти на местах. Однако конституции и законодательство земель детально урегулировали вопросы, относящиеся к данной проблеме. Точно так же организация публичной власти на местах, не являясь объектом урегулирования в Конституции Японии, подробно регламентирована в Законе о местной автономии. Напротив, множество конституций зарубежных стран содержат специальную главу (раздел), посвященную вопросам организации публичной власти на местах. Конкретизация конституционных установлений в таких главах (разделах) находит отражение в специальных законах – обычных или органических. Так, в Конституции Казахстана 1995 г. местное государственное управление и самоуправление урегулировано в разделе VIII и в Законе от 9 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями, внесенными имеющим силу закона Указом Президента Республики от 2 марта 1995 г.).

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 193.

§ 3. Местное управление и местное самоуправление в Российской Федерации: идея или/и конституционная реальность

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» к Конституции Российской Федерации ст. 132 Основного закона дополнена частью 3 следующего содержания: «3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»[1].

Предложенная поправка призвана была устранить асимметрию в организации публичной власти «по вертикали», восстановив тем самым конституционно необходимый уровень управляемости в масштабе всей страны. Поправка представляется логичной, если иметь в виду, что перманентно проводимые муниципальные реформы хотя и переформатировали ранее действовавший Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенными в него 210 федеральными законами поправок, существенно уточнив конституционно установленную конструкцию местного самоуправления, тем не менее не привели к оптимальному результату и не отвечали современным реалиям.

Проблема многократно становилась предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации (постановления от 24 января 1997 г8. № 1-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 3 ноября

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8583.

1997 г. № 15-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 11 июня 2003 г. № 10-П, от 21 марта 2007 г. № 3-П, от 6 декабря 2018 г. № 44-П; Определения от 13 июля 2000 г. № 195-О, от 10 июля 2003 г. № 289-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, от 18 июля 2019 г. № 2176 и др.). Постулируется, что определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько это возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления. Отмечается, что в новейшей истории были две попытки оспорить конституционность норм, на основании которых производились преобразования муниципальных районов в городские округа. В обоих случаях – заявителями выступали жители Пермского края и Московской области – жалобы признаны недопустимыми (определения от 29 мая 2028 г. № 1159-О и от 25 ноября 2020 г. № 2851-О[1].

Такое несоответствие нормативной конструкции действительным конституционным порядкам на этом уровне организации публичной власти в особенности характерно для законодательного определения территориальной основы местного самоуправления. Конституция, в ч. 1 ст. 131, установила, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций…».

Открытый перечень территорий, на которых может быть введено местное самоуправление, федеральный законодатель истолковал весьма распространительно, установив в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в действ. ред.), что «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов

[1] См.: Федеральный судебник-2021 : в 2 т. Т. 2. М. : Буки Веди, 2021. С. 413–415.

федерального значения»[1]. Тем самым вся территория страны, включая административно-территориальные образования различного уровня и статуса согласно Закону признается одновременно территорией, на которой должно быть организовано местное самоуправление. Иными словами, федеральный законодатель нормативно предписал, что управление такими территориями, охватывающими все без исключения административно-территориальные образования страны, включая межселенные территории, подпадает под юрисдикцию местного самоуправления. Можно сказать, что в данном случае имеет место доведенная до крайностей модель декоцентрации публичной власти на местах.

Понятно, что обеспечить управляемость на таких территориях исключительно возможностями местного самоуправления не только крайне сложно, но практически и невозможно. По этой причине трудно найти в мировой практике аналог устройства публичной власти на местах тому, как это имеет место в законодательно определенной модели муниципального устройства в Российской Федерации.

По-прежнему в организации местного самоуправления сохраняет остроту проблема приближения населения к власти на местах. Определенная в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2015 г. и получившая развитие в последующих установках главы государства задача «развития сильной, независимой, самостоятельной власти на местах», притом что любой гражданин «мог дотянуться до нее рукой»[2], остается не до конца решенной.

Учреждение муниципальных районов, а поправками, внесенными Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ о создании

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] См.: Российская газета. 2015. 13 декабря.

городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов[1], формально-юридически был обозначен переход от одноуровневого территориального деления к двухуровневому. Попытка перейти к двухуровневой модели управления, как следует из оценок экспертного сообщества, не только не привела к желаемому результату, но и породила новые проблемы. Введенная модель муниципально-территориального устройства плохо приживалась на местах, на состояние управляемости территориями позитивного эффекта не оказывала.

Отмечалось, что проблема создания оптимальной модели муниципально-территориального устройства введением муниципального округа вряд ли будет решена.

Принятием Федерального закона 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[2] проблема не только не была решена, но в какой-то мере еще более ее обострила. Имеется в виду воспринятый указанным Законом отказ от двухуровневой системы местного самоуправления посредством фактического упразднения поселенческого уровня местного самоуправления.

Как не без основания замечено, местное самоуправление в сельских поселениях всегда отличалось возможностью без каких бы то ни было ограничений непосредственно обращаться к главе муниципального образования. Система же городских и муниципальных округов значительно сужает такую возможность. Кроме того, в сложившейся ситуации неизбежна асимметрия при распределении финансовых ресурсов между входящими в муниципальный округ территориями, что в свою очередь ведет к асимметрии социально-экономического развития этих территорий; одновременно нерешенной остается проблема пригородов,

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

незаселенных или малозаселенных, отдаленных территорий и др.)[1]. Возможность сохранения поселенческого звена местного самоуправления в таких условиях подвергается сильному испытанию. В конечном счете конституционно определенный принцип местного самоуправления значительно ослабляет свое действительное назначение.

По своей сути Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ утвердил государственную модель модель местного самоуправления.

Таким образом, настоятельно заявляющая о себе необходимость поддержания высокой степени управляемости на всех уровнях государственной и общественной жизни, обеспечения нормальной жизнедеятельности территорий, придание конституционности действиям и решениям публичных властей на местах со всей очевидностью указывают на то обстоятельство, что существуют объективные основания для учреждения более всего отвечающей конституционным реалиям страны модели муниципального территориального устройства. Систематическое, на протяжении около двадцати лет после принятия базового закона в данной сфере – Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ – внесение крупных («блоковых») изменений (210 федеральными законами) свидетельствовало о несовершенстве модели (конструкции) организации власти на местах, а вместе с этим и нестабильности конституционных порядков в этой сфере.

Отмеченное указывает на то обстоятельство, что поиск оптимальной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации окончательно не завершен. Настоятельно заявляющая о себе необходимость поддержания высокой степени управляемости на всех уровнях государственной и общественной жизни, обеспечения нормальной жизнедеятельности территорий, придание конституционности действиям и решениям публичных властей на местах со всей очевидностью

[1] Малявкина Н. В., Алексикова О. Е., Ястребов А. Е. Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 1. С. 19–22.

указывают на то обстоятельство, что существуют объективные основания для учреждения более всего отвечающей конституционным реалиям страны модели муниципального устройства. В этой связи принципиально важное значение представляют следующие факторы.

Во-первых, по общему мнению, самым общим результатом реформ организации публичной власти на местном уровне должна быть такая ее (публичной власти на местах) конструкция, применение которой обеспечивало бы гармонизацию интересов местных сообществ и общегосударственных публичных интересов. Отсюда следует, что из всех возможных моделей взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления приоритет, думается, остается за моделью, сочетающей наиболее рациональные признаки каждой из них. Соответственно, формируемая конструкция местного самоуправления должна вобрать в себя наиболее рациональные характеристики всех апробированных мировой конституционной практикой моделей местного самоуправления и местного управления.

Во-вторых, поскольку публичная власть всегда «привязана» к территориальному делению страны, то радикальный пересмотр модели организации публичной власти на местах объективно предопределен необходимостью уточнения территориальных пределов действия местного самоуправления.

Вовлеченность всех территорий страны в зону действия исключительно местного самоуправления не согласуется с целями государственного управления и что немаловажно, не вполне соотносимо с положениями Хартии местного самоуправления, которая, как известно, сохранила молчание относительно территориальной сферы действия местного самоуправления. В праве такая позиция нормодателя расценивается как квалифицированное «молчание» законодателя. Иными словами, национальный законодатель дискреционно (по своему усмотрению) вправе определять территории, на которые распространяется местное самоуправление. В указанном смысле, ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ и

вступившая в силу 1 сентября 1998 г. Европейская хартия местного самоуправления[1], выступает не просто частью национального права, но в соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и нормами Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[2] имеет приоритетное значение в национальном праве страны, а, следовательно, выступает методологическим ориентиром (критерием) оценки конституционности как федерального, так и регионального законодательства в вопросах организации местного самоуправления.

В-третьих, с высокой долей вероятности можно предположить, что формирование оптимальной модели местного самоуправления, определение его территориальных основ (а вместе с тем и территориальной сферы распространения местного самоуправления) не может не быть сопряжено с конституционными реформами. Очевидно, что минул период несколько скрытого, не связанного с формально-юридическим отказом от заявленных в Конституции страны и признанных официозной идеологией принципов муниципального строительства, реализованных главным образом в отдельно взятых странах (или даже в одной из них) семьи общего права. При этом основное препятствие для реформирования организации публичной власти на местах как учеными, так и практиками усматривается в невозможности внесения поправок в ст. 12 действующей Конституции (что потребовало бы принятие новой Конституции).

Анализ проблемы указывает, что существует возможность использования принципиального иного подхода к решению этой действительно сложной проблемы российской конституционной практики, основанного на учете системных связей норм и принципов Основного закона страны. С точки зрения предлагаемого подхода приведение на законодательном уровне положения ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. С. 1695.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

№ 131-ФЗ с положениями ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации не потребует пересмотра Конституции. Уточнение территориальных пределов действия местного самоуправления, или его территориальных основ, устраняет необходимость изменения редакции действующей ст. 12 Основного закона страны.

В то же время, очевидно, что глава 8 действующей Конституции Российской Федерации подлежит коренному (конструктивному) усовершенствованию, или реформированию. Взамен существующей конструкции должна быть предложена принципиально иная парадигма и соответствующая ей конституционная конструкция устройства публичной власти на местах. Новации касаются, прежде всего, территориальных пределов распространения в Российской Федерации местного самоуправления и в этой связи полного или частичного отказа от двухуровневой модели муниципальных образований (упразднения муниципальных районов и городских округов) и, соответственно, признания местного самоуправления исключительно на территории городских и сельских поселений – первичном уровне самоуправления.

Что касается так называемого второго («искусственного») уровня муниципальных образований, то он должен быть включен в систему *местного управления,* с учреждением государственной местной администрации и выборного населением представительного органа публичной власти.

Таким образом суть конституционной новации состоит в том, что на одной и той же территории, независимо друг от друга, в пределах своей компетенции предлагается учредить две системы единой публичной власти: 1) государственные органы, представленные коллективом государственных служащих на местах, и 2) местное самоуправление – деятельность местных сообществ и органов, формируемых местным сообществом. Таким образом будет устранено главное препятствие в системе организа-

ции публичной власти – отчужденность органов местного самоуправления от системы государственной власти.

Одновременно реформа должна уточнить характер взаимоотношений (конституционно-правовых связей) и ответственности высших должностных лиц местного самоуправления и субъектов Федерации. Соответственно, в городских и крупных сельских поселениях избираемые прямыми выборами главы муниципальных образований должны быть ответственными одновременно как перед избирателями (представительными органами местного самоуправления), так и подочетны высшему должностному лицу субъекта Федерации; в этой же связи законодательно должны быть уточнены правовые основания и процедуры избрания на должность и досрочного прекращения полномочий глав местного самоуправления.

Таким образом, не изменяя конституционно установленной конструкции местного самоуправления, предусмотренной ст. 12 Основного закона страны, что самое главное, не входя в противоречие со смыслом конституционного установления, прежде всего ее главного концепта: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», становится возможным посредством реконструкции нормативного состава главы 8 действующей Конституции Российской Федерации, с учетом накопленного в стране опыта муниципального строительства, объективно существующей потребности в вариативных моделях организации публичной власти на местах, применить принципиально новый подход к определению места и роли местного самоуправления в системе конституционного строя, установления принципиально нового, соответствующего вызовам времени формата его компетенционных связей с органами государственной власти.

На этой основе становится возможным учредить в Российской Федерации на конституционном уровне отвечающую теории и практике современного российского конституционализма

инновационную модель, или организацию местного самоуправления и местного управления.

С учетом предлагаемых изменений глава 8 Конституции Российской Федерации могла бы получить иное название: «Местное управление и самоуправление». Отсюда следует, что в результате проведенной реформы «третий» уровень власти получит действительно равноправное (равностатусное) признание и юридическое оформление в сравнении с иными («верхними») «этажами» публичной власти. Устранена будет необходимость дальнейших бесчисленных коррекций базового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ. Приведенный в соответствие с конституционными нормами Закон придаст стабильность и устойчивость всему процессу общественно-государственного строительства на местах, обеспечив тем самым и значительно большее, соответствующее современным потребностям, качество государственного (общесоциального) управления. Что немаловажно, окажутся совместимыми конституционные нормы «в букве» и в реальной жизни, должный конституционный порядок одновременно приобретет в конституционной действительности качество действующего порядка.

Что немаловажно, предложенная поправка в ст. 132 Конституции страны получит реальное воплощение в конституционной практике.

Обоснование данного подхода получило реализацию в предложенных автором поправках к Конституции РФ[1].

[1] Обоснование вносимых изменений в главу 8 Конституции РФ и текст поправок были направлены автором в Общественную Палату Российской Федерации 5 марта 2020 г. (присвоен регистрационный № 3622/2020 // http://eis.oprf.ru/status/), после чего обоснование необходимости внесения изменений в гл. 8 Конституции и текст предлагаемых поправок (25 страниц текста) направлены в Рабочую комиссию по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации.

§ 4. Типы (модели, системы) местного самоуправления

В конституционно-правовом смысле тип местного самоуправления представляет собой обусловленную особенностями политической системы страны, историческими условиями развития ее государственности и институционализированную организацию местного самоуправления, отличающуюся спецификой взаимоотношений с центральными и местными (региональными) органами государственной власти, формами участия местных сообществ в осуществлении власти. Применительно к типам правовых систем принято различать следующие основные модели (системы) местного самоуправления, сложившиеся в XIX в. и функционирующие в современных условиях.

*Модель, действующая в странах общего права (*или *англо-американская модель)*, характеризуется тем, что публичную власть на местах самостоятельно, без влияния представителей центрального правительства, в пределах своих полномочий осуществляют избираемые населением муниципалитеты. Это значит, что на местах нет чиновников, представляющих государственную власть, во всех административно-территориальных образованиях действуют только органы местного самоуправления.

К примеру, в США это собрания жителей общин, мелких таунов и тауншипов; избираемые прямыми выборами советы; главы исполнительной власти, исполнительные комитеты, некоторые должностные лица (казначеи, констебли и др.), избираемые непосредственно населением или советами. Вмешательство представителей центрального правительства допускается лишь в случае выхода органами местного самоуправления за пределы их полномочий. Во всех административно-территориальных единицах (общинах, графствах, округах в Англии и Уэльсе, в областях и округах Шотландии, в графствах США, в Австралии, Канаде и др.) для решения местных вопросов избирается представительный орган – совет (в количестве трех–пяти человек в мелких поселениях, до 50 чел. – в крупных) и правление, срок полномочий которых – обычно четыре года. На основе хартии

городов избираются мэры (в некоторых городах США представительный орган для управления городом нанимает по контракту специалиста-менеджера, также имеющего титул мэра). Государственный контроль осуществляется в основном в двух формах – финансовый (инспекции уполномоченных министра, ответственного за местное самоуправление) и судебный. Данная система, как самая старая, применяется в Соединенном Королевстве, США, Канаде, Австралии и некоторых других старых, классических государствах, в то время как в новых созданы более централизованные системы.

Континентальная модель. Основана на сочетании выборности и назначаемости и различении общинного самоуправления (управления) и управления в других административно-территориальных единицах. Применяется во Франции, Италии, Бельгии, Сенегале, большинстве латиноамериканских стран. На уровне общин создаются только выборные органы местного самоуправления (как правило, совет и мэр); назначаемых сверху чиновников нет. Управление созданными сверху административно-территориальными единицами строится различно: а) в некоторых региональных административно-территориальных единицах существуют только назначенные центром чиновники (губернаторы в Финляндии, Турции, Ираке; супрефекты в округах Франции; регирунгспрезиденты в округах Германии) или представители вышестоящих выборных органов, управляющие регионом; б) в ряде стран (Франция, Италия, Латинская Америка) во всех или в отдельных видах региональных административно-территориальных единицах действует двойная система: выборные органы территориального коллектива и назначаемые представители из центра. Назначенные чиновники осуществляют административный контроль в отношении выборных советов: вправе приостанавливать решения местного совета (сейчас только через административный суд).

В рамках континентальной модели выделяют две разновидности: 1) *французскую* – допускает контроль центральной власти посредством специально назначаемых представителей и

в иных формах (так, во Франции в округах в качестве представителей правительства Франции супрефекты руководят правительственными ведомствами и осуществляют административный надзор за местным самоуправлением в коммуне); 2) *германскую* – органы местного самоуправления наделяются полномочиями, осуществляют их по поручению государства, а территориальные общины самостоятельно и под свою ответственность в соответствии с законами выполняют задачи согласно своему статусу.

Континентальной моделью охватывается и действующая в Испании, Португалии, в ряде стран Латинской Америки так называемая *иберийская модель,* согласно которой местные советы и главы администраций избираются, но во всех случаях регидоры (префекты) по должности возглавляют советы и одновременно утверждаются органами государственной власти (правительством, министром внутренних дел). Глава администрации обладает широким полномочиями, объединяя в своих руках публичную власть территориального коллектива и (по уполномочию государственных органов) государственную власть. В качестве представителя государственной власти он осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления на территории своей административно-территориальной единицы. На низовом уровне административно-территориальных образований органы власти учреждаются населением территории.

В частности, Конституция Парагвая в ст. 167 «О муниципальных органах власти» установила: «Муниципальными органами власти являются управляющий и Совет муниципалитета, избираемые дееспособными гражданами при прямом голосовании»[1].

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 736.

§ 5. Конституционные механизмы контроля государства за деятельностью органов публичной власти на местах

В современных зарубежных странах применяются многообразные формы государственного контроля за деятельностью публичных властей на местах. При этом формы государственного контроля разнообразны даже в тех случаях, когда отсутствуют назначенные сверху чиновники на местах. Так, в Великобритании центральные департаменты могут контролировать органы местного самоуправления в пределах закона; в форме утверждения центральными департаментами чиновников аппарата местной власти, утверждение также актов советов сфере планирования и финансов; наиболее распространено инспектирование (в качестве санкции, в случае выявленного нарушения, может применяться временная передача полномочий и служб местного самоуправления в подчинение назначенным из центра органам или чиновникам (на практике это редко имеет место). Это также проведение правительственных расследований в отношении подконтрольных местных служб (но только при обнаружении обмана или мошенничества); аудиторский контроль в финансовой сфере; судебный контроль, осуществляемый за соответствием актов и действий органов местного самоуправления предписаниям парламента (санкции – штраф, приказ об устранении недостатков в управлении (мандамус), приказ-запрещение).

Контроль центра за деятельностью местного самоуправления в сфере обеспечения прав и свобод осуществляется через омбудсменов: комиссаров – в Северной Ирландии, комиссаров по местному управлению – в Англии, Уэльсе и Шотландии, в Португалии – представитель Правительства, применительно к заморским территориям – Министр Правительства. При этом в странах общего права такой контроль осуществляется в соот-

ветствии с доктриной inter vires – основополагающей для местного самоуправления. В частности, в Великобритании местные органы власти осуществляют свои полномочия в пределах, определенных Парламентом или по поручению Парламента Правительством.

Согласно Конституции Болгарии контроль за соответствием актов органов местного управления закону осуществляют центральные государственные органы и их представители на местах (ст. 144). При этом общинные советы могут оспорить в суде акты и действия, которые нарушают их права (ст. 145)[1]. Конституция федеративного государства Аргентины императивно предписывает: «Губернаторы провинций являются представителями Федерального Правительства, в функции которых входит обеспечение соблюдения Конституции и законов страны» (ст. 128)[2].

Обобщенно говоря, контроль центральной власти за местным самоуправлением осуществляется в таких юридических формах, как административная опека и административный надзор. При этом *административная опека* предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения центральной власти, как правило, в лице чиновника, назначенного сверху. Кроме того, действующие акты местного самоуправления могут быть отменены центральной властью по мотивам законности и даже целесообразности.

При этом, согласно Конституции Португалии (ст. 242 «Административная опека»), принятию мер по опеке, ограничивающих местную автономию, должно предшествовать издание заключения органом самоуправляющейся единицы, согласно положениям, определяемым законом. Что же касается применения мер принуждения, в частности, роспуска органов самоуправляющихся единиц, избранных прямым голосованием, то Конституция предписывает, что он «может быть осуществлен

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 418.
[2] Там же.

лишь по причине грубо нарушающих закон действий или бездействия» (ч. 2 ст. 242)[1].

Административный надзор означает, что акты местного самоуправления могут быть оспорены центральной властью или властью более крупной территориальной единицы только в судебном порядке и только по мотивам незаконности. По общему правилу контрольно-надзорному органу для проверки предоставляется определенный (сравнительно небольшой) срок, по истечении которого при отсутствии возражений решение органа местного самоуправления вступает в силу. С усилением гарантий прав местного самоуправления связана новая тенденция административного надзора: решение органа местного самоуправления контрольно-надзорным органом может быть оспорено только в судебном порядке. В специальной литературе обращается внимание на то обстоятельство, что рассматриваемая форма контроля за деятельностью местного самоуправления применяется как в унитарном государстве, так и в централизованных федерациях (Индия), а равно в региональных государствах и в государствах с элементами регионализма (Финляндия). В частности, согласно Конституции Польши деятельность территориального самоуправления подлежит надзору с точки зрения законности. При этом органами надзора за деятельностью единиц территориального самоуправления являются Председатель Совета Министров и воеводы, а по финансовым вопросам – региональные счетные палаты (ч. 1 и 2 ст. 171).

Исторически первая форма – административная опека. В современном демократическом государстве доминирует административный надзор. Сфера применения опеки ограничена полномочиями делегирования местного самоуправления органами государственной власти и вопросами использования субсидий, выделенных центром.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 47.

Формой государственного контроля за деятельностью публичных властей на местах является применение мер конституционной ответственности к органам и выборным должностным лицам местного самоуправления и управления.

Так, в соответствии с Конституцией Мексики законодательные органы штатов могут 2/3 голосов приостановить деятельность муниципалитетов, объявить об их ликвидации и приостановить либо аннулировать мандат любого их члена по одному из предусмотренных законами штатов оснований. 4300 муниципалитетов Бразилии имеют право самостоятельного управления во всем, что относится к их интересам. Вместе с тем, федеральная власть наделена правом вмешательства в дела муниципалитетов в случае нарушения муниципальной автономии, задолженности по федеральным платежам, невыполнения федеральных законов или судебных решений, нарушения прав человека.

Согласно Конституции Нидерландов «осуществление контроля за деятельностью органов и муниципалитетов регламентируется Актом парламента». При этом решения органов провинций и муниципалитетов могут быть отменены только указом Короля и только в том случае, если они противоречат закону или общественным интересам (ст. 132.2)[1].

Конституция Италии предусматривает, что областной совет может быть распущен Президентом Республики после заслушивания специальной парламентской комиссии по областным вопросам. Основания роспуска – совершение указанным органом действий, противоречащих Конституции, или совершение серьезных нарушений закона, невыполнение предложений Правительства о смещении своих исполнительных органов, совершивших аналогичные нарушения; необходимость обеспечения национальной безопасности (ст. 126). Конституционно предусмотрены также *отставка председателя джунты*, совершившего незаконные действия и отрешение от должности высших должностных лиц исполнительной власти. В частности, председатель джунты может быть уволен мотивированным декретом Президента Республики за совершение действий, противоречащих Конституции, или совершение серьезных нарушений закона, а также по соображениям национальной безопасности[2].

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 634.

[2] Там же.

По Конституция Греции государство осуществляет надзор над органами местного самоуправления, не препятствуя их инициативе и свободной деятельности. Дисциплинарные наказания в форме временного или окончательного отстранения от должности избранных представителей органов местного самоуправления, за исключением случаев, связанных с автоматическим лишением должности, применяются только по согласованию с советом, состоящим в большинстве своем из постоянных судей (ч. 5 ст. 102)[1].

Несомненно, к отмеченным формам контроля следует отнести конституционный контроль. К примеру, новая редакция ст. 127 Конституции Италии предусматривает, что Правительство страны может в течение 60 дней со времени опубликования областных законов, если считает их превышающими компетенцию области, ставить перед Конституционным судом вопрос об их конституционности.

Согласно Конституции Польши Сейм по предложению Председателя Совета министров может распустить постановляющий орган территориального самоуправления, если этот орган грубо нарушает Конституцию или законы.

В странах с федеративной структурой государства также существуют конституционно предусмотренные механизмы контроля и ответственности федерального центра в отношении субъекта федерации и в меньшей степени – относительно составляющих его административно-территориальных единиц. Самым грозным оружием вмешательства федеральных властей в дела субъектов федерации является применение им тех или иных мер федеральной интервенции.

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 687.

РАЗДЕЛ VI

Сравнительный анализ моделей (типов) конституционного устройства современных государств: современные конституционно-правовые семьи

Глава 23. Конституционно-правовая семья государств Северной Америки

Если предыдущие разделы (I–V) посвящены применению методологии сравнительно-правового анализа к конкретным видам конституционно-правовых институтов, находящим проявление в разных конституционных системах, то предлагаемый раздел соединяет применение методологии сравнения действия всех или основных институтов конституционного права применительно к выделенным конституционно-правовым семьям, привязанным к континентальному срезу структурирования современных государств или систематизированных в контексте международно признанных регионов и субрегионов современного мира. Такой анализ фактически применяется едва ли не впервые, обращение к нему позволяет унифицировать ранее обнаруженные конституционные связи применительно к мегатерриториям.

Влияние конституционной практики США на конституционно-правовое развитие в мире

Северная Америка – родина президентской формы правления и федеративной формы государственно-территориального устройства. Количественно американский континент представлен 35-ю государствами, притом что географически выделяется Северная, Центральная, Южная, Америка и субрегион Карибского бассейна.

При всей значимости правовых идей античности, идея принятия конституции – основного закона, обладающего высшей

юридической силой, была воспринята правопорядками европейских стран, из США мигрировала на европейский континент. Притом что собственно организация власти и правовых порядков в США были основаны на правовой и политической культуре, а равно правовых традициях, сформировавшихся именно в Старом Свете, хотя и существенно адаптированные к новым условиям. При этом была не только воспринята идея конституции как основного закона, обладающего высшей юридической силой, но заимствованы и формально-юридически признаны многие принципы и нормы Конституции США. Так, в Конституцию Польши 1791 г. были рецепированы положения о народном суверенитете, организации законодательной власти и импичменте. Влияние Конституции США прослеживается в Конституции Франции 1791 г., особенно в разделах о правах и свободах личности, законодательном процессе. Конституция Испании 1812 г. закрепила те же принципы, что и Конституция США (разделение властей, защиту прав личности и др.). Закрепленные Конституцией США принципы федерализма, народовластия, разделения властей, правления права, защиты прав и свобод были использованы в конституционном правотворчестве многих других государств (конституциях Мексики 1824 г., Либерии 1847 г., Швейцарии 1848 г., Филиппин 1898 г. и др.). Отмеченные положения и в новейшее время составляют основу конституционализма. В современном мире США занимают особое место, представляя собой крупнейшую мировую державу с присущей ей развитой демократической государственностью и устойчивыми (хотя и насчитывающими чуть более двух веков) конституционно-правовыми традициями. Конституционный строй страны основывается на идеях демократии и права, защиты прав человека и оказывает влияние на развитие конститутиционно-правовых институтов многих государств, правда не без ориентации на двойные стандарты.

Безусловно, оценку конституционным институтам США, во всяком случае отдельным из них, нужно воспринимать и в контексте их устаревания, неадаптированности к современным реалиям. Это особенно касается архаичного института выборов, некоторых других сегментов конституционного строя, в том числе отрицания признанных на международном уровне и национальными конституционными системами всех без исключения стран социальных прав в качестве фундаментальных.

Конституционные системы североамериканских государств

Конституция США относится к конституциям первого поколения и является одной и самых старых писаных конституций в мире. По *форме* действующая Конституция США представляет собой сложносоставное нормативно-правовое образование, которое включает: а) текст Конституции 1787 г. – систематизированный писаный акт; б) принятые в разное время (в течение 200 лет) 27 поправок к Конституции 1787 г.; в) правовые позиции Верховного суда США. *Структура Конституции* включает преамбулу и семь статей с несколько необычной с точки зрения современной законодательной техники рубрикацией; статьи подразделяются на разделы (ряд поправок также рубрицируются на разделы). Нормативное содержание конституционного текста указывает на то, что целью принятой Конституции было создание системы органов федеральной власти. Это типичная конституция первого поколения. Еще одна составная часть действующей Конституции США – ее *двадцать семь поправок*. Можно сказать, что с присоединением поправок, содержащих права и свободы граждан, Конституция стала принимать внешние очертания юридически цельного и завершенного фундаментального конституционного акта, определяющего основы конституционного устройства страны. Компонент структуры Конституции – также *правовые позиции Верховного суда США.* Соответственно, в США наравне со ста-

тутным правом (законом) широко применяются акты судебного правотворчества, регулирующие отношения конституционного уровня (расширение компетенции Федерации в отношении компетенции штатов; запрещение дискриминации; защита граждан в их отношениях с полицией, свобода личной жизни, в частности, в производстве абортов; свобода выражения мнения, которая может выражаться даже в запрете уголовного наказания за сожжение американского флага и др.). Сюда же приобщаются конституционные обычаи (соглашения), формируемые Конгрессом (в практику вошло подтверждение им своих полномочий во взаимоотношениях с Президентом, например, в сфере заключения международных соглашений; Конгресс тем самым формулирует конституционные стандарты поведения высших органов государства) и Президентом страны: с 1939 г. Президент зарезервировал за собой право разарабатывать проект бюджета, ранее принадлежавшее Конгрессу. Складывается, таким образом, живая Конституция – конституционный текст (формальные источники) и конституционное поведение (акты, решения) высших органов государства, часто удостоверенные решениями высшей судебной инстанции страны. Это также принцип светского государства, вытекающий из положений поправки I, республиканская форма правления. Являясь де-факто социальным государством, США официально не признают государство таковым; с этим обстоятельством связано отсутствие закрепления социальных прав граждан, социальной деятельности государства и всей системы публичной власти.

К середине 70-х гг. XX в. конструкция разделения властей претерпевает определенные изменения. В новых конституционных реалиях принцип разделения властей оказывается в определенной мере совместимым с принципом единства властей. Конструкция властей в ее реальном конституционном измерении может быть выражена формулой: «сильный Президент – сильный Конгресс». Сформировавшаяся в США модель органи-

зации верховной власти является уникальной и не воспроизводится современными конституционными системами, имея в тех или иных странах большие или меньшие отклонения от нее.

Отрицая монархический строй Великобритании, отцы-основатели вместе с тем скопировали британскую модель дуалистического режима. Это обстоятельство указывает на то, что президентская республика в США имеет существенные особенности в отличие от тех современных государств (прежде всего государств Латинской Америки), которые скопировали эту модель организации верховной власти. Конституционная система высших органов государства предопределена формой правления, а место расположения этих органов в структуре государства выстроено строго в соответствии с принципом разделения властей. Конституция прямо не указывает на ключевые позиции в системе разделения властей ни Конгресса, ни Президента. В то же время считается, что Конгресс США по праву является высшим органом власти страны, поскольку часть полномочий, перечисленных в Конституции, передана в ведение Конгресса (разд. 8 ст. I), тогда как компетенция Президента республики освещена в гораздо меньшей степени. Однако следует иметь в виду, что с течением времени Президент приобрел целый ряд так называемых подразумеваемых полномочий, сформулированных в решениях Верховного суда страны. В то же время своих сильных позиций за это же время Конгресс не растерял.

Конституция разделила власти таким образом, что они оказались дистанцированными по отношению друг к другу (президент лишен права роспуска парламента или одной из его палат, а парламент не участвует в формировании правительства и не вправе отправить его в отставку); сконструированная система сдержек и противовесов исключала концентрацию власти одной какой-то ветвью, но в то же время не способствовала налаживанию между высшими органами партнерских отношений. Независимость Конгресса, притом что у него отсутствуют контрольные полномочия, а также независимость судебной власти, – это фундаментальная основа конструкции власти, позволяющая блокировать любые неконституционные акции со стороны Президента. Равновесие властей обусловило утверждение *дуалистического государственного режима,* хотя в разные перио-

ды приоритет переходил на сторону одной из ветвей. В решающей мере это определяется раскладом политических сил, представленных в Конгрессе: если там превалирует пропрезидентская партия, то перевес остается за Президентом.

Создатели американской Конституции и основанного на ней конституционного устройства страны, опираясь на государственно-правовой опыт Великобритании, в основу государственного здания заложили «принцип правления права», предполагающий, по их мнению, что «государством должны править законы, а не люди»; соответственно исполнительная власть заведомо была поставлена в подчиненное положение по отношению к законодательной и судебной властям.

В Конституции США форма правления представлена по умолчанию, хотя и является конституционным стандартом для организации публичной власти в штатах. Согласно разд. 4 ст. IV Конституции «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления…»[1]. Конституционную систему высших органов государства представляют: Президент, Конгресс – двухпалатный парламент, Верховный суд.

Конгресс строится на двухпалатной основе и состоит из Сената – верхней палаты и Палаты представителей – нижней палаты, которые формально равноправны (хотя загружена больше нижняя), но при этом каждая имеет специальную компетенцию, по-разному представляет население страны: Палата представителей – пропорционально численности населения штатов (один депутат представляет 600 тыс. американцев), Сенат – на основе равного представительства штатов. Порядок формирования палат определен в Конституции и поправках к ней – разд. 2 и 3 ст. I, поправки XV, XVII, XIX, XXIV и XXVI. В *Сенат* избирается по два представителя от каждого из

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 819.

50 штатов; кроме того, по должности в эту палату входит вице-президент США, который является по Конституции председателем Сената. Срок полномочий сенаторов – шесть лет, притом что через каждые два года происходит ротация 1/3 состава палаты. *Палата представителей* избирается населением штатов в составе 435 депутатов сроком на два года (от Пуэрто-Рико избирается резидент, который участвует в дискуссиях, но не имеет права голоса). Депутатом Палаты представителей может быть любой гражданин, состоящий в гражданстве США не менее семи лет, достигший 25 лет и проживающий в том штате, от которого баллотируется (разд. 2 ст. I). Нижнюю Палату возглавляет спикер, избираемый партийным большинством из состава палаты. Сенат возглавляет олицетворяющий в палате связь между исполнительной и законодательной властью Вице-президент, который ведет отдельные заседания, но фактически функции главы палаты исполняет избираемый палатой *Временный председатель*. Основные структуры палат – *парламентские комитеты*. В Конгрессе создаются *объединенные комитеты*, включающие представителей обеих палат для решения общих для всего Конгресса вопросов (экономических, по налогообложению и пр.). Каждая из палат из представленных в палате партий создает *партийные фракции*. *Правом законодательной инициативы* наделены только конгрессмены. Однако большинство публичных законопроектов инициируются исполнительной властью через своих депутатов. Законопроекты могут вноситься в любую палату, кроме финансовых биллей, которые (как и в любом парламенте) предоставляются только в нижнюю палату). *Обсуждение законопроекта проходит в трех чтениях* в форме дебатов. *Принятие закона (законопроекта)* производится простым большинством голосов. Билль, одобренный одной палатой, передается в другую, где подвергается тем же стадиям и процедурам. Принятый обеими палатами в идентичной редакции закон передается Президенту, который подписывает

его и обнародует. В течение 10 дней Президент вправе применить право отлагательного вето в отношении всего закона или отдельных его положений. Вето может быть преодолено повторным одобрением законопроекта 2/3 голосов членов каждой палаты, после чего проект становится законом без санкционирования его президентом.

Конституция устанавливает, что исполнительная власть предоставляется Президенту (разд. 1 ст. II). Статус Президента определен ст. II Конституции и законами (Свод законов США: титул 3 «Президент» и титул 5 «Организация Правительства и госслужбы»). За все время существования Конституции было принято пять поправок, уточнивших статус Президента (XII, XX, XXII, XXIII, XXV). Определяющую роль в формировании правовой основы данного института сыграли решения Верховного суда, а также приобретшие нормативное значение конституционные обычаи. Место Президента в системе публичной власти, объем предоставляемых ему полномочий, формы взаимодействия с иными ветвями власти обусловлены президентской формой правления и дуалистическим государственным режимом. Последнее обстоятельство указывает на то, что распространенный в отечественной государствоведческой литературе вывод о том, что Президент «доминирует по отношению к Конгрессу и Верховному суду», не вполне отвечает конституционным реалиям. Такое постулированное нами ранее допущение в особенности подтвержается периодом первого президентства Д. Трампа.

По действующей Конституции Президент избирается косвенными выборами (выборы в основном регулируются законодательством штатов). Конституционный срок полномочий составляет четыре года; согласно поправке XXII запрещается занимать пост более двух сроков. Полномочия Президента определены в Конституции (разд. 2 ст. II), а также сформулированы в правовых позициях Верховного суда США (так называ-

емые резервные полномочия). Обобщенно можно выделить несколько групп таких полномочий. *В систему органов исполнительной власти (Администрацию) Президента* входят:

1) *кабинет* (и департаменты) – не предусмотренный Конституцией, формируемый и действующий на основе обычая совещательный орган при Президенте: представлен руководителями департаментов (по закону – это секретари, именуемые министрами), их количество обычно от 12 до 15;

2) *исполнительный аппарат Президента* – законодательно учрежденный федеральный орган, обладающий надведомственными полномочиями и обеспечивающий реализацию Президентом его компетенции;

3) *исполнительные (независимые) агентства* – органы (некоторые напоминают министерства, иногда именуются административными, регулирующими комиссиями), обеспечивающие осуществление полномочий Президента, но формально подчиненные Конгрессу (Национальное управление трудовых отношений, Информагентство, Агентство национальной безопасности, Федеральная резервная система, Национальное агентство по аэронавтике и космосу, Комиссия по атомной энергии, Комиссия гражданской службы, Комиссия гражданской Авиации).

Отстранение от должности – конституционная ответственность Президента возможна только в форме *импичмента*. Конституция (разд. 4 ст. II) устанавливает, что Президент, Вице-Президент и все гражданские должностные лица отстраняются от должности, если будут признаны виновными в измене, взяточничестве, других тяжких преступлениях и проступках.

Конституции США (разд. 1 ст. III) устанавливает, что «судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться конгрессом». Положения ст. III конкретизированы в Законе 1789 г. о судебной системе. Конституционно не установлен институт конституционного контроля. Это право

с 1803 г. зарезервировал за собой сам Верховный суд страны, возложивший на себя право и обязанность (функцию) проверки конституционности законов. Являясь таким образом важнейшим элементом конституционной системы, конституционный контроль не имеет законодательной основы, базируясь на конституционном обычае. Такой контроль является конкретным: то или иное лицо может поставить перед Судом вопрос о конституционности закона, с действием которого связано нарушение его конституционных прав. Признанный полностью или частично неконституционным, закон (соответствующая его часть) прекращает свое действие, следовательно, ни один суд не вправе ссылаться на данный закон как на правовое основание выносимого им решения по делу. Эффективность применения данного права подтверждается конституционной практикой.

Специфика американского федерализма предопределила *децентрализованный характер судебной системы страны*, включающей два уровня: 1) федеральный и 2) самостоятельный уровень – судебные системы штатов. *Федеральная судебная система* является трехзвенной и включает: 1) Верховный суд; 2) апелляционные суды (всего 12); 3) окружные суды (всего 95 судов по 35 судей). Особое звено федеральной судебной системы составляют приравненные к окружным судам военные суды. В федеральную судебную систему входят также суды, учрежденные в федеральном округе и зависимых территориях. Высшим судебным органом страны, венчающим всю ее судебную систему, является *Верховный суд,* который состоит из Главного судьи и восьми членов Суда, назначаемых Президентом фактически пожизненно («пока ведут себя безупречно»). Все федеральные суды создаются по решению Конгресса; судьи назначаются Президентом с согласия Сената. Судебную власть в штатах осуществляет система судов, включающая три-четыре инстанции. Венчает эту систему высший суд штатов. Правовое

положение судов в штатах, порядок их создания и иерархия определяются конституциями штатов.

По своему составу США – асимметричная федерации, которую составляют: 1) *50 штатов;* 2) *федеральный округ Колумбия*, в границах которого расположены столица государства – город Вашингтон с пригородами, а также резиденции высших органов государства; федеральный округ находится в федеральном управлении, притом что вопросы местного значения находятся в ведении органов местного самоуправления (городского совета и мэра); жители округа на основе поправки XXIII (1961 г.) избирают трех выборщиков при проведении выборов Президента страны; один конгрессмен избирается ими в Палату представителей; 3) *зависимые территории*, в состав которых входят ассоциированные государства и территории, находящиеся прямом федеральном управлении. *Ассоциированные (свободно присоединившиеся) государства* – это государства, добровольно уступающие Союзу часть своего суверенитета (обеспечение обороны, организация внешних связей, организация денежного обращения и др.); этим статусом обладают острова Пуэрто-Рико и Гуам (Содружество северных Марианских Островов имеет статус свободно ассоциированных); Пуэрто-Рико – самое крупное владение США в Карибском море, действует Конституция 1952 г., органы власти идентичны тем, которые создаются в штатах. В *прямом федеральном управлении* США в соответствии с решением ООН находятся Виргинские острова, Восточное Самоа (Тихий океан); это также острова в Карибском море, Микронезия и др. Все эти территории являются самоуправляемыми, в них действуют выборные законодательные органы. Конгресс делегировал им часть своих полномочий, оставив за собой сферы обороны и внешней политики. Главная составляющая Федерации – ее штаты; они занимают основную часть государственной территории, наделены Кон-

ституцией равноправием и признаются ее (с оговорками) государствами в составе Союза.

Как государственно-подобные образования штаты имеют собственные правовые, включая и судебные системы; органы государственной власти; гражданство; территорию; наделены правом налогообложения; имеют собственную символику и другие атрибуты, характеризующие их государственность в рамках Союза. В главном штаты заимствовали федеральную модель организации публичной власти, основанной на принципе разделения властей и признании республиканской формы правления. Соответственно, все штаты учреждают *парламент*, именуемый законодательным собранием или легислатурой, как правило, основанный на принципе бикамерализма, т. е. включающий две палаты. Исключением является штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Сроки полномочий легислатур штатов составляют: в четырех штатах – по четыре года, а в 46 – по два года; сенаторы в 38 штатах избираются на четыре года, а в 12 штатах – на два года. Сходной с федеральной является и *исполнительная власть в штатах*. Исполнительную власть осуществляют губернаторы: в четырех штатах (Арканзас, Вермонт, Нью-Гемпшир и Род-Айленде) срок их полномочий составляет два года, в 46 штатах они избираются на четыре года; имеют те же полномочия в штате, что и Президент в США: губернатор возглавляет исполнительную власть, является главнокомандующим национальной гвардии, обладает правом помилования, правом отлагательного вето. Должность лейтенанта-губернатора в указанном смысле сопоставима с должностью вице-президента. При губернаторе создается кабинет министров, исполнительный аппарат власти.

Конституционная система Канады, в сравнении с США, имеет существенные особенности. Прежде всего такие особенности обусловлены, видимо, главной целью: конституционный

строй и его институты не должны копировать модель конституционализма США. Таким образом, Канада по всей видимости пыталась отгородиться от влияния своего могущественного соседа. Наиболее значимые из таких особенностей – это отказ от кодифицированной конституции и восприятие вестминстерской модели правления. Среда формирования государственности Канады принципиально иная в сравнении с США. Среда формирования государственности США – экстраполяция системы властвования, публично-властных институтов нескольких государств Старого Света, адаптация, а равно значительное их преобразование, в том числе придание качественного иного государственного формата, как это, к примеру, имело место в случае с институтом президентства, учреждения конституционного контроля. В то же время Канадой был воспринят не утвердившийся ни в одном из государств Европы принцип федерализма. Несколько по-иному, чем это характерно для кабинетной системы Великобритании, воспринята в конституционном строе система разделения властей. В этом случае, можно сказать, что влияние США сильно ощущается. Совсем не похожа на комбинированную, местами неписаную, британскую Конституцию действующая Конституция Канады. Впрочем, ко времени ее принятия не только на европейском континенте несколько стран уже приняли свои основные законы, которые были совсем не похожи на модель Конституции США. Это, в частности, приятая в 1824 г. Конституция Мексики, образцом для которой были конституции США и Испании[1]. Вместе с тем есть немало совпадений для обеих североамериканских стран. Прежде всего, как и США, Канада является бывшей колонией. Хронологически конституционная история Канады также несколько совпадает с конституционной историей США. Хотя

[1] См.: Лафитский В. И. Конституционный строй США. М. : Статут, 2011. С. 35 и сл.; Он же. Миры права в теории и практике сравнительного правоведения : монография : в 2 т. Т. 1.

здесь заметны и различия. Считается (хотя, как представляется, далеко не бесспорно), что до настоящего времени основы конституционного устройства Канады определяются главным образом принятыми еще в колониальное время актами. Это, в частности, учредившая на основе Парижского договора новую британскую колонию Квебек Королевская прокламация от 7 октября 1763 г.; установивший (детальнее в сравнении с Прокламацией) основы организации публичной власти Акт (Закон) о Квебеке от 7 октября 1774 г. Исследователи обратили внимание на то обстоятельство, что Акт впервые в истории и достаточно полно закрепил свободу вероисповедания[1]. Уместно напомнить, что это право уже вторым темпомполучило в 1789 г. закрепление в Поправке к Конституции США. Конституционный акт 1791 г. объединил под именем Канады британские владения, оставшиеся на севере Америки. Акт о Британской Северной Америке объединил четыре провинции: Онтарио, Квебек, Новую Шотландию и Нью-Брансвик. В дальнейшем в состав Канады вошли еще шесть провинций: Манитоба (1870), Британская Колумбия (1871), Остров Принца Эдуарда (1873), Альберта и Саскачеван (1905) и Ньюфаундленд (1949) [2].

В качестве суверенного государства, став участницей Версальского договора, Канада впервые заявила об этом в 1919 г.; до этого времени она была доминионом Великобритании (первым из них), статус которого юридически был оформлен принятым английским парламентом в 1867 г. Актом о Британской Северной Америке[3]. Действующей Конституцией Канады признается свод актов, британских законов (более 30 статутов), судебных решений (хотя массовое правосознание основным зако-

[1] Хабриева Т. Я. Конституционное развитие государств Америки (вводная статья к Конституции Канады) // Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 18-19.

[2] Хабриева Т. Я. Конституционное развитие государств Америки. С. 19–20.

[3] Евдокимов Б. В. Вводная статья к Конституции Канады // Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 319.

ном считает принятый в 1982 г. британским парламентом Акт о Канаде, содержащий Конституционный акт 1867 г. – Акт о Союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и о связанных с этим предметах от 29 марта 1867 г. Согласно ст. 1 «Настоящий Акт может цитироваться как Конституционный акт 1867 г.»[1]; это также Конституционный Акт 1982 г., частью которого в том числе являются Канадская Хартия прав и свобод и Права коренных народов Канады[2].

Конституция, как отмечалось, восприняла вестминстерскую модель правления: формально-юридически британский монарх является главой государства, функцию которого в стране по его уполномочию осуществляет назначаемый Генерал-губернатор, притом что ему разрешено «назначать время от времени любое лицо или несколько лиц, совместно или отдельно, в качестве его уполномоченного или уполномоченных в какой-либо части или частях Канады» (ст. 14)[3].

Законодательная власть вверяется Парламенту, представленному британским монархом, и двум палатам – Сенату (верхняя палата), «число которых никогда не должно превышать ста тринадцати» (ст. 28), и Палате общин – двумстам девяноста пяти двум членам, избираемым в разном количестве от провинций: 95 – от провинции Онтарио, 75 – от провинции Квебек, одиннадцать – от провинции Новая Шотландия и т. д. по убыванию (ст. 37); Квебек в Палате представляет 65 депутатов (ст. 40.2)[4]. Предусмотрена возможность увеличения общего числа парламентариев в зависимости от проводимой в стране раз в десять лет переписи населения (ст. 51). Конституционный срок полномочий Палаты общин составляет пять лет (ст. 50), в то время как каждый из сенаторов «занимает свой пост пожиз-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 330.

[2] Там же. С. 365–380.

[3] Там же. С. 332.

[4] Там же. С. 337.

ненно (ст. 29.1). Конституционно (ст. 91 «Законодательная власть Парламента Канады») определен перечень вопросов (категорий), по которым Парламент может принимать законы (всего 29)[1].

Статуса правительства Конституционный акт касается самым общим образом, детально определяя организацию исполнительной власти на уровне провинций. В принципе, воспринятое парламентское правление – методологическая основа формата исполнительной власти федерального уровня.

Канада – это федеративное государство, представленное провинциями – субъектами Федерации – и несколькими территориями. Конституционно определены исключитель-ные полномочия федеральной власти, а также полномочия провинций. Интересы федерального правительства Канады представляет лейтенант-губернатор, который осуществляет функции, подобные функциям Генерал-губернатора Канады, но «по совету провинциального правительства». На основе мажоритарной системы относительного большинства население провинции избирает свое однопалатное законодательное собрание; исключение составляет провинция Квебек, где парламент состоит из двух палат (в качестве верхней палаты учрежден Сенат).

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 348-349.

Глава 24. Конституционно-правовая семья государств Австралии и Океании

Сравнительный анализ особенностей конституционного строя государств Австралии и Океании

В анализируемую группу стран входят 14 государств: Австралийский Союз, Новая Зеландия, Независимое Государство Самоа, Королевство Тонга, Тувалу, Республика Маршалловы Острова, Федеративные Штаты Микронезии, Республика Науру, Республика Палау, Республика Кирибати, Республика Вануату, Независимое Государство Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы Острова, Республика Фиджи.

С точки зрения политического и конституционного развития рассматриваемые государства (из имеющих конституции) можно условно подразделить на несколько групп:

1) получившие в XX в. статус доминионов Соединенного Королевства Великобритании[1] – Австралия и Новая Зеландия;

2) получившие в 1970–1990-х гг.[2] независимость (включая и страны, находившиеся под внешним управлением Австралии и Новой Зеландии) островные государства;

---

[1] Доминионы – это британские самоуправляющиеся колонии, добровольно или принудительно заселенные европейскими переселенцами (Канада, Австралийский Союз, Новая Зеландия, Южно-Африканский Союз, Ирландское Свободное Государство и Ньюфаундленд) и получившие независимость по Вестминстерскому статуту 1931 г. Согласно определению, данному в статуте, они провозглашались автономными сообществами Британской империи, равными по статусу, независимыми в области внутренней и внешней политики членами Британского Содружества наций, «объединенными общей приверженностью Британской короне».

3) получившие в 1980–1990-х гг. независимость и имеющие статус «свободно ассоциированных» с США республики: Маршалловы Острова, Палау, Федеративные Штаты Микронезии[1].

Конституции стран анализируемой группы принимались в различное время. Действуют и так называемые старые конституции. В частности, Конституция Австралийского Союза (Акт о Конституции Австралийского Союза, или Акт, призванный учредить Австралийский Союз) принята 9 июля 1900 г. и действует в редакции от 10 декабря 1985 г. Структурно Конституция включает: гл. I «Парламент», которая содержит четыре части: «Общие положения» (ч. I); «Сенат» (ч. II); «Палата Представителей» (ч. III); «Палаты Парламента (ч. IV); гл. II «Правительство»; гл. III «Судопроизводство»; гл. IV «Финансы и торговля»; гл. V «Штаты»; гл. VI «Новые Штаты»; гл. VII «Разное»; гл. VIII «Изменение Конституции»; Приложения[2]. Кроме данного акта частью Конституции Австралийского Союза являются и иные формы (источники) права, например, Вестминстерский статут 1931 г., который признал доминионы и Великобританию «свободно ассоциированными» и не подчиненными друг другу членами Британского Содружества наций, объединенными только общей преданностью короне[3] (впрочем, Статут имеет более общее значение – действует в отношении иных британских доминионов, включая и Новую Зеландию); это также конституционные соглашения, прецедентное право.

Собственно Конституцией Новой Зеландии является Договор Вайтанги: «Акт о реформировании конституционного права Новой Зеландии с целью объединения в один документ определенных положений конституционного значения и установления

[1] Указанные страны приняли свои конституции, но при этом заключили договоры с определенными обязательствами перед США в области внешней политики и сильно зависят от американской финансовой помощи. Ее суммы фиксируются в договорах.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 24-25.

[3] Там же. С. 55–58.

прекращения действия акта о новозеландской Конституции 1852 года Парламента Соединенного Королевства в качестве составной части права Новой Зеландии» от 13 декабря 1986 г.; «переиздан» 17 мая 2005 г. В тексте Основного закона Новой Зеландии используется краткое название «Акт о Конституции»[1]. Частью Конституции являются также акты конституционного значения: Акт о пересмотре Договора Вайтанги 1975 г., Конституционный акт 1986 г., Билль о правах 1990 г., Акт о правах человека 1993 г., Избирательный акт 1993 г., Акт о Верховном Суде 2003 г., Конвенция Cabinet manual 2008 г., регламентирующая деятельность правительства и содержащая детализацию современного государственного устройства. Это также перманентно принимаемые и официально именуемые «Акты о поправках» (Amendment Acts)[2].

Модель конституционного устройства доминионов Соединенного Королевства Великобритании, каковыми являются Австралийский Союз и Новая Зеландия, в принципе, типичная для членов так называемого Содружества – это государства с *парламентским правлением*. Формально-юридически главой государства для этих государств (а также для Папуа – Новой Гвинеи, Соломоновых Островов и Тувалу) является британский монарх, функцию которого на территории Союза и, соответственно, Новой Зеландии и отмеченных государств осуществляет Генерал-губернатор, назначаемый монархом и являющийся представителем Его Величества. Так, согласно Конституции Австралийского Союза, Генерал-губернатор, назначаемый монархом, является представителем Его Величества в Союзе; осуществляет в Союзе такие полномочия и выполняет такие королевские функции по милости Его Величества и с учетом данной Конституции, каковые Его Величество соблаговолит

[1] Там же. С. 69.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 15–64.

ему поручить (ст. 2)[1]. В соответствии с ч. I («Суверен») Акта о Конституции Новой Зеландии (разд. 2. «Глава государства») «1) Суверен по праву в Новой Зеландии – глава государства Новой Зеландии и должен отличаться королевскими титулом и знаниями, провозглашаемыми время от времени. 2) Генерал-губернатор, назначаемый Сувереном, является представителем Суверена в Новой Зеландии»[2].

Законодательную власть осуществляют национальные парламенты. В Союзе – это Федеральный парламент, состоящий из монарха, Сената и Палаты представителей (разд. 1 Конституции АС). При этом Палата представителей «формируется на прямых выборах народом Союза» (разд. 24), а Сенат состоит из сенаторов от каждого штата, избираемых на прямых выборах народом штата как одного избирательного округа на шесть лет (разд. 7 Конституции); ротация ½ через 3 года (разд. 13)[3].

Согласно разд. 14 Акта о Конституции «должен существовать Парламент Новой Зеландии, который должен состоять из Суверена по праву в Новой Зеландии и Палаты Представителей»; до вступления в силу Акта о Конституции данный орган «назывался Генеральной Ассамблеей»[4]. При этом конституционно введено понятие «легислатура», равнозначное «Палате Представителей» (разд. 10)[5].

Конструкция законодательной власти в обеих странах, равно как и во всех тех, которые являются британскими доминионами, как это следует из Конституции Австралийского Союза и Акта о Конституции Новой Зеландии, указывает на то, что «разделение власти по горизонтали» в данном случае не укладывается в ее общую и остающуюся классической схему дей-

[1] Там же. С. 28.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 68.
[3] Там же. С. 27-28.
[4] Там же.
[5] Там же. С. 72.

ствия данного принципа. Получается, что исполнительные и законодательные органы как бы объединяются в одну ветвь власти, как это и следует из практики реализации принципа разделения властей по-британски.

Общая конституционная формула исполнительной власти в Австралийском Союзе и Новой Зеландии представлена в разд. 61 гл. II («Правительство») Конституции Союза: «Исполнительная власть в Союзе принадлежит монарху, осуществляется Генерал-губернатором как представителем монарха и распространяется на исполнение и соблюдение датой Конституции и законов Союза»[1]. При этом осуществление исполнительной власти в Австралийском Союзе возложено на Федеральный Исполнительный Совет, «чьей функцией является выработка рекомендаций Генерал-губернатору по вопросам управляется Союзом, членов данного Совета – Исполнительных советников (разд. 62) и возглавляющих государственные департаменты министров, являющихся «Королевскими государственными министрами для Союза» которые «занимают должность до тех пор, пока это будет угодно Генерал-губернатору (разд. 64)[2].

Для осуществления исполнительной власти Акт о Конституции Новой Зеландии предусматривает учреждение Исполнительного Совета (разд. 3A), являющегося правительством страны, Управляющего делами Правительства (разд. 3B), а также Исполнительных органов, представленных «членами Исполнительного Совета», или «Министрами Короны» (разд. 6)[3]. В обеих странах «министры Короны» должны быть членами парламента (одной из его палат).

Небезынтересно, что Акт о Конституции Новой Зеландии в специальном разделе содержит положение о Библиотеке Парламента (ранее – Библиотека Генеральной Ас-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 39.
[2] Там же. С. 40.
[3] Там же. С. 69-70.

самблеи) и должности ее руководителя – «Библиотекаря» (разд. 25)[1].

Конституция Австралийского Союза определяет организацию судебной власти страны в гл. III «Судопроизводство». Согласно ст. 71 судебная власть в Союзе возлагается на Федеральный Верховный Суд, который будет именоваться Высоким Судом Австралии, и также на иные федеральные суды, которые будут образованы Парламентом, равно как и на другие суды, которые будут наделены федеральной юрисдикцией. При этом «Высокий Суд состоит из Верховного Судьи и такого количества судей, но не менее двух, как это определит Парламент»[2]. Что касается Новой Зеландии, то Акт о Конституции в состоящей из двух статей ч. III «Судебная система» содержит положения, касающиеся гарантий прав судей Высокого суда, – юридическую невозможность смещения их с должности, кроме как по решению Суверена и Генерал-губернатора (разд. 23), а также гарантии «неуменьшаемости окладов судьи» (разд. 24)[3]. В принципе, судебные системы этих, а также других государств британских доминионов копируют организацию судебной власти бывшей метрополии.

Конституции обеих стран, имея в виду их (стран) конституционную историю, внешне сдержанно относятся к феномену прав человека, притом что реальное положение дел в данной сфере весьма благоприятное. Достаточно сказать, что именно Новая Зеландия уже в конце XIX в. Избирательным биллем 1893 г. распространила всеобщее избирательное право в отношении женщин. Оба государства распространили юрисдикцию гуманитарного конвенционального права в собственные правопорядки.

---

[1] Там же. С. 76.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 41–44.

[3] Там же. С. 76.

В отличие от Новой Зеландии, государственная территория которой организована в соответствии с принципом унитаризма, Австралийский Союз – федеративное государство. Из Преамбулы Конституции вытекает, что Союз образовался как добровольное объединение перечисленных в ней бывших колоний Великобритании – Нового Южного Уэльса, Новой Зеландии, Квинсленда, Тасмании, Виктории, Западной Австралии и Южной Австралии, включая северную территорию Южной Австралии[1]. Воспринятый конституционной системой страны принцип федерализма, находит выражение в структуре парламента, основанного на началах бикамерализма, способе формирования Сената (разд. 7)[2] и обеспечении представительства в Палате представителей (разд. 26)[3], создании в составе Парламента Межштатной комиссии (разд. 101)[4]; при этом конституционно определяется безусловное верховенство права Союза (разд. 109)[5]. Согласно Конституции разделение властей по вертикали и распределение полномочий между федерацией и ее штатами осуществляется применительно к трем уровням: 1) сфера исключительных полномочий парламента Союза (разд. 52); 2) сфера совместной юрисдикции Союза и штатов (ст. 51) и 3) остаточная юрисдикция штатов (разд. 107, 108 и 118)[6].

Особенности конституционных систем государств Океании

Необходимость обособления в самостоятельный класс этих государств можно объяснить следующим.

Во-первых, район Океании все же отличается от Австралии, хотя границы между ними условные. Вместе с тем Океанию все же признают самостоятельной частью света; это район

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 23, 24.
[2] Там же. С. 26.
[3] Там же. С. 31.
[4] Там же. С. 48.
[5] Там же. С. 50.
[6] Там же. С. 35-36, 50, 51.

мира в центральной и юго-западной частях Тихого океана, территория которого по своему геополитическому статусу представляет собой крупнейшее в мире скопление островов, вулканов и коралловых рифов в центральной и юго-западной частях Тихого океана. Государства Океании занимают сотни атоллов и островов, притом что часть из них необитаема; именно множество таких островов, атоллов и образуют территории отдельных государств Океании. К примеру, в составе Республики Маршалловых Островов 1200 островов, в Соломоновы Острова входят 992 острова. Географический контекст обширной территории Океании также своеобразен, имея в виду, что площадь Австралии и Океании составляет 8,5 млн км^2, и по площади занимает шестое место в мире. Собственно, в составе Океании выделяют несколько географических субрегионов: Полинезию (восток), Микронезию (северо-запад) и Меланезию (запад).

Отмечается, что с этнической точки зрения жители Океании подразделяются по региональному критерию на полинезийцев (смешанный тип монголоидной и австралоидной рас), меланезийцев (австралоидный тип, близкий к папуасам), микронезийцев и папуасов (Новая Гвинея, районы Индонезии). Внутри этих групп есть крупные народности – гавайцы, маори, самоанцы, таитяне, науру, чаморро и др.; отмечается значительное и языковое разнообразие даже внутри групп также очень велико: только у папуасов насчитывается более 700 языков и диалектов. Так же разнообразны региональные и экономические показатели. К примеру, Австралия входит в первую двадцатку стран по уровню экономического развития (13-е место), а Новая Зеландия занимает 64-е место по ВВП (ППС), в то время как малые островные государства как в силу своих географических особенностей, так и в результате колониального прошлого испытывают множество социально-экономических проблем. По-прежнему основу экономики стран Океании составляет возделывание кокосовой пальмы, производство пальмового масла, различного сырья из копры, а также рыболовство и выдача лицензий на рыбный промысел другим странам. В некоторых государствах пока поддерживается горнодобывающая промышлен-

ность (золото, медь, нефть, фосфаты), ведется добыча жемчуга, развиваются туризм и др.[1]

Симптоматично, что последствия европейской колонизации в этом регионе мира и в условиях XXI в. дают о себе знать: Новая Каледония, Французская Полинезия, Западная Новая Гвинея, Острова Кука и др. в новейшее время сохраняют статус зависимых территорий и находятся под юрисдикцией (читай: в зависимости) от соответствующих государств Старого Света, прежде всего, Франции и Великобритании.

Во-вторых, все эти государства, за исключением Папуа – Новой Гвинеи, по количеству населения, а ряд из них и по размерам территории, в сравнении с описанными государствами сопоставимы с населением так называемых карликовых государств: население Науру и Тувалу, соответственно, составляет 11 тыс. чел. Общая численность всех 11 островных государств не превышает 2 млн чел. Территория отдельных государств также крайне мала; территория уже упомянутых Тувалу и Науру составляет примерно двадцать квадратных километров.

В-третьих, вне зависимости от упомянутых геополитических особенностей, а также существующей систематики в специальной литературе все 11 государств Океании отличаются от Австралийского Союза и Новой Зеландии наличием у них кодифицированных конституций, притом, как правило, принятых в XXI в. или действующих с поправками, принятыми в данный период времени.

Это, в частности, конституции Независимого Государства Самоа (от 28 октября 1960 г. в ред. 2019 г.), Королевства Тонга (от 4 ноября 1875 г. в ред. от 2013 г.), Королевства Тувалу (от 15 июля 1986 г. в ред. от 1 января 2011 г.), Республики Маршалловых Островов (1 мая 1979 г. в ред. 1995 г.), Федеративных Штатов Микронезии (от 1 октября 1978 г. в ред. от 31 октября 2004 г.), Республики Науру (от

[1] См. об этом: Вводная статья к конституциям Океании // Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 7 и сл.

29 января 1968 г. в ред. от 8 июня 2022 г.), Республики Палау (от17 июля 1980 г. в ред. от 4 ноября 2008 г.), Республики Кирибати (от 12 июля 1979 г. в редакции от 28 сентября 2016 г.), Республики Вануату (от 30 июля 1980 г. в ред. от 21 января 2014 г.), Независимого Государства Папуа – Новая Гвинея (от 16 сентября 1975 г. в ред. от 29 августа 2016 г.), Соломоновых Островов – Акт делегированного законодательства № 783 1978 г., Республики Фиджи (от 21 августа 2013 г.).

В-четвертых, в отличие от Австралийского Союза и Новой Зеландии, приверженных монархическому строю, восемь государств Океании, кроме Королевства Тонга, Королевства Тувалу, Соломоновых островов – это республики. Правда, отмеченное обстоятельство никак не сказывается на существующих во всех этих странах моделях организации верховной публичной власти.

Сравнительная характеристика конституционных текстов стран Океании позволяет обратить внимание на их объемный характер, чрезмерную детализированность многих норм и принципов, что не только не способствует правовой определенности конституционных установлений, но, напротив, входит в противоречие с этим принципом.

В системе центрального и местного управления ряда анализируемых государств (Вануату, Палау, Маршалловы Острова) действуют Советы вождей (старейшин), собрания общин (поселений). Советы вождей – традиционные племенные органы, которые являются консультативными органами национальных правительств по вопросам языка, культуры и обычаев. В Королевстве Тонга вожди (их 29) обладают дворянскими званиями и коллегиально избирают нескольких представителей; Конституция Федеративных Штатов Микронезии предусматривает выполнение традиционными лидерами определенных полномочий на любом уровне управления[1].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5.Океания. С. 160 и сл.

Следует обратить внимание на конституционно определенные формы правления стран Океании. При этом необходимо оставить за скобками господствующее в специальной литературе мнение о делении этих стран на республики и монархии[1]. Анализ конституционных текстов этой группы стран позволяет прийти к совершенно иному выводу. Форма правления государств региона, в принципе, однотипна: как правило, для всех государств Океании, равно как и Австралии, такой формой (моделью) верховной власти является парламентское правление, притом что особенности в организации власти все же есть. Но и принципиальные совпадения обращают на себя внимание вне зависимости от монархического или республиканского строя.

Обращение к конституционным текстам республик стран Океании подтверждает сделанный вывод. В частности, Конституция Королевства Тувалу устанавливает, что исполнительная власть в Тувалу принадлежит Монарху и Генерал-губернатору как представителю Монарха (ст. 61.1)[2]. Конституционно определенно учреждение Кабинета министров Тувалу, состоящего из Премьер-министра и остальных министров (пп. 1 и 2 ст. 73). Как следует из императивного установления ст. 74, «Кабинет министров несет коллективную ответственность перед Парламентом за выполнение исполнительных функций Правительства»[3]. Аналогичный порядок характерен еще для одного государства с монархическим строем – Папуа – Новой Гвинеи (разд. 2 и 3 Конституции)[4]. По Конституции Республики Маршалловых Островов главой государства Республики является Президент, избираемый большинством голосов депутатов Нитижелы – однопалатным парламентом страны (абз. 1 и 2 разд. 3 ст. V)[5]. Исполнительная власть Республики Маршалловых Островов принадлежит Кабинету (абз. 1 разд. 1 ст. V), который состоит из Президента (который должен быть депутатом Нитижелы) и других депутатов Нитижелы, назначаемых в качестве министров (разд. 1.1 ст. V). Конституционно

[1] См.: Хабриева Т. Я., Чиркин. Введение к конституциям Океании // Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 12.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 211.

[3] Там же. С. 216.

[4] Там же. С. 580 и сл.

[5] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 296.

определено, что члены Кабинета «несут коллективную ответственность перед Нитижелой» (абз. 1 разд. 1 ст. V)[1].

Подобная ситуация характерна для Республики Науру, хотя и с некоторыми особенностями. Президент страны избирается Парламентом из числа его членов (пп. 1 и 2 ст. 16), входит в состав назначаемого им Кабинета министров и возглавляет его (п. 1 ст. 18)2. Как и в отмеченных странах, Конституция Науру предусматривает коллективную ответственность Кабинета министров перед Парламентом (п. 2 ст. 17)[3]. Вместе с тем, согласно ст. 24 Конституции («Вотум недоверия»), если Парламент по решению, одобренному не менее чем половиной от общего числа членов Парламента, принимает решение об отстранении Президента и министров от должности на том основании, что он не доверяет Кабинету министров, то проводятся выборы Президента[4].

Предусмотренная Конституцией Республики Кирибати конструкция верховной власти отличается только тем, что конституционно избираемый гражданами страны «Беретитенти (Президент. – *В.Ч.*) является главой государства и главой правительства (абз. 2 разд. 30)[5]. При этом Кабинет Министров, который состоит из Беретитенти, Кауоман-ни-Беретитенти (вице-президента) и не более 10 других министров (разд. 40)[6].

Несколько неопределенными являются положения, относящиеся к определению конструкции власти в Федеративных Штатах Микронезии – государстве, которое, как отмечалось, ассоциировано с США. По Конституции страны исполнительная власть национального правительства принадлежит Президенту (п. «а» разд. 3 ст. X), который одновременно является

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 295.
[2] Там же. С. 366.
[3] Там же. С. 365.
[4] Там же. С. 366.
[5] Там же. С. 446.
[6] Там же. С. 451.

главой государства. Президент избирается Конгрессом (национальным парламентом) на четырехлетний срок (разд. 1 ст. X), причем из числа членов Конгресса (разд. 4 ст. X)[1]. Конституционно взаимоотношения Президента (исполнительной власти) и Конгресса не определены. Можно сказать, что ст. X «Исполнительная власть» оказалась усеченной и вследствие этого изначально порождающей неопределенность в вопросе, имеющем принципиально важную конституционную значимость. Если иметь в виду, что в стране не сформирована партийная система, то такое утверждение отнюдь не выглядит допущением.

Несколько повторяется ситуация и в случае с еще одним ассоциированным с США государством – Палау. Кстати, в Конституции страны ничего не напоминает об этой государственно-правовой связи с США. Согласно п. «а» ч. 1 ст. I («Территория») «Республика Палау обладает юрисдикцией и суверенитетом над своей территорией»[2]. Что касается организации верховной власти, то конституционно определено, что «Президент является высшим должностным лицом в системе органов исполнительной власти» (ч. 1 ст. VIII), избирается совместно с Вице-президентом прямыми и всеобщими выборами сроком на четыре года (ч. 4 ст. VIII) и возглавляет Кабинет, который «состоит из глав основных исполнительных департаментов, учрежденных на основании закона (ч. 5 ст. VIII)[3]. Точно так же Конституция сохраняет молчание относительно взаимоотношений Президента (исполнительной власти) и законодательной власти Палау, которая осуществляется высшим законодательным органом страны – Олбиил Эра Келулау и состоит из двух палат – Палаты представителей и Сената[4]. Конституционно определено, что Президент и Вице-президент по инициативе легислатур штатов могут быть отрешены от должности путем отзыва (часть 10 ст. VIII)[5].

Классическую модель парламентского правления учредила Конституция Вануату: Президент является главой Республики и

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 349.
[2] Там же. С. 399.
[3] Там же. С. 405.
[4] Там же. С. 407.
[5] Там же. С. 406.

символизирует единство нации (ст. 33), избирается коллегией выборщиков, включающей Парламент и председателей региональных Советов[1]. Исполнительная власть народа Республики Вануату вручается Премьер-Министру и Совету Министров, который состоит из Премьер-Министра и других Министров (ст.ст. 39 и 40). И, наконец, конституционно определено, что Совет Министров несет коллективную ответственность перед Парламентом (ст. 43.1)[2].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 502.
[2] Там же. С. 505.

Глава 25. Конституционно-правовая семья государств Европы

Европейский континент включает 43 государства. Условно все государства (имея в виду, что континент включает Западную и Восточную, Южную и Северную, а также Центральную Европу) можно подразделить на две группы: 1) государства Западной и 2) Восточной Европы. При этом к Западной Европе следует отнести государства Северной Европы (Республика Исландия, Королевство Нидерландов, Королевство Норвегия, Финляндская Республика, Королевство Швеция) и часть Центральной Европы (Австрийская Республика, Княжество Андорра, Королевство Бельгия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Федеративная Республика Германия, Греческая Республика, Королевство Дания, Королевство Испания, Итальянская Республика, Республика Ирландия, Республика Кипр, Княжество Лихтенштейн, Великое герцогство Люксембург, Республика Мальта, Княжество Монако, Португальская Республика, Французская Республика, Республика Сан-Марино, Швейцарская Конфедерация) Европы. Соответственно, в группу восточноевропейских государств отнесены государства Восточной и части Центральной Европы. За исключением группы государств СНГ, к государствам Восточной Европы отнесены: Республика Албания, Республика Болгария, Босния и Герцоговина, Венгерская Республика, Республика Македония, Республика Польша, Румыния, Словацкая Республика, Республика Словения, Турецкая Республтка, Республика

Хорватия, Республика Черногория, Чешская Республика, страны Балтии – Латвия, Литва и Эстония,

Все государства европейского ареала, за небольшим изъятием, интегрированы крупными сообществами – Европейским Союзом и Советом Европы.

Для уточнения: все восточноевропейские страны (включая Германскую Демократическую Республику), кроме Албании, до начала 1990-х гг. самостоятельно или в составе других государств относились к социалистическим странам, в противоположность западноевропейским, которые входили в группу капиталистических стран. Соответственно, в 1991 г. вместо трех социалистических федераций – Советского Союза, Югославии и Чехословакии на территории Евразии возникло 17 государств; в 1990 г. в состав ФРГ была включена Германская Демократическая Республика.

Для всех социалистических стран характерной была особенная форма правления, экономическая и политическая системы. Во всех этих странах господствующее положение не только в партийной, но и во всей общественной системе, занимала коммунистическая партия.

С начала 1990-х гг. государственно-правовое развитие стран обеих групп в основном подчиняется сходным конституционным стандартам. Так, основные законы стран – членов ЕС можно с определенными оговорками отнести к западноевропейской конституционной модели.

Все бывшие социалистические страны, включая международно признанные новые независимые государства Центральной и Восточной Европы, приняли новые конституции либо настолько реформировали прежние, что от старых положений там мало что осталось. К примеру, Конституция Латвии 1992 г. по своему содержанию и юридической форме первоначально представляла собой заимствованную Конституцию 1922 г., с социальной, политической и экономической точек зрения не-

пригодную и неадаптированную к новым реалиям. Имея в виду, что в лучшем случае эта конституция соответствовала стандартам конституций первого поколения. По прошествии нескольких лет в действующую Конституцию поправками включены были целые разделы, главы. Именно так в 1998 г. появился раздел о правах и свободах, который, однако, действовал в полной мере исключительно к лицам, принадлежащим к гражданам этой страны; вследствие этого права и свободы значительной части населения страны – русскоязычного населения – были существенно ограничены, что в особенности дало о себе знать в первой четверти XXI в.

Без преувеличения можно сказать, что конституционный идеал для всех основных законов группы стран Западной Европы – социально ориентированная рыночная экономика, опирающаяся на политический плюрализм демократическая государственность. При этом большинство таких конституций, принятых до 70–80-х гг. прошлого века, все же были ориентированы на идеалы либеральной демократии и глобализированного мира. Социальные и ценностные ориентиры слабо были включены в конституционно-правовую ткань. Так, концепт социального государства конституционно был представлен во всех основных законах (ст. 20 Конституции ФРГ, ст.ст. 1, 4 Конституции Италии, ст. 1 Конституции Испании, ст. 65 Конституции Португалии, а также восточноевропейских стран – Чехии, Польши, Румынии и др.). Однако во всех этих странах конструкция социального государства все же была вторичной по отношению к конструкции правового государства; механизмы реализации социальных прав граждан и международные стандарты социальной политики государства содержательно были слабо представлены в конструкции социального государства. В последующем содержание национальных конституций в этой части потребовало коррекции в связи с конституционализацией европейского права – разработкой так называемой Ев-

ропейской конституции (Лиссабонского договора – Конституции для государств Европы) и включением в состав европейского права Социальной Хартии – документа высокого конституционного (наднационального) значения.

Во всех странах Восточной Европы действуют конституции, принятые в 1990 годы: в Албании (1998), Болгарии (1991), Боснии и Герцоговине (1995), Македонии (1991), Республике Мальта (1964), Польше (1997), Португалии (1976), Чехии (1992), Словакии (1992), Словении (1990), Румынии (1991), Черногории (1991).

Тем не менее весьма осторожно следует оценивать утверждения о том, что «конституционные реформы в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза проходили примерно в одно и то же время, но результаты их существенно отличаются»[1]. Отмечается, «что Чехия, Венгрия, Польша, страны Балтии довольно успешно преодолели переходный период к демократии и капитализму, достигли позитивных результатов на пути продвижения к правовому государству и в сфере экономических преобразований. Многие из них в настоящее время весьма близки к вступлению в Европейский Союз»[2]. По прошествии времени в несколько лет становится понятной такая динамика государств Евросоюза, в условиях конца первой четверти XXI в., фактически представляющих собой не только экономическую, но и идеологическую основу военного блока НАТО. Отмеченный вывод подтверждается синхронизированным процессом вступления этих стран в указанные блоки. Более того, страны Балтии наряду с некоторыми другими восточноевропейскими странами становятся и едва ли не самой агрессивной частью Североатлантического военного блока. Не случайно, что попытки блокировать Калининград – сценарий втягивания крупных держав в очередную мировую войну – как раз и проходит репетицию на Балтийском море.

В противовес успешным странам Балтии, которые стали успешными именно благодаря проводимой в отношении этих стран в течение полувека политике Советского государства, притом в ущерб дру-

[1] Окуньков Л. А. Предисловие к конституциям государств Европы // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 8.

[2] Трещетенкова Н. Ю. Вводная статья к Конституции Латвии // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 328 и сл.

гим составляющим Союз ССР республикам, уже цитируемый автор обращает внимание на иную картину, которая, по его мнению, «наблюдается среди другой значительной группы стран (11 государств), характеризующихся нестабильной экономикой и неустойчивостью политического развития», отнеся к этой группе Болгарию, Боснию, Македонию, Румынию, Словакию. Как отмечает автор, «политологи называют примерно 20 из 27 стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза, которые либо находятся в «сумеречной зоне» переходного периода, либо «застыли» в ожидании перемен»[1]. Постулат «все течет, все меняется» остается верным своему существу. И теперь уже целая группа стран Западной Европы, похоже на то, вместе с утратой возможностей пользоваться как прежде дешевыми энергоресурсами России, попадают в «сумеречную зону», притом что «ожидание перемен» для них весьма вероятно.

Следует констатировать, что в отличие от Восточной Европы, конституции государств Западной Европы принимались в иное время: Андорры (1993), Бельгии (1994), Королевства Дании (1953), Королевства Нидерландов (1983), Франции (1958), Испании (1978), Республики Мальта (1964), Швеции (1974), Финляндии (1999), Княжества Монако (1962), Республики Кипр (1960) – весьма объемный документ, состоящий из 199 статей, которые объединены в 13 частей. Кроме того, Конституция включает представленные в трех приложениях Договор о гарантиях, Договор о Союзе, а также Список основных статей Конституции2.

Действуют старые конституции, относимые к конституциям первого поколения – Конституция Норвегии (1814), Конституция Великого герцогства Люксембург (1868). Формально-юридически Конституцией Сан-Марино является Ligis Statutae 1600 г., которая начиная с 1905 г. не перекодифицирована. Считается, что начало пересмотра всей институционной структуры относится к марту 1969 г., когда Большой Генеральный совет решил назначить Комиссию для изучения институционных

[1] См.: Трещетенкова Н. Ю. Вводная статья к Конституции Латвии.

[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 210 и сл., 284 и сл.

проблем санмаринской системы правления[1]. Презюмируется, что результатом работы этой Комиссии явилось принятие в июле 1974 г. Большим Генеральным советом Декларации прав граждан и основных принципов государственного устройств Сан-Марино, которая, как отмечается, может рассматриваться как Конституция Сан-Марино[2]. На содержании некоторых институтов конституционного права отдельных стран сказалось влияние бывших метрополий этих стран. В частности, в Конституции Мальты (ст. 51) сказано: «Парламент Мальты должен состоять из Президента и Палаты представителей»[3], что однозначно указывает на сохранение в конституционной системе страны элементов британской правовой традиции и культуры.

Сохраняют действие конституции, принятые в первой четверти и в первой половине XX в.: Австрийской Республики (1920), Княжества Лихтенштейн (1921), Республики Ирландия (1937), Республики Исландия (1944 г.), Итальянской Республики (1947), ФРГ (1949). Есть государства, в которых действуют конституции, принятые в новейшее время. Это, в частности, Конституция Венгрии, приятая в 2011 г.

Большая часть основных законов западноевропейских стран – это кодифицированные конституционные акты, но есть и консолидированные акты. Так, Конституция Швеции – это четыре основных закона: Форма правления 1974 г., Акт о престолонаследии 1810 г., Акт о свободе печати 1949 г., Основной закон о свободе высказываний 1991 г.; собственно, Конституцией считается «Форма правления»; действует так называемая комбинированная Конституция Соединенного Королевства Великобритании, включающая в том числе и неписанную часть (Великая хартия вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г. и

[1] Гринберг А. И. Вводная статья к Конституции Сан-Марино // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 97.

[2] Гринберг А. И. Вводная статья к Конституции Сан-Марино. С. 98.

[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 496.

др.), а также судебные прецеденты, неписаные обычаи, конституционные соглашения, доктрины; систематика же всего представленного многообразия разнородных установлений (норм, принципов и др.) конституционного значения по их юридической форме позволяет обособить две большие группы: а) имеющие текстуальное выражение и б) не имеющие фиксированного характера. Соответственно, первой группой охватываются все нормы статутного права, а также имеющие конституционное значение судебные прецеденты. Собственно говоря, это и есть писаная Конституция (ее часть); вторая же группа норм конституционного уровня будет представлена конституционными соглашениями и доктринальным правом, т. е. неписаной Конституцией. Во Франции Конституция – это не только текст Конституции 1958 г. (хотя по юридической форме Конституция 1958 г. является кодифицированной), включающая преамбулу, 16 разделов и 96 статей, из которых несколько имеют двойную нумерацию: 47-1, 53-1, 53-2, что связано с включением их в текст после принятия Конституции. Часть Конституции – это и так называемый конституционный блок, определенный первой частью преамбулы: Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г., преамбула Конституции 1946 г., а с 2005 г. – Хартия окружающей среды 2004 г. Это также сформулированные Конституционным советом Франции принципы, имеющие конституционное значение. Все это вместе, по мнению французских конституционалистов, и составляет конституционный блок, или Конституцию в материальном смысле.

Как отмечалось, де-юре Конституцией Сан-Марино считается принятый 8 октября 1600 г. Законодательный статут Республики Сан-Марино (Leges Statutae Republicae Sancti Marini) и де-факто принятая 8 июля 1974 г. Декларация прав граждан и основных принципов государственного устройства Сан-Марино.

Не только формой, но и структурно конституции государств Европы сохраняют отличия, иногда вследствие этого представляя собой, мягко сказать, весьма своеобразный акт. Так, действующая Конституция Латвии – одна из немногих конституций, не имеющих в своей структуре ни преамбулы, ни заключительных положений. К структурным особенностям следует отнести и саму последовательность регламентации правовых институтов, завершающим из которых является разд. VIII «Основные права человека» (надо иметь в виду, что в момент своего принятия – 1992 г. (?) – Конституция вообще не содержала положений, касающихся прав и свобод; указанный раздел под давлением внешнего фактора был включен в Конституцию Законом от 15 октября 1998 г.

На некоторых аспектах Конституции Латвии, не ограничиваясь отмеченным, следует остановиться специально. Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что действующая Конституция Латвии полностью инкорпорировала в свое содержание текст Конституции 1922 г. Весьма восторженный отклик автора вступительной статьи по поводу рецепированного в действующую Конституции Латвии текста латвийской конституции 1922 г. сложно разделить[1]. Кроме идеологически-эмоционального настроя конституционного законодателя, принимавшего Конституцию 1992 г., ничего другого в заслугу ему нельзя поставить. Развивающаяся конституционная культура конструирования основных законов к концу XX в. существенно изменилась в сравнении с началом этого века. Ни по своей композиции, ни по нормативному составу, предметным сферам и, соответственно, иерархии воспринимаемой современным обществом и демократическими государственными системами конституционных

[1] Трещетенкова Н. Ю. Вводная статья к Конституции Латвии. С. 298). По словам автора, «пожалуй, без большого преувеличения Латвию можно назвать определенным феноменом на постсоветском правовом пространстве. Это единственная республика, начавшая с 1990 г. построение новой государственности не просто с обращения к идеям мирового конституционализма и собственному конституционному опыту, но восстановившая (поэтапно) в полном объеме действие своей первой национальной Конституции (Там же. С. 297). В таком же духе выдержаны оценки автора и применительно к Конституции Литвы (С. 228 и сл.).

ценностей действующий Основной закон страны не соответствует современным стандартам развивающегося конституционализма. Заимствованная по своему содержанию и архитектонике из конституций первого поколения с явно выраженным доминированием политического (властного ресурса) над социальным, небрежением к базовым началам конституционализма – суверенитету народа и правам человека (верховенству права), – конституция 1922 г. в лучшем случае является памятником права для современной латвийской элиты. Не спасают от огромных изъянов и последующие поспешные поправки, внесенные в 1998 г. в Конституцию 1992 г. (разд. VIII. «Основные права человека»). Вкрапленные в конституционный текст положения конституций нарождавшегося капиталистического строя в условиях утверждающейся стихийной рыночной системы, вне контекста европейских (общечеловеческих) ценностей, в реалиях XXI в. выглядят достаточно своеобразно в действующей Конституции Латвии. Вне упомянутого раздела VIII структурно Конституция состоит из 88 статей, притом изложенных весьма лапидарно, с отчуждением от стандартов конституционной культуры конструирования основных законов, в стиле актов охранительного характера. Болезненный для страны институт гражданства не получил сколько-нибудь значимого отражения на конституционном уровне: вопросы, связанные с получением, утратой гражданства, проблемы двойного гражданства исключены из предмета конституционного регулирования. Законодательная регламентация этих вопросов в последующие годы привела к дискриминации прав и свобод огромного количества русскоязычного населения страны. Если исходить из фундаментального положения имплементированной в содержание действующей Конституции Франции Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. о том, что «общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции» (ст. 16)[1], то с большими условностями и оговорками упомянутый латвийский акт правомерно квалифицировать Конституцией государства. Отмеченное лишь с некоторыми оговорками можно отнести к конституциям Литвы и, особенно, Эстонии, в которых отношение к идее прав человека, базовым гуманитарным ценностям – основе современного конституционализма – представлено сугубо по-литовски и, соответственно, по-эстонски.

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 434.

Что характерно для конституционного развития ведущих европейских стран? Прежде всего – интенсивность проведения конституционных реформ в странах Западной Европы после великих исторических потрясений, вызванных Первой и Второй мировыми войнами.

Конституции, принятые (или обновленные) в большинстве западноевропейских государств после 1945 г., явились результатом изменившейся расстановки политических сил, определившей в последующие десятилетия достаточно устойчивую динамику демократического развития. Вместе с тем и сами конституции в свое время действительно оказали реальное стабилизирующее воздействие на экономику и политическую жизнь Западной Европы. Достижения в 1950–1960-е гг. конституционной стабильности помогло, как считают многие западные политологи, сохранению в течение длительного периода благоприятной социальной и экономической среды.

Что касается того обстоятельства, что конституции стран Западной Европы неизменно оказывают «стабилизирующее воздействие на экономику и политическую жизнь Западной Европы»[1], то это утверждение нельзя принять безоговорочно. В государствоведческой и политологической литературе принято говорить о конституционных кризисах в странах Африки и Азии, в меньшей мере сейчас – в странах Латинской Америки. Между тем только в послевоенное время, начиная с 1950-х гг. XX в. в Италии более 60 раз имела место отставка правительства. Уже в новейшее время, в течение трех лет – с 2019 по 2021 г. в «стабильной» Великобритании правительство трижды отправлялось в отставку; пожалуй, впервые после 1949 г. – времени учреждения государства – в ФРГ в 2025 г. проходили досрочные выборы в Бундестаг; в течение президентства одного

[1] Ведение к конституциям Европы // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 7.

лица во Франции к исходу первой четверти XXI в. правительство страны пять раз было подвергнуто процедуре отставки.

Поскольку исполнительная власть в указанных странах играет определяющую роль в механизме властвования, наверное, правильно обращать внимание и на такую особенность конституционного развития европейских стран (не только стран Западной Европы), которая характеризует значение парламентаризма в системе властвования. Этим обстоятельством в значительной мере был предопределен выбор модели организации верховной публичной власти, или формы правления в странах Европы. Тот факт, что большинство европейских государств предпочитают парламентское или полупарламентское правление, а отдельные из них привержены к полупрезидентской форме правления, все же существенно отличает их от государств иных континентов, где преобладают президентская и субпрезидентская формы правления. Достаточно сказать, что ни в одном из анализируемой группы государств Европы не укоренилась президентская форма правления (если не считать Республику Кипр).

Не меняет дела то обстоятельство, что далеко не отдельные государства Европы (семь из двадцати семи государств – членов Евросоюза) в той или иной мере привержены монархической традиции. Как уже отмечалось (гл. 9), способ замещения поста главы государства – путем наследования или выборов – конституционного значения не имеет и сколько-нибудь не оказывает влияния на форму правления и на механизм властвования. Хотя, конечно, повторное голосование в мае 2025 г. на выборах президента Румынии, когда явный фаворит избирательной гонки (кандидат от оппозиции проевропейским силам, победивший в первом туре с «явным преимуществом») «вдруг» проигрывает, видимо, все же свидетельствует о том, что манипуляции и фактор внешнего влияния в этом случае имеют большее значение, чем это могло бы произойти при использова-

нии иного способа замещения поста главы государства. Безусловно, следует иметь в виду, что в механизме властвования монарх не остается церемониальной (символической) фигурой – иначе надобность в нем вовсе отпала бы. В случае возникновения правительственного кризиса, иных конфликтных и неординарных политических (конституционных) ситуаций приводятся в действие так называемые «спящие полномочия» монарха, которые для обеспечения функционирования и преемственности государственной власти оказываются весьма результативными и, что немаловажно, достаточными для устранения возникшего кризиса и выхода из конституционного тупика.

К тому же в современных конституционных реалиях функционирование института монарха существенно модифицируется. Национальные конституции таких стран детально регламентируют положения о короне; возможный пересмотр таких конституционных положений допускается, но по более сложной процедуре (Испания и др.)[1].

Считается, что наиболее распространенной формой правления является парламентское правление. В принципе, для группы стран Западной Европы такой вывод не будет вероятностным. При этом квалификация формы отдельно взятой страны должна быть представлена в соответствии с доктринальными положениями данного феномена (см. гл. 9). Это обстоятельство методологически важно, ибо конституционный законодатель иногда предлагает формулировки, которые требуют уточнения. Так, Конституция Княжества Монако установила: «Принцип правления – наследственная и конституционная монархия» (ст. 2)[2]. Очевидно, что в этом случае, если исходить из традиционных постулатов о монархической форме правления, речь не идет об абсолютной или дуалистической монархии. Для конституционной, или парламентарной, монар-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 60-61.
[2] Там же. С. 590.

хии также недостаточно квалификаций. Анализ глав Конституции о Короне, Совете правительства и Национальном совете указывает на нетипичное квазипарламентское правление, которое, пожалуй, специфично по отношению к карликовому государству, каковым является Монако. На это, в частности, указывает положение ст. 50 Конституции, в соответствии с которым «Государственный министр и советники Правительства ответственны перед Князем за управление Княжеством», притом что сфера государственного управления отнесена к ведению Государственного министра и подчиненных ему министров; одновременно, согласно ст. 68, Князь принимает ордонансы, необходимые для исполнения законов и для применения международных договоров и соглашений.

Несколько иначе дело обстоит со странами Восточной Европы. Как показывает анализ, в странах Восточной Европы распространена модель правления, которая может быть обозначена следующим образом: а) президент избирается прямыми выборами; б) он назначает премьер-министра; в) при этом условием формирования правительства после его назначения президентом является механизм инвеституры; г) правительство ответственно перед парламентом, но юридическим фактом отставки – досрочного принудительного прекращения высшей исполнительной властью своих полномочий является принятие президентом специального акта. Хотя по смыслу конституционных установлений президент не вправе уклониться от вынесения такого акта.

Так, по Конституции Румынии Президент Румынии избирается всеобщим, равным, прямым, тайным и свободно выраженным голосованием (ч. 1 ст. 81). Конституция предусматривает, что Президент Румынии выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра после консультации с партией, которая имеет абсолютное большинство в Парламенте, а при отсутствии таковой – с партиями, представленными в Парла-

менте (ч. 1 ст. 102). При этом в десятидневный срок после выдвижения кандидат на должность премьер-министра «потребует от Парламента вотум доверия для программы и всего состава Правительства» (ч. 2 ст. 102). Согласно ч. 1 ст. 108 «Правительство несет политическую ответственность за всю свою деятельность только перед Парламентом»[1].

Конституция Румынии определяет, что «форма правления румынского государства – республика» (ст. 1.2). Но эта формулировка, по сути, конституционного смысла не несет. Отсутствие института монарха уже само по себе указывает на то, что в данном случае имеет место не монархический, а республиканский строй. Но для квалификации формы правления подобного рода конституционные клаузулы содержательной нагрузки не несут. По мнению исследователей проблемы, «совокупность норм Конституции, касающихся Парламента, Президента, Правительства, порядка их избрания, формирования, назначения, смещения и ответственности позволяет отнести Румынию к парламентарным республикам»[2]. Однако прямые выборы президента не согласуются с характеристиками парламентского правления. К тому же, если пропрезидентская и победившая на выборах партии «одноцветны», то позиция (властный ресурс) президента в системе властвования кратно увеличивается.

Аналогичным образом сконструирована власть в целом ряде других восточноевропейских государств (Болгария, Словакия, Чехия, Сербия и др.). К примеру, по Конституции Словацкой Республики Президент избирается гражданами Словацкой Республики прямыми выборами при тайном голосовании сроком на пять лет (ст. 101.2). Председатель Правительства назначается и отзывается Президентом Словацкой Республики (ст. 110.1). Правительство обязано в срок до 30 дней после своего назначения предстать перед Национальным советом Словацкой Республики, предложить ему свою программу и просить его о выражении доверия (ст. 113.1). Наконец, правительство

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 137-138.

[2] Моисеенко М. Г. Вводная статья к Конституции Румынии // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 60.

«за осуществление своей функции ответственно перед Национальным советом Словацкой Республики», которое может в любое время выразить ему недоверие (ст. 114.1)[1].

Как следует квалифицировать данную форму правления? Здесь конфигурация властей не такая как при полупрезидентской модели власти. Как отмечалось, признаки парламентского правления в данном случае также не обнаруживаются, если только не упрощать проблему до такой степени, что существо проблемы утрачивает свое значение. Очевидно, для оценки описанной модели власти в качестве полупарламентского правления с элементами президенциализма есть все основания: президент избирается прямыми выборами, участвует в формировании правительства, притом что парламент сохраняет за собой сильные позиции, исключая ресурс президента.

В специальной литературе достаточно распространено мнение о так называемой смешанной форме правления, что, как уже отмечалось, не соответствует современным реалиям, не позволяет составить правильное представление о действительной конструкции верховной публичной власти. Применительно к анализируемой группе восточноевропейских стран утверждается, к примеру, что «в Македонии была выбрана смешанная парламентско-президентская модель организации государственной власти»[2]. Анализ конституционно определенных компетентных связей, включая способ формирования правительства страны, его места в системе властвования, формы конституционной ответственности указывает на то, что оснований для вывода о так называемой смешанной форме правления в Македонии нет. Формально-юридически, как это вытекает из взаимосвязанного анализа положений ст.ст. 61, 68, 79, 88, 92, а также конституционных полномочий Президента (ст.ст. 84–

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 137.

[2] Гуськова Е. Ю. Вводная статья к Конституции Македонии // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 426.

90)[1], которые в основном носят нотариальный характер или вытекают из так называемого личного статуса главы государства, есть все основания для вывода о том, что по форме правления Республика Македония является парламентским правлением. Не меняет дела способ избрания Президента прямыми общими выборами (ст. 80).

В конституциях европейских стран заметно усиление социальной ориентации. Включение в конституционные акты статей, посвященных правам граждан в социально-экономической и культурной сфере, особое внимание законодателя к регламентации основных институтов гражданского общества (Италия, Испания, Португалия, Греция и др.) явились результатом острой политической борьбы партий, представляющих интересы основных социальных групп населения. Следствием упомянутых процессов стала социальная направленность обширного блока законодательства стран Европы, в том числе происходящая под влиянием охвативших эти страны процессов конституционализации. Примечательно, что в текстах «старых» конституций многие из отмеченных нововведений, естественно, отсутствуют. Но это не означает, что конституционное развитие в этих странах замерло или остановилось.

Как ни парадоксально, социально-экономический блок законодательства в ряде скандинавских стран оказался даже более обширным и динамичным, не затронув текста самих конституций. В этой связи обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Конституционное развитие – не однолинейный процесс, нередко прямо не обусловлен содержанием основного закона страны. Если обратиться к наиболее продвинутым с точки зрения обеспечения гражданам социального комфорта странам, то можно обратить внимание на следующее. Конституции стран Северной Европы не содержат развернутых комплексов норм и принципов, касающихся социального государства, закрепления социальных прав и их гарантий. Между тем социальная политика и обусловленная ею деятельность государства оказывается

[1] Конституции государств Европы. Т.2. С. 445–451.

весьма результативной. Правовой основой в этом случае являются не разделы, главы, конституции, а социально-экономический блок законодательства, который не затронув текста самих конституций, оказался даже более обширным и динамичным. Конституционно определенные цели и приоритеты оказались обеспеченными конкретными мерами и практической политикой всей системы власти. Результаты оказались поразительными. Мораль здесь, как это очевидно, такова: недостаточно заявить о социальных целях государства; требуется креатив и ресурсы государства и всей системы публичной власти в контексте заявленных намерений – целей политики – неуклонно проводить в жизнь. Движение к социальному правовому государству, приверженность к соблюдению прав и свобод – это устойчивая конституционная (универсальная для всех стран и народов) традиция, и этому процессу, как сейчас принято говорить, нет альтернативы.

Во многих европейских конституциях религия официально признается государственной. Так, в Республике Мальта и в ряде других стран – это римская католическая апостольская религия (ст. 2 Конституции Мальты); в Норвегии и в других странах Северной Европы – это евангелическо-лютеранская религия, которая, к примеру, «является официальной государственной религией Норвегии» (§ 2)[1]. Примечательно, что согласно Конституции Республики Исландия (на момент ее принятия) «евангелическо-лютеранская церковь является государственной церковью и как таковая пользуется поддержкой и покровительством государства государства (ст. 62)[2]. Однако в 1995 г. данное положение было исключено из Конституции. По Конституции государства «господствующей в Греции религией является религия восточно-православной Церкви Христовой (ст. 3.1)[3]. При этом обращает на себя внимание следующая особенность европейских конституций: формально-юридически провозглашая ту или иную религию (церковь) государственной, одновременно конституционно провозглашается и свобода вероиспове-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 657.
[2] Там же. С. 25.
[3] Там же. С. 646.

даний. Так, согласно ч. 1 ст. 37 Конституции Лихтенштейна, «каждому гарантируется свобода вероисповедания и совести», а ч. 2 этой же статьи устанавливает: «Римско-католическая церковь является государственной церковью и будет пользоваться в качестве таковой полной поддержкой государства. Другим религиозным культам гарантируется исповедание соответствующих верований и выполнение церковных служб с соблюдением публичного порядка и требований нравственности»[1].

Примечательной и принявшей закономерный характер для стран Европы является тенденция, связанная с тем, что принятые после Второй мировой войны конституции существенно изменили предмет конституционного регулирования, раздвинув границы вмешательства государства в экономическую, социальную и духовную области жизни. Погружение государства в эти сферы одновременно было связано с восприятием новых обязанностей в каждой из таких сфер, притом что обязательствам государства, публичным властям были корреспондированы права граждан и их объединений. В последнее время в развитии конституционного процесса (практики конституционализма) заметна тенденция к относительно целостному регулированию в национальных конституциях блока отношений (конституционных интересов), связанных, в частности, с публичными финансами.

Так, Конституция Республики Польша содержит разд. X «Публичные финансы», в том числе закрепляет основы статуса Польского Национального Банка (ст.ст. 216–227)[2]. В Конституции Португалии есть разд. IV «Финансовая и фискальная системы», включающий статьи о финансовой системе (ст. 101), Банке Португалии (ст. 104), налогах (ст. 105), бюджете (ст. 106)[3].

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 379.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 726–728.
[3] Там же. С. 779–781.

Безусловно, конституции государств Европы упредили появление в конституционных актах стран других континентов многих новаций, к примеру, учреждение ранее неизвестных моделей организации верховной публичной власти. Так, Конституция Франции 1958 г. учредила не имевшую до этого аналогов в мировой конституционной практике *полупрезидентскую форму правления*. Согласно установленной конструкции власти Президент является гораздо более весомой фигурой в сравнении с парламентом. Исполнительная власть бивалентна. В сфере исполнительной власти прерогативы Президента значительны: он принимает акты без контрасигнации; это также право роспуска им Национального собрания, введения чрезвычайного положения без согласия парламента, назначения (дискреционно) референдума и др. Президент самостоятельно назначает Премьер-министра, а по его представлению – министров; он же «прекращает функции Премьер-министра по его предложению об отставке» (ст. 8). Конституционно предусмотрено, что отставка правительства возможна по инициативе депутатов Национального собрания посредством принятия *резолюции порицания*, которая должна быть подписана не менее 1/10 депутатов палаты; при этом голосование проводится не ранее чем через 48 часов после внесения резолюции. Резолюция считается принятой при условии, что она получила поддержку абсолютного большинства голосов (ст.ст. 49 и 50)[1]. Необычен и конституционно установленный способ поддержки кандидата на пост Президента Франции: для его регистрации требуется собрать не менее чем 500 подписей публичных должностных лиц (префектов, супрефектов) в 30 департаментах (допускается залог в 10 тыс. франков)[2].

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. Иностранное конституционное право. С. 57–63.

[2] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. С. 81.

Это также введение в конституционные системы механизмов рационализированного парламентаризма. Предполагается, что классическая модель представлена в Конституции Франции Пятой Республики: согласно установленной конструкции власти Президент является гораздо более весомой фигурой в сравнении с парламентом. Исполнительная власть бивалентна. В сфере исполнительной власти прерогативы Президента значительны: он принимает акты без контрасигнации; это также право роспуска им Национального собрания, введения чрезвычайного положения без согласия парламента, назначения (дискреционно) референдума и др.[1]. Справедливости ради надо сказать, что новации относительно механизмов рационализированного парламентаризма привнесли и негативное в конституционную практику, связанное с ослаблением роли институтов представительной демократии и усилением роли исполнительной власти. Симптоматично, что многочисленные поправки 1990-х гг., вносимые в Конституцию Франции, как-то все же попытались несколько подправить конструкцию власти Пятой Республики. Однако точечные преобразования Основного закона не изменили основные конструкты власти, в связи с чем, к примеру, позиции Президента страны и пропрезидентских парламентских партий довольно резко обозначились на исходе первой четверти XXI в.

Конституционная практика государств Европы выработала и механизмы сдержек и противовесов, применяемых парламентом в отношении правительства – самого могущественного органа власти. Первоначально такой механизм, доктринально определенный вотумом конструктивного недоверия, был сконструирован в конституционной системе ФРГ. Суть *конструктивного вотума недоверия* в следующем: согласно Основному Закону глава федерального правительства Канцлер может быть

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. С. 73.

смещен с должности только в том случае, если Бундестаг большинством голосов изберет его преемника (ст. 67). Конституционный смысл данного механизма, по замыслу его архитекторов, в том, чтобы совместить существование парламентского правления со стабильной исполнительной властью. Тем самым учитывается печальный опыт Веймарской республики, конституционное устройство которой отличалось особенной политической неустойчивостью[1].

Не без модификации вотум конструктивного недоверия получил воплощение в других странах континента (в Испании, Польше, Словении и др.).

Так, по Конституции Испании Конгресс депутатов (нижняя палата Генеральных кортесов) наделен правом ставить вопрос о политической ответственности Правительства посредством вынесения резолюции порицания и отказа в доверии. Принятие Палатой резолюции порицания предполагает одновременно «включать в себя предложение о кандидатуре на должность председателя Правительства» (ст. 113.2); «кандидат, представленный резолюцией, рассматривается как получивший доверие палат… Король назначает его председателем Правительства» (ст. 114.2)[2]. Как и в ряде современных конституций (ФРГ, Польша) речь идет о конструктивном вотуме недоверия, когда отрицательная оценка Конгрессом деятельности правительства страны одновременно предполагает решение вопроса о кандидатуре нового председателя правительства[3].

---

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. Иностранное конституционное право. С. 85.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 75.

[3] Исследователи проблемы ошибочно полагают, что вотум конструктивного доверия в Испании, в отличие от других стран, применяется в случае, когда «с просьбой о доверии обращается само Правительство» (Трещетенкова Н. Ю. Вводная статья к Конституции Испании // Т. 2. С. 46). Однако такой вывод противоречит положениям ст.ст. 113 и 114 Конституции Испании. А, кроме того, если бы это в действительности имело место, то ценность вотума конструктивного недоверия была бы нивелирована. Опасение возможной отставки исключало бы реализацию правительством права на обращение к парламенту с вопросом о доверии.

Классическая версия вотума конструктивного недоверия представлена в Конституции Словении: Государственное собрание (однопалатный парламент) может выразить недоверие Правительству, избрав по предложению не менее чем десяти депутатов большинством голосов от общего числа депутатов нового Председателя Правительства. При этом с момента выдвижения предложения о выборах нового Председателя Правительства до выборов должно пройти не менее 48 часов. Исключение допускается, если решение принято двумя третями голосов от общего числа членов парламента (ст. 116)[1].

В условиях утвердившейся конституционной демократии обеспечению баланса публичных властей, прежде всего законодательной и исполнительной, служит механизм (процедура) инвеституры – одно из безусловных достижений европейского конституционализма. Примечательно, что данная процедура применима как в странах с парламентским и полупарламентским правлением, так и в ситуации с полупрезидентской моделью организации верховной публичной власти.

Так, согласно Конституции Финляндии для избрания Эдускунтой премьер-министра представители от партийных групп Эдускунты знакомятся с программой Правительства и с его составом, а результаты ознакомления сообщаются Президенту (§ 61). После избрания премьер-министра «Государственный совет должен без промедления представлять свою программу Эдускунте в форме заявления» (§ 62)[2].

Такая же процедура предусмотрена Конституцией Португалии: Премьер-министр назначается Президентом Республики после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов (ст. 187.1); конституционно предусматривается, что в представляемой парламенту страны программе Правительства указываются основные направления политики и меры, которые предстоит принять или предложить в различных областях правительственной деятельности (ст. 188.1). При этом

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 190-191.
[2] Там же. С. 385.

члены Правительства связаны программой Правительства и решениями, принятыми в Совете министров (ст. 189)[1].

По своей сущности механизм инвеституры есть конституционно признанный (легитимный) способ достижения конституционного согласия публичных властей друг с другом, а равно граждан и публичных властей по ключевым вопросам развития общества и государства. В этой связи примечателен способ выдвижения кандидата на выборах Президента Финляндии (избираемого путем прямых выборов на шестилетний срок) с использованием механизма согласования: правом выдвижения кандидата конституционно наделены «как зарегистрированная партия, которой предоставлено было на последних выборах в Эдускунту не менее одного мандата, так и двадцать тысяч лиц, имеющих право голоса» (§ 54)[2].

Как уже отмечалось, конституционное развитие стран Европы – это не однолинейный процесс. У каждой из таких стран или группы стран своя конституционная история, вследствие чего их конституционное устройство подчиняется не только общим, но и специфическим закономерностям. Это, в частности, касается принципа разделения властей. Так, Конституция Исландии закрепляет модель разделения властей, в значительной мере отклоняющуюся от классической, своеобразие которой в том, что «законодательная власть принадлежит совместно Альтингу (одному из старейших парламентов Европы, учрежденному в 930 г. – *В.Ч.*) и Президенту (предл. 1 ст. 2); соответственно, конституционно Президент – носитель исполнительной (осуществляемой им совместно с «другими государственными органами исполнительной власти») и законодательной власти. Формально-юридически (в чистом виде) независимой остается только судебная ветвь власти. Далее. Притом что Исландия – государство с парламентским правле-

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 806.
[2] Там же. С. 607 и сл.

нием, Президент избирается прямыми общенациональными выборами (ст. 3)[1]. Эта особенность конструкции власти – высокая степень легитимности Президента – оказывает прямое влияние на парламентские производства. Так, согласно законодательно установленной процедуре, вотирование Президентом принятого законопроекта исключает его преодоление Альтингом посредством принятой во многих странах процедуры повторного голосования. В случае же использования Президентом Исландии отлагательного вето в законодательном производстве предполагается такое конституционное последствие, как передача законопроекта на всенародное голосование[2].

Особенностью правопорядка целого ряда стран Европы является включение в нормативное содержание конституций этих стран специальных разделов о взаимоотношениях между правительством и парламентом.

Классическая версия конструкции такого рода интеракций представлена в разд. V Конституции Франции «Об отношениях между Правительством и Парламентом» (ст.ст. 34–49)[3], а также в разд. 5 Конституции Испании «Об отношениях между Правительством и Генеральными кортесами» (ст.ст. 108–116)[4]; в определенной мере это также разд. VIII Основного Закона ФРГ «Исполнение федеральных законов и федеральная администрация»[5].

В принципе, наличие в национальных конституциях такого рода нормативных комплексов объяснимо: наблюдаемая в последние годы общая тенденция к усилению исполнительной власти характерна для всех без исключения стран, притом вне зависимости от их геолокации. В современных реалиях исполнительной власти и ее «генеральному штабу» – правительству – принадлежит ключевая роль в государственном управлении,

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 18.
[2] Там же. С. 15.
[3] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 418–422.
[4] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 74–76.
[5] Там же.

формировании и осуществлении внутренней и внешней политики, управлении гражданской и военной администрацией и обороной страны. Наряду с этим правительство осуществляет исполнительные и регламентарные полномочия, наделено правом издания актов делегированного законодательства. Так, Конституция Испании допускает, что в чрезвычайных и неотложных обстоятельствах Правительство может издавать временные законодательные акты в виде декретов-законов, которые не могут затрагивать систему основных институтов государства, права, обязанности и свободы граждан (ст. 86.1)[1], осуществляет исполнительные и распорядительные функции в соответствии с Конституцией и законами (предл. 2 ст. 97)[2]. Кроме того, общим трендом является и приоритетная роль национальных правительств в реализации права законодательной инициативы, равно как доминирующее положение в организации исполнения принятых законов.

Отмеченные конструкты в национальных конституциях и конституционной практике государств Европы заимствованы правопорядками стран Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна, Австралии и Океании.

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 69.
[2] Там же. С. 71.

Глава 26. Конституционно-правовая семья государств Азии

Географически Азия имеет сложное деление (Западная Азия, или Ближний Восток, Восточная Азия, Юго-Восточная Азия, Южная Азия, Центральная (Средняя) Азия). Предметом анализа является довольно большая группа государств, за исключением государств Центральной (Средней) Азии, входящих в СНГ, а также 14 государств Западной Азии, идентифицируемых с государствами Ближнего Востока. Сравнительный анализ государств СНГ и Ближнего Востока – предмет отдельных глав учебника. Соответственно, в группу анализируемых государств Азии (за вычетом государств Ближнего Востока и пяти стран СНГ, геграфически входящих в Центральную Азию) попадают 24 государства, которые структурно включены в несколько субрегионов: Восточная и Юго-Восточная Азия, Южная Азия. Государства Юго-Восточной и Восточной Азии в геополитическом плане входят в Азиатско-Тихоокеанский регион – один из наиболее перспективных с точки зрения экономического развития. Согласно экономико-географической типологии Япония относится к группе экономически высокоразвитых государств (занимает после США второе место в мире по экономической мощи). В 60–70-е гг. XX в. происходит быстрый экономический рост группы стран Азиатско-Тихоокеанского региона, что привело к общему экономическому подъему и кардинально изменило лицо Азии. В авангарде изменений шли Южная Корея (Республика Корея), Тайвань, Гонконг и Сингапур, которых

назвали «Азиатскими тиграми (драконами)»[1]. Пример «Азиатских тигров» стал привлекательным для других стран региона. В 1970-е годы экономическое чудо начало наблюдаться в Таиланде, Малайзии, Индонезии. Впоследствии к этой группе стран присоединились Филиппины, Бруней, в 1980-е гг. – Китай, а в 1990-е Вьетнам, Камбоджа, Лаос стали проводить реформы для обеспечения динамичного развития. Вследствие этого в современных условиях Азиатско-Тихоокеанский регион является крупнейшим и динамичным рынком мира. Для координации действий между странами Юго-Восточной Азии еще в 1967 г. была создана Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которая на настоящий день объединяет все страны региона и играет важную роль в развертывании интеграционных процессов.

Южная Азия включает в свой состав государства с доминирующими индоиранскими народами, в прошлом испытывавших сильное влияние Великобритании. Все государства региона принято относить к странам Индостана (Бутан, Бангладеш, Индия, Непал) и Аф-Пака (Афганистан и Пакистан)[2].

Юго-Восточная Азия является субрегионом Азии и занимает полуостров Индокитай, острова Малайского и Филиппинско-

[1] Причины таких изменений часто видят в политической опеке со стороны США (особенно над Южной Кореей и Тайванем) и других государств Запада. В условиях холодной войны местные элиты заявляли о своей приверженности идеям демократии, рыночной экономики и антикоммунизма. Однако это не мешало им устанавливать жесткие авторитарные режимы (Южная Корея и Тайвань). США рассматривали их как опорные пункты в борьбе с коммунизмом в Азии. Сюда направлялась американская помощь, западные специалисты консультировали проведение реформ, создание промышленности, внедрение новейших технологий и т. д. Кроме указанных причин экономического чуда, можно назвать еще и такие: дешевизна, трудолюбие и дисциплинированность рабочей силы, емкость рынков Азии.

[2] См.: География мира. Т. 1. Политическая география и геополитика : учебник и практикум для вузов. 2-е изд., пер и доп. /[Н. В. Каледин и др.]. М. : Юрайт, 2019; Окунев И. Ю. Политическая география : учебник. 3-е изд., перераб. и испр. М. : АспектПресс 2025. С. 59 и сл.

го архипелагов. Субрегион объединяет небольшие государства Индокитая и прилегающие острова с буддистской культурой; подразделяется на материковую часть (Вьетнам, Лаос, Малайзия, Мьянма, Камбоджа, Таиланд) и островную (Бруней, Индонезия Сингапур, Филиппины).

Восточная Азия – это регион конфуцианской и синтоистской культур, крупнейшими государствами которого являются Китай и Монголия. Внутри данного мезорегиона выделяют Северо-Восточную Азию, в составе которого находятся Япония, Южная (Республика Корея) и Северная (КНДР) Кореи. Занимает примерно 8 % суши Земли; с востока и юго-востока омывается Тихим океаном. Существен-ная часть Восточной Азии размещена в зоне Западно-Тихоокеанского геосинклинального пояса; шесть стран данного района мира граничат с Южной, Юго-Восточной, Северной и Центральной Азией, имеют выход к морям Тихого океана: Японскому, Желтому, Восточно-Китайскому и Южно-Китайскому.

Симптоматично, что в рассматриваемом субрегионе расположены страны разного типа и разного уровня социально-экономического развития.

К особенностям экономико-географического положения региона относят[1]: пролегание через территорию Китая и Монголии кратчайших наземных путей от берегов Тихого океана в страны Европы; чрезвычайно выгодное приморское положение (протяжность береговой полосы составляет 18 676 км); наличие трех практически незамерзающих морей – Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского, что имеет исключительное значение для хозяйства (они дают выход к Тихому океану, на который приходится 1/4 всех морских перевозок

[1] Через восточные территории материковой части региона протягивается Тихоокеанский металлогенический пояс, с которым связаны месторождения марганца, вольфрама, молибдена, олова, сурьмы, ртути и других металлов. Наибольшие их запасы – в Китае, Северной Корее, Монголии; железной руды – на северо-востоке Китая, медно-молибденовые месторождения – на севере Монголии (месторождение Ерденет). Япония бедна на месторождения металлов промышленного значения.

земного шара. Большая промышленная функция морей, важная их роль в международных перевозках. Океанское побережье приобретает все большее рекреационное значение). Все страны региона являются членами ООН (Китай – один из ее соучредителей), большинство стран (кроме Монголии и КНДР) входят в состав АТЕС, Япония является членом «Большой семерки», а КНДР – движения неприсоединения.

По численности населения регион принадлежит к наиболее заселенному в мире. В 2000 г. здесь проживало около 1,5 млрд чел., которые составляли почти 24 % населения всей Земли. Индия и Китай – самые многочисленные по населению страны мира (по состоянию на 2025 г. соответственно – 1, 5 млрд и 1 415 275 чел.).

К демографическим особенностям относятся: перенаселенность региона; традиции многодетности вызвали острую демографическую проблему. Понятно, что это потребовало срочных действий, в частности, со стороны правительства КНР, демографическая политика которого направлена на снижение рождаемости и естественного прироста населения. Вследствие ее реализации темпы прироста населения на начало 60-х гг. XX ст. составляли приблизительно 2 % в год, в конце 1990-х гг. – почти 1,3 %.

Этнический состав регионов Азии очень неоднородный. Только в странах Восточной Азии представлено множество языковых семей:

– китайско-тибетская языковая семья с китайской группой языков. К ней принадлежат китайцы (хань), дунганины (хуей) – китайцы-мусульмане; тибето-бирманская группа (охватывает народы ицзу, тибетцы (живут на юго-западе Китая) и др.;

– алтайская языковая семья с монгольской группой языков. Ее образовывают халха-монголы (жители Монголии), монголы Китая (живут в автономном районе Внутренняя Монголия);

– тунгусо-маньчжурская языковая группа – маньчжуры (живут на северо-востоке Китая и очень ассимилированы ханьцами);

– тюркская языковая группа, в составе которой уйгуры, казахи, кыргызы (живут на северо-западе Китая);

– японцы представлены отдельной языковой семьей;

– корейцы – также отдельная языковая семья;

– айны – отдельная языковая семья, представленная аборигенами Японии, которые остались преимущественно на о. Хоккайдо;

– тайская языковая семья, к которой принадлежат чжуаны – наибольший народ Китая из национальных меньшинств (до 12 млн чел.), который проживает на юге страны, народы таи, ли и т. п.;

– австро-азиатская языковая семья, образованная народами мяо, яо, кофе, которые проживают на юге Китая на границе со странами Индокитая;

– австронезийская языковая семья – гаошань (коренные жители острова Тайвань).

Аналогичная ситуация в Центральной Азии. По Конституции Исламской Республики Афганистан «афганский народ состоит из следующих этнических групп: пуштуны, таджики, хазарейцы, узбеки, туркмены, белуджи, пашаи, нуристанцы, аймаки, арабы, киргизы, кизилбаши, гуджары, брагуи и др.» (абз. 3 ст. 4)[1].

Полиэтничность населения этой группы государств одновременно указывает на использование в них конституционно определенного множества различных языков. К примеру, Конституция Афганистана только из числа распространенных в стране языков указывает на: пушту, ольдари, узбекский, туркменский, белуджский, пашаи, нуристани, памирский, языки пушту и дари, которые являются официальными языками государства (ст. 16)[2]. Конституция Индии в прил. № 8 содержит указание на 18 официальных языков[3].

Особенности естественных условий обусловили неравномерное расселение людей в регионах Азии. В Восточной Азии

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 17.
[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 111.
[3] Там же.

более плотно заселены Япония и Корея (300–400 чел/км^2). Китай заселен довольно неравномерно: по средней плотности 127 чел/км^2; 90 % населения проживает на его востоке на 1/3 площади страны. В Тибете плотность населения – меньше 1 чел/кв.км. Есть вообще незаселенные районы. Процессы урбанизации в регионе очень разносторонние. Например, Япония, Южная Корея являются более урбанизированными странами мира (78–81 % городских жителей)[1].

Количественный, полиэтнический состав населения государств региона предрасполагает к поликонфессиональности. В регионах распространены разнообразные религии и их направления, прежде всего, как это характерно для Восточной Азии, мощная ячейка конфуцианской культуры, которая зародилась в Китае в VI–V вв. до н. э. Со временем в Восточную Азию проник из Индии буддизм, сохраняют свое значение местные религии – даосизм (Китай) и синтоизм (Япония). Народы северо-запада Китая (дунганины, уйгуры, казахи, киргизы) являются мусульманами-суннитами.

Несколько иная ситуация в Юго-Восточной и Центральной Азии. Согласно Конституции Исламской Республики Афганистан (регион Центральной Азии) «Афганистан – исламская республика, независимое единое и неделимое государство» (ст. 1); государственной религией Исламской Республики Афганистан

[1] Донедавнего времени в Китае жителей городов насчитывается свыше 250 млн чел. Ему несвойственно распространение городского образа жизни на сельские населенные пункты. В небольших селах (100–200 семей) живет 900 млн чел. Пять наиболее многочисленных агломераций Азии находятся именно в восточном ее регионе: Токио (30,3 млн чел.), Осака (16,9 млн), Сеул (15,8 млн), Чунцин (15 млн), Шанхай (13,5 млн). Китай, будучи преимущественно сельской страной, имеет больше, чем где бы то ни было, больших городов: свыше 100 городов-миллионеров, а население еще почти 50 городов превышает 500 тыс. чел. Три наибольших агломерации Японии – Кейхин (Токио, Иокогама, Кавасаки и т. п.), Хансин (Осака, Кобе, Киото и до 100 др.), Тюкьо (Нагоя и другие 80 населенных пунктов) – сливаются в самую масштабную в мире урбанизированную систему – мегалополис Токкайдо, который протягивается на 600 км между Токио и Осакой, объединяя свыше 60 млн чел.

является священная религия Ислам (ст. 2); при этом в форме абсолютного запрета содержится указание, что «никакой закон не может противоречить положениям и нормам священной религии Ислам» (ст. 3)[1]. Из примерно 162,2 млн чел. населения Республики Бангладеш (Юго-Восточная Азия) почти 90 % исповедует ислам; соответственно Конституции «государственной религией Республики является ислам», притом что могут исповедоваться и иные религиозные верования, если они не нарушают мира и согласия в стране (ст. 2А)[2]. По Конституции Исламской Республики Пакистан ислам является государственной религией Пакистана (ст. 2)[3]; соответственно статусу религии в структуре государства учреждаются специальные органы, в частности, Федеральный шариатский суд и подчиненная ему система судов (ст. 208)[4]. Единство религии и политики Королевства Бутан, согласно Конституции, олицетворяется в Короле Бутана, который как буддист поддерживает религию и политику (ст.2.2)[5]. Как следует из Конституции, Республика Шри-Ланка придает буддизму особое значение, поэтому обеспечение защиты и изучения учения Будды Сасаны является обязанностью государства при сохранении свободы исповедания других религий (ст. 9)[6].

Принципиально иное отношение к религии государства определено Конституцией Индонезии – по составу населения государства в основном мусульманского: «Государство основывается на вере в Единственного и Единого Бога; государство гарантирует всем лицам свободу вероисповедания в соответствии с его религией или верой (ст. 29.1)[7].

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 16-17.
[2] Там же. С. 62.
[3] Там же. С. 529, 530.
[4] Там же. С. 689.
[5] Там же. С.144.
[6] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 879.
[7] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 169

Формально-юридически все государства Юго-Восточной и Восточной Азии провозгласили конституционализм новой моделью государственного устройства. Соответственно, главными конституционными целями таких государств стали: признание прав человека важнейшей конституционной ценностью; связанность государства суверенитетом народа, правами человека и конституционными целями; избрание в качестве модели государственного развития социальный правовой демократический характер государства и др.

Во всех странах Азии были приняты новые конституции либо действуют принятые в первой половине XX в., но с изменениями. Исключение составляет, к примеру Конституция Японии, в которую с момента ее принятия поправки не вносились[1].

В этой же связи все государства закрепили в национальных конституциях соответствующие системе конституционализма фундаментальные принципы нового государственного (конституционного) устройства. В то же время в ряде стран региона отмечается сохранение в значительной мере традиционных порядков.

Национальные конституции провозгласили общепризнанный набор политических прав и свобод, характеризуются широкой номенклатурой социально-экономических и гражданских прав.

В конституциях всех государств региона закреплен институт гражданства и его принципы. Из принципа формального равенства действует запрет на дискриминацию в зависимости от пола, места жительства, социального положения, национальной, расовой принадлежности.

Всеми странами региона воспринят принцип многопартийности, хотя его реализация в ряде из них имеет принципиальные особенности, например, в КНР, КНДР, СРВ.

Иное характеризует другие государства. Это, в частности, Малайзия: согласно ч. 3 ст. 43 Конституции страны, «Кабинет

[1] О причинах этого см.: Конституционное право зарубежных стран. / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. 2. Иностранное конституционное право. С. 106–109.

несет коллективную ответственность перед Парламентом»[1], Республика Мальдивы, где исполнительная власть принадлежит Президенту (ст. 6)[2], а члены Кабинета министров несут личную и коллегиальную ответственность перед Президентом и Народным собранием в порядке (ст.ст. 101, 134).

Для регионов Азии характерно многообразие форм правления при отсутствии доминирования какой-либо одной из них. В этой связи ненаучным и не основанным на сложившихся в странах субрегиона конституционных реалиях является вывод о том, что «большинство республик в Азии парламентского типа»[3]. Основывающийся на уже принятой в доктрине методологии квалификации модели организации верховной публичной власти анализ (см. гл. 9 учебника) показывает, что из 48 существующих на этом континенте государств только несколько можно отнести к странам с парламентским правлением. При этом ни одному из государств Аравийского полуострова (Западная Азия), а также подавляющему большинству стран Центральной Азии данная форма правления также не присуща. Те государства субрегиона, которые обратившиеся к проблеме авторы, видимо, безоговорочно относят к странам с парламентским правлением, не обладают признаками этой формы правления.

Скорее наоборот: для абсолютного большинства государств Азии не характерна такая форма правления, как парламентское правление (парламентарная монархия или парламентарная республика).

При этом парламентское правление распространено, причем как в условиях республиканского, так и монархического строя. В частности, Конституцией Бангладеш предусмотрено, что в Республике Бангладеш учреждается должность Президен-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 349.

[2] Там же. С. 493.

[3] Худолей Д. М. О предмете и методе сравнительного конституционного права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 84–92.

та, который избирается членами Парламента (ст. 48.1)[1]; при этом учреждается Кабинет министров во главе с Премьер-министром; в состав кабинета входят те министры, которые регулярно назначаются Премьер-министром (ст. 55). Согласно Конституции исполнительная власть осуществляется Кабинетом, который «несет коллективную ответственность перед Парламентом» (п. 3 ст. 55)[2]. Конституционно определенная конструкция власти не оставляет сомнений относительно ее квалификации в качестве парламентского правления.

Аналогичная форма правления установлена в Королевстве Бутан: Его Величество Король Бутана является главой государства и символом единства Королевства и народа Бутана (ст. 2)[3]; исполнительная власть осуществляется Советом министров, который состоит из министров и возглавляется Премьер-министром (ст. 20.2)[4]; Совет министров несет коллективную ответственность перед Королем Бутана и Парламентом (ст. 20.7).

Классическая модель парламентского правления характерна для Королевства Таиланда.

В соответствии с Конституцией Король назначает Премьер-министра и не более чем 35 других министров в Совет министров, «имеющий обязанность осуществлять управление государственными делами на основании коллективной ответственности» (ст. 171)[5]. При этом Премьер-министр должен быть депутатом Палаты представителей (нижняя палата парламента – Национального собрания), которая контрасигнует королевский приказ о назначении Премьер-министра. По Конституции Премьер-министр не должен занимать пост в течение более восьми лет подряд (ст. 172). При формировании правительства применяется процедура инвеституры (ст. 176); Совет министр ответствен перед Палатой представителей[6].

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 63.
[2] Там же. С. 69.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 135.
[4] Там же. С. 154.
[5] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 852.
[6] Там же. С. 853–856.

Несмотря на то, что Малайзию квалифицируют как «выборную монархию», это также государство с парламентским правлением.

При кажущемся совпадении с указанными странами форма правления Исламской Республики Пакистан, как это говорят, имеет нюансы, несколько выделяющие ее из этого ряда. Так, по Конституции страны Президент является главой государства и представляет Союз республик (ст. 41); при этом он избирается членами Избирательной коллегии, состоящей из: а) членов обеих палат парламента; б) членов провинциальных собраний. Конституцией предусмотрено, что исполнительная власть в федерации возложена на Президента и осуществляется им непосредственно или через подчиненных ему должностных лиц в соответствии с Конституцией (ст. 90). В то же время образуется Кабинет министров, который возглавляет Премьер-министр для помощи и советов Президенту при осуществлении им своих полномочий; Кабинет министров вместе с государственными министрами несет коллективную ответственность перед Национальным собранием (ст. 91). Президент наделяется правом назначать в провинциях губернаторов (п. 1 ст. 101)[1], конституционно обладает чрезвычайными полномочиями (ст.ст. 232–235), располагает иными властными полномочиями[2]; в определенных Конституцией случаях Президент вправе дискреционно («если он убежден, что существующие обстоятельства требуют немедленных действий» принять и обнародовать ордонанс в соответствии с этими обстоятельствами, имеющий «такую же силу и результат, что и акт Меджлис-е-шуры (пп. 1 и 2 ст. 89)[3].

Такая модель правления характерна для государств Индостана, повторяется в конституционном устройстве Индии. Применительно к особенностям данного региона ее также можно

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 654.
[2] Там же. С. 696–699.
[3] Там же. С. 649.

квалифицировать парламентским правлением, а в зависимости от ряда факторов (харизмы Президента, фактического веса пропрезидентской парламентской партии, одноцветности с кандидатурой Премьер-министра), видимо, с элементами президенциализма.

Не отличающиеся определенностью модели правления характерны для Непала и Мьянмы. Состояние политической обстановки (расклад политических сил) настолько влияет на характер государственного режима, что конституционно определенные связи высших органов государства могут либо частично, либо и вовсе утратить свое значение. Оба эти государства пребывают в состоянии переходного периода, а это обстоятельство достаточно сильно влияет на формирование устойчиво проявляющей себя модели властвования.

В Азии далеко не редкостью является президентская и даже субпрезидентская формы правления. В частности, президентское правление характерно для Шри-Ланки, Индонезии. По Конституции Шри-Ланки Президент избирается сроком на шесть лет прямыми и всеобщими выборами, одновременно является главой государства и главой Правительства, наделен широкими полномочиями.

Президентская форма правления конституционно легитимирована в Индонезии. Президент Республики осуществляет исполнительную власть; ему содействуют министры государства (ст. 111); министры государства назначаются на должности и смещаются с должности Президентом; каждый министр государства несет ответственность за определенную сферу деятельности Правительства[1].

Классическая модель президентской формы правления, подобная действующей в США, формально-юридически установлена на Филиппинах. Согласно разд. 1 ст. VII, исполнительная власть принадлежит Президенту Филиппин[2]; Президент и Ви-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 159.
[2] Там же. С. 935.

це-президент избираются путем прямого голосования граждан на шестилетний срок (разд. 4 ст. VII)[1]. При этом Президент не может быть выдвинут для переизбрания. Конституция устанавливает, что Президент осуществляет контроль за всеми исполнительными департаментами, бюро и учреждениями. Он должен обеспечить точное исполнение законов (разд. 17 ст. VII)[2].

Своего рода мягкие формы президентского правления сформировались в Сингапуре и на Мальдивах. По Конституции Сингапура Президент является главой государства (ст. 17)[3], избирается на общенациональных выборах сроком на шесть лет (ст. 20)[4].

При этом исполнительная власть в Республике Сингапур принадлежит Президенту «и в соответствии с настоящей Конституцией осуществляется Президентом, Кабинетом министров или любым министром, уполномоченным Кабинетом министром» (ст. 23). Президент назначает на должность Премьер-министра одного из членов Парламента, который, на его взгляд, пользуется наибольшим авторитетом в Парламенте, и по рекомендации Премьер-министра производит назначение на должности других министров из числа членов Парламента. Как следует из Конституции, Президент может отправить в отставку Премьер-министра и членов правительства, но только при наличии одного из следующих условий: а) поданной отставки; б) неэффективной деятельности и в) вследствие утраты поддержки большинства в парламенте (ст. 25)[5].

Согласно Конституции Республики Мальдивы Президент является главой государства, Правительства и Верховным главнокомандующим Вооруженными силами (ст. 106)[6]. Кабинет министров назначается Президентом и исполняет обязанности и полномочия, возложенные на него Президентом; в состав Кабинета министров входят Вице-президент, министры, ответственные за работу различных министерств, а также Генеральный атторней; при назначении всех

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток.
[2] Там же. С. 939.
[3] Там же. С. 685.
[4] Там же. С. 688.
[5] Там же. С. 701.
[6] Там же. С. 493.

членов Кабинета министров, за исключением Вице-президента, Президент должен получить одобрение Народного собрания (ст. 129)[1]. Конституцией предусмотрено, что члены Кабинета министров несут личную и коллегиальную ответственность перед Президентом и Народным собранием (ст. 134)[2] в порядке, установленном в настоящей Конституции, в целях надлежащего исполнения обязанностей и несения ответственности, возложенных на них. При этом Президент дискреционно может сместить с должности любого члена Кабинета министров (ст. 137).

Государственно-территориальное устройство абсолютного большинства государств этого региона имеет жестко централизованный характер. Как и в других конституционно-правовых семьях преобладают унитарные республики. Обычно государственная территория делится на простые административно-территориальные единицы. Система управления характеризуется жесткой централизацией и унификацией. Центральные органы власти вправе решать основные вопросы местных (региональных) органов. Федеративная структура государства характерна для Индийского Союза, Исламской Республики Пакистан, Королевства Малайзии.

Силовые структуры в механизме государств данного региона имеют неодинаковое влияние. Если для Японии формально-юридически характерен государственный пацифизм, то КНР, СРВ, КНДР и некоторые другие государства ориентированы на создание мощных Вооруженных сил и сил обеспечения правопорядка.

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 501.
[2] Там же. С. 503.

Глава 27. Конституционно-правовая семья государств Латинской Америки

Эпоха Великих географических открытий в том числе открыла миру группу стран, объединенных общим названием «Латинская Америка».

По сложившемуся обыкновению (международному обычаю) концепт «Латинская Америка» распространяется на расположенные к югу от США страны Западного полушария. Такое название данная территория получила вследствие своей колонизации в конце XV–XVI в. латинскими (романскими) странами – вначале Испанией и Португалией, а значительно позже небольшую часть Латинской Америки захватили Англия, Франция и Нидерланды.

Композиция раздела выстроена таким образом, что в группу стран Латинской Америки не включены страны Карибского бассейна. Имеется в виду, что конституционное устройство государств, включенных в каждый из этих субрегионов («Латинская Америка» и «Карибский бассейн»), имеет существенные особенности. Таким образом, географический фактор в конституционно-правовом анализе не всегда следует воспринимать в качестве доминанты, как на это уже было обращено внимание при оценке государств Северной Америки. Приставка «квази» в названии данной конституционной семьи, думается, была бы вполне уместной. В связи с отмеченным нет оснований географически расположенное в Центральной Америке государство Белиз относить к конституционной семье государств Латинской Америки. Имея в виду, что конституционное устройство данного государства привержено вестминстерской системе правления, государственным языком является английский язык, конфессия протестантов включает более 30 % населения, целесообразнее относить Белиз в конституционную семью гомогенных в конституционно-правовом формате государств Карибского бассейна.

Соответственно, в семью государств Латинской Америки отнесены государства Центральной (Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Коста-Рика, Панама, Эль-Сальвадор) и Южной Америки (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайяна, Мексика, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор).

Следует заметить, что страны Латинской Америки сближает и государственно-правовое единение: все они, как правило, принадлежат к одной правовой семье; весьма сходным для всех них является конституционное устройство, политико-правовая культура и правовая ментальность населения; фактически все страны относятся к одной языковой группе: для всех этих стран, кроме Бразилии, официальным (государственным) языком является испанский язык, притом что «языки общин коренных жителей Атлантического побережья также признаются государственными языками» (ст. 11 Конституции Никарагуа)[1]. Кроме политического, все эти страны стремятся к социокультурному и экономическому единению. Показательно в этой связи для всей группы стран положение Конституции Бразилии от 5 октября 1988 г.: «Федеративная Республика Бразилия стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции народов Латинской Америки, имея целью создание латиноамериканского сообщества наций» (параграф единственный разд. X ст. 4)[2].

Несмотря на то обстоятельство, что страны Латинской Америки долгое время находились под прямым влиянием государственного присутствия, прежде всего Испании (имея в виду, что в колониальную эпоху в состав старейшей и самой крупной испанской колонии – вице-королевства Новая Испания – входили Мексика и Центральная Америка), на конституционное развитие этих стран без преувеличения могучее влияние оказывала близость США, общественный и государственный строй страны и особенно утвердившиеся уже к концу XVIII в. в государственном и общественном устройстве североамериканских штатов принципы конституционализма – республиканизм,

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 583.

[2] Избранные конституции зарубежных стран. С. 426.

народовластие, разделение властей с имплицитно присущей системой сдержек и противовесов, признание и защита гражданских прав и свобод, приверженность идее самоорганизации и самоуправленческих начал в организации публичной власти на местах, предельно допустимая децентрализация власти на общенациональном уровне, правление права, перенесенные на новую почву и зародившиеся в Старой Европе конституционные традиции, политическая и правовая культура и др.

Под непосредственным влиянием данного фактора уже в начале XIX в. (начиная с 1811 г.) были приняты первые конституции Аргентины (1853 г.), Бразилии (1891 г.), а также Венесуэлы, Чили, Колумбии и др. Так, закрепленные Конституцией США принципы федерализма, народовластия, разделения властей, правления права, защиты прав и свобод были использованы в конституционном правотворчестве многих других государств, в частности в Конституции Мексики 1824 г. В последующем подавляющее большинство основных законов латиноамериканских стран были сконструированы по североамериканской модели. Но это обстоятельство одновременно оказалось фактором, дестабилизирующим государственно-правовое развитие стран этого ареала.

Первые конституции латиноамериканских государств были приняты после обретения ими национальной независимости, отличались чрезмерной политизацией и идеологичностью, непосредственно рецептировали конституционные тексты конструкции, заимствованные из конституций самых демократических государств, в частности, США.

С точки зрения конституционной истории стран Латинской Америки примечательная особенность стран субрегиона в целом заключена в их конституционной нестабильности: за годы независимости в этих странах сменилось около 250 основных законов.

Понятно, что конституционная нестабильность негативно отражается на эффективности государственных институтов и государственно-правового строя в целом. В принятых после обретения независимости основных законах наблюдалось значительное расхождение между юридической и фактической конституциями; положения национальных конституций носили формальный и декларативный характер, на практике применялись не закрепленные в конституциях средства и методы. Неэффективность конституционно-правовых механизмов компенсировалась традиционной политической культурой и харизмой политических лидеров. В результате сложного взаимодействия субъективных и объективных факторов в большинстве стран в той или иной степени заметен стал разрыв между зафиксированным в конституциях государственным строем и существующим на практике государственным (политическим) режимом[1].

В сложившейся неблагоприятной социально-правовой ситуации и в условиях воцарившихся в ряде латиноамериканских государств военных диктатур действие принципа верховенства закона (включая и конституцию страны), в сущности, было заблокировано; в качестве базового законодательства применялись президентские декреты. Вследствие этого механизмы народовластия оказывались неработающими: выборы носили формальный характер или вовсе отменялись; не конституционно установленные, а внеконституционные органы осуществляли руководство государством. Неконституцион-ность публичных органов власти и всей системы властвования становилась все более очевидным фактом в жизни латиноамериканских стран.

Соответственно, в означенный период времени титульной особенностью конституционного развития стран Латинской Америки являлась частая смена конституций, которая, как правило, сопровождалась определенными изменениями структурной и функциональной

[1] Давыдов В. М. Латинская Америка. Энциклопедия. М. : Экономика, 2012. С. 106.

характеристики политической системы страны, исключая тем самым возможность ее устойчивого конституционного развития. Данный конституционный факт обусловлен главным образом фактором конфликтности конституционного развития. Отсюда частая смена конституций, можно сказать, была забронирована. Так, в Перу действовало 13 основных законов, в Колумбии – девять, в Парагвае – семь, в Чили – шесть. Лишь отдельные страны избежали этой динамики. В частности, достаточно стабильным конституционное развитие было только в Аргентине, в которой в настоящее время действует старейший конституционный акт Южной Америки – Конституция 1853 г.[1] Эволюционное конституционное развитие и соответствующая ему динамика конституционных текстов также являются редкими. Считается, что для Уругвая характерны не столько выработка и принятие новых конституций вслед за приходом к власти нового правительства, сколько приспособление к новым реалиям действующей Конституции посредством внесения в ее текст соответствующих дополнений и исправлений[2]. Презюмируется, что особенность конституционной истории Уругвая проявляется колебаниями в выборе между единоличной и коллегиальной формами президентского правления.

На особенности воспринимаемых властвующими (правящими элитами) моделей государственных (и политических) режимов, как и связанных с этим моделей организации верховной публичной власти, в указанный период времени значительное влияние оказывало нахождение стран Латинской Америки в условиях колониального порабощения. Это обстоятельство, в свою очередь, сказалось на отсутствии в системе высших органов власти таких стран законодательных органов власти, несформированности парламентских традиций и пр. Институт президентства долгое время сохранял некоторые черты монархического строя: к примеру, право созыва парламентских сессий почти повсеместно конституционно было зарезервировано за президентом; президентские послания, в сущности директи-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 27.

[2] Безбах В.В., Беликова К.М. Вводная статья к Конституции Восточный Уругвай // Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 899.

вы, жестко предопределяли (нормировали) содержание законодательной деятельности легислатур[1]; де-юре отлагательное вето президента в законодательном процессе де-факто часто приобретало характер абсолютного.

Эволюция публичной власти, происходящая вследствие прогрессирующего социально-эномического, политического и правового развития, роста общественного самосознания, формирования национальной (конституционной) идентичности – тот фактор, под влиянием которого с течением времени в странах Латинской Америки наблюдаются качественные изменения в системе властвования. Именно в этой связи начиная со второй половины XX в. форма правления рассматриваемых государств качественно видоизменилась. Длительное время господствовавшая в системе верховной власти исполнительная ветвь, венчаемая президентской властью, под влиянием комплекса отмеченных обстоятельств эволюционировала: гипертрофированный в национальных конституциях объем ее (президентской власти) полномочий утрачивает ранее присущий ей характер. Вследствие перераспределения объема компетенции между исполнительной и законодательной властью существенно упрочился статус парламентов, прежде всего выразившийся в расширении их законодательных полномочий, особенно в усилении возможностей осуществления действенного парламентского контроля над исполнительной ветвью власти. Тем самым законодательная власть не только формально-юридически, но и фактически стала играть реальную роль в осуществлении государственной политики, ориентированной на обеспечение общих интересов – интересов больших групп людей. Трансформация партийных и избирательных систем, развитие институтов гражданского общества сказалось на том, что ранее частые случаи роспуска парламентов, приостановление

[1] Война за независимость Латинской Америки / отв. ред. Е. А. Ларин ; Ин-т всеобщей истории РАН. М. : Наука, 2011. С. 14–23.

их деятельности в условиях функционирования военно-диктаторских режимов, общая конституционная нестабильность в стране, характеризуемая периодически повторяющимися государственными переворотами и связанными с этим частыми отставками правительства и сменами президентов, способствовали повышению в том числе авторитета законодательных учреждений, обеспечению конституционной устойчивости всей системы публичной власти[1].

После конституционного застоя понадобилось несколько десятилетий для действительного конституционного развития, вследствие чего на смену декларативным и заведомо нереализуемым конституциям пришли основные законы, действительно отображающие национальную идентичность стран субрегиона и при этом имеющие юридический характер: содержащиеся в конституционных актах правоположения (нормы, принципы, цели и др. установления) являлись правовыми стандартами, в соответствии с которыми соизмерялись законы и иные нормативные правовые акты, и тем самым обеспечивался режим конституционности, верховенство и действенность национальной конституции как условие установления и поддержания конституционных порядков.

Вместе с тем в конституциях появилось много новых и заслуживающих внимания демократических институтов; изменилось содержание и качество конституционных актов: многие из них гарантируют социальные и экономические права населения, права коренных народов Америки (конституции Бразилии, Мексики, Чили и т. д.), закрепляют разнообразные формы контроля за расходованием государственных средств (см., в частности, ст.ст. 267–274 Конституции Колумбии), обеспечивают сохранение особой роли государственных университетов не только в образовательной, но и в культурной жизни страны

[1] История Латинской Америки: Вторая половина XX века / отв. ред. Е. А. Ларин; Ин-т всеобщей истории РАН. М. : Наука, 2004.

(ст.ст. 185–189 Конституции Боливии). В некоторых основных законах установлен нижний предел финансирования судов (например, в Гватемале – не менее 2 % от ежегодного бюджета), что служит весомой гарантией их независимости).

На территории субрегиона представлено множество конституционных систем, которые отражают совершенно иное понимание роли семьи, брака и прав и свобод, чем в США и в странах Европейского Союза. Отражено стремление к региональной интеграции, национальные конституции отражают базовые интересы «глобального Юга»: охрана традиционных ценностей, политика государственного протекционизма в экономике, противодействие неоколониализму, социальный характер права собственности[1].

Предваряя дальнейший анализ, следует оговорить, что конституционные преобразования в анализируемой группе стран наступили не сразу. При этом тренд поступательного движения к конституционной демократии весьма заметен.

При необычайном динамизме социокультурного и политического развития стран субрегиона конституционная система высших органов государства все же сохраняла прежнюю конституционную конфигурацию. В частности, несмотря на усилившиеся позиции национальных парламентов, по-прежнему весьма сильным остается *институт президента*, которому в конституционной системе власти альтернативы нет: он – глава государства и одновременно глава исполнительной власти, вследствие чего обладает правом назначения на должности глав министерств и иных высших чиновников, а также правом смещения их с должности; он определяет содержание государственной политики и через подчиненную ему систему исполнительных органов власти добивается ее осуществления. Президент является главнокомандующим вооруженных сил;

[1] Сравнительное конституционное право. М., 2025 / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. И. Ковлера. С. 195.

конституционно он наделен значительными полномочиями по введению в стране или в ее отдельных частях исключительных правовых режимов (военного или чрезвычайного положения, прямого президентского правления).

В федеративных странах (Аргентина, Мексика, Бразилия и др.) президент наделен правом дискреционного использования федеральной интервенции – применения федерального принуждения по отношению к субъектам федерации.

В условиях Латинской Америки, несомненно, сильным полномочием (прерогативой) президента является право обращения с посланием к парламенту: этот документ по своей сути определяет стратегию законотворческой деятельности парламента. Это обстоятельство, а также наделение всех без исключения президентов правом законодательной инициативы, правом на срочные законопроекты, правом вето и др. указывают на их (президентов) существенные позиции в системе законодательной власти. Кроме того, практически все главы государств этой группы в соответствии с национальными конституциями наделены правом делегированного законодательства – т. е. правом принимать акты, равные по силе с законами[1]. Значительными являются внешнеполити-ческие полномочия президентов. Очевидно, что такой объем их компетенции ставит президента в центр всей системы публичной власти, дистанцируя от него (центра власти), прежде всего, законодательный орган страны, легислатуры территорий[2].

---

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 1. С. 52–62; Червонюк В. И., Романьков А. И. Делегированное законодательство и регламентарная власть // Конституционное развитие Российской Федерации: проблемы теории и практики». Рязань, 2010. С. 54–61.

[2] Вместе с тем институты Латинской Америки остаются подверженными воздействию сильного североамериканского соседа. Не устраивающий его государственный режим, чрезмерная, по оценкам США, дистанцированность от американских интересов, не остается без внимания. Использование высокоточных технологий смены неугодных режимов нередко применяется на практике, притом даже в отношении к высокоразвитым странам Латинской

Североамериканская форма правления (президентская республика) послужила образцом для многих государств Латинской Америки. Однако при сохранении существенных признаков президентская республика в отдельных странах подвергается значительным изменениям, например, включает признаки парламентской формы правления. Однако для этого нужны особые социально-политические и правовые условия: во-первых, наличие равновеликих органов верховной власти – главы государства и парламента. А это в свою очередь связано с особенной партийной системой и конституционными традициями, чего в странах Латинской Америки, многие столетия находившихся под властью иной культуры и систем властвования, не было.

Внешне привлекательная для харизматичных лидеров эта модель, несомненно, была привлекательной, но в отсутствие уравновешивающих властные институты механизмов способствовала ее превращению в противоположность. Как отмечалось, парламент становился декоративным институтом; фактически и юридически признанная система разделения властей, лишенная сколько-нибудь эффективных сдержек и противовесов, нивелировала действие фундаментального принципа, без чего система конституционного правления не могла утвердиться. Потребовалось длительное время, растянутое примерно на полвека, чтобы система государственного устройства этих стран выработала механизмы баланса властей.

Так, в Уругвае Президент, являясь председателем Совета министров, может ставить перед Генеральной ассамблеей вопрос о доверии Совету министров (абз. 4 ст. 174), а также заявлять о том, что Совет

Америки. Именно этот фактор явился одной из доминант воздействия на ситуацию в Бразилию в 2017-2018 гг., а затем и организацию оппозиционными проамериканскими силами импичмента в отношении демократически избранного Президента страны, который отличался самостоятельностью и независимостью в отношении США. Мощное давление в 2023–2025 гг., в т. ч. с демонстрацией военной силы, США оказывают на Венесуэлу.

министров лишился поддержки парламентского большинства. На этом основании он вправе освободить от должности одного или нескольких министров, а также произвести новые назначения на должности членов советов директоров автономных учреждений и децентрализованных служб и при необходимости полностью или частично заменить их генеральных директоров (ст. 175). В случае несогласия Президента с постановлением Генеральной ассамблеи о вынесении вотума недоверия одному, нескольким или коллективу министров он вправе распустить Генеральную ассамблею и назначить дату новых выборов. Если в течение 90 дней с момента проведения выборов Суд по избирательным делам не объявляет имена большинства вновь избранных членов каждой из палат, распущенные палаты восстанавливают свои полномочия (ст. 148)[1].

Президент и Вице-президент избираются одновременно и непосредственно абсолютным большинством голосов избирателей на пять лет.

Таким образом, до начавшихся со средины 80-х гг. XX в. конституционных преобразований в регионе преобладали субпрезидентские формы правления, характеризовавшиеся дисбалансом властных полномочий и чрезмерной их концентрацией в руках исполнительной власти, слабостью политических партий, высокой степенью централизации государственного аппарата, политической активностью вооруженных сил, фактической неподконтрольностью кабинета министров конгрессу (предусмотренная в отдельных случаях интерпелляция не служила основой для вотума недоверия правительству и не влекла за собой отставки кабинета министров или его отдельных членов). Персонификации власти способствовали и особенности политической культуры. Важную роль играли различные структуры, созданные при президенте (советы национальной безопасности, администрация президента, президентские советы и др.).

Одновременно президент наделялся широкими нормотворческими полномочиями, включая законодательную область. Фактически внешняя и внутренняя политика больше определя-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 948, 949, 939.

лись президентскими указами, чем принятыми парламентом законами. Часто и необоснованно применялся механизм президентского вето, причем как по отношению к принятым законам в целом, так и к отдельным его частям (выборочное вето). В ряде стран региона главы государств активно вмешивались в сферу деятельности высшей судебной власти, оказывая прямое влияние на формирование их состава и применяя процедуру отставки к приверженцам закона. Создавались подконтрольные вертикальные структуры, назначались губернаторы, которые, в свою очередь, назначали алькальдов (мэров) и др. представителей местной власти либо использовали административный ресурс при выборах угодных должностных лиц.

Относительно часто применялась процедура роспуска парламента без конституционных на то оснований или же с таковыми. Необъятная власть базировалась в том числе на гегемонистской партийной системе, парламентском большинстве правящей партии, принадлежности к ней большинства губернаторов и других руководителей местной власти, фактическом сращивании партийных и государственных функций. Пользуясь неограниченными административными ресурсами, глава государства определял своего преемника и обеспечивал его избрание. На практике широкие конституционные полномочия усиливались гипертрофированным развитием института чрезвычайного и осадного положения. С позиции современных конституционных реалий такую модель организации верховной публичной власти если и можно квалифицировать президентской формой правления, то лишь с оговоркой, что она – означенная «президентская форма правления» – не подкреплена системой сдержек и противовесов [1].

Последняя четверть XX в. и первая четверть XXI в. характеризуются тем, что конституционная модернизация властных институтов стран Латинской Америки получает новые формы

[1] Латинская Америка. Энциклопедия. С. 107.

выражения и, можно сказать, отличается общим трендом конституционализации общественной жизни. Компетентная литература единодушна в общей оценке преобразований латиноамериканских государств, ее лейтмотив таков: на рубеже конца XX – начала XXI в. современные государства анализируемого региона существенно модернизировались: их уже более нельзя назвать странами с диктаторскими режимами, «колыбелью современного каудилизма»[1] (А. Г. Орлов).

В 1980-е и в последующие годы в новых демократиях и в странах, избежавших авторитарного правления, назрела необходимость конституционных реформ. Приняты новые конституции – Кооперативная Республика Гайана (1980), Гондурас (1982), Эль-Сальвадор (1983), Гватемала (1985), Гаити (2012), Никарагуа (1987 в ред. 2024), Бразилия (1988), Парагвай (1992), Перу (1993), Эквадор (1998) или обновлены прежние – Панама (1972), Боливия (1967 в ред. 2004 г.), Гватемала, Уругвай (1967 в ред. 2004), Колумбия (1992), Венесуэла (1999) Чили (1980), Коста-Рика (1949 в ред. 2001), Мексиканские Соединенные Штаты (1917).

Нормативный объем действующих конституций стран Латинской Америки существенно отличается от европейских конституций, разве что сопоставим с текстами основных законов стран африканского ареала, в определенной мере – и конституций государств Азии.

Это, кроме того, так называемые развернутые конституции, которые отличаются особенной техникой законодательствования, своеобразием процессуальных институтов. К примеру, действующая Конституция Колумбии содержит 377 статей, Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 19 декабря 1999 г. – не только самая демократичная, но и одна из самых обширных по содержанию (350 статей) конституция в истории не только Республики. При этом Конституция содер-

[1] Латинская Америка. Энциклопедия.

жит объемный текст переходных положений. Конституция Уругвая включает 328 статей, Парагвая – 291, Эквадора – 283, Гайаны – 228, Перу – 206. И только некоторые из конституций ареала выпадают из этого ряда, к примеру, Чили, состоящая из 117 статей.

Конституции государств Латинской Америки отличаются содержательно, набором учреждаемых ими институтов. Считается, что конструкции многих норм и институтов изложены способом абстрактного конструирования, внешне носят характер деклараций.

Фактически для всех конституций стран субрегиона характерно закрепление в национальных конституциях основополагающих принципов.

Так, в качестве основополагающих принципов Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30 декабря 1999 г. закрепляет принципы демократического и социального государства с федеративной формой государственного устройства, построенного на основе политического плюрализма. Конституция подтверждает приверженность государства латиноамериканской интеграции, политике невмешательства и самоопределения народов, гарантиям всеобщности и неотчуждаемости прав человека; государство признает без какой-либо дискриминации верховенство неотчуждаемых прав личности (ст. 19)[1].

Основными целями государства, согласно разд. I «Об основных принципах» Конституции Колумбии, являются: служение обществу; обеспечение всеобщего процветания; гарантирование эффективности принципов, прав и обязанностей, закрепленных в Конституции; содействие участию населения в принятии касающихся его решений, а также в экономической, политической, административной и культурной жизни Нации; защита национальной независимости, поддержание территориальной целостности, мирного сосуществования и справедливого правопорядка. Декларируется, что органы государственной власти Республики учреждаются для защиты жизни, чести, имущества, убеждений и иных прав и свобод лиц, постоянно проживающих

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 314.

в Колумбии, а также для выполнения социальных обязанностей со стороны государства и частных лиц (ст. 2)[1].

Принятые конституции заметно расширили элементы партисипаторной демократии – плебисциты, референдумы, право на народную законодательную инициативу, право отзыва выборных должностных лиц. Согласно ст. 123 («О народной инициативе») Конституции Парагвая «избирателям принадлежит право законодательной инициативы, дающее им возможность представлять в Конгресс законопроекты. Способы представления законопроектов и число подписей избирателей в их поддержку устанавливаются законом»[2].

Конституция Колумбии (гл. I «О формах демократии») предусматривает такие формы прямой демократии, как выборы, плебисцит, референдум, всенародное обсуждение, открытые заседания, законодательная инициатива и отзыв мандата составляют механизм участия народа в осуществлении принадлежащего ему суверенитета (ст. 103)[3].

Примечательно, что далеко не отдельные конституции сохранили завоеванное в период утверждения системы конституционализма в странах Европы право на сопротивление власти.

Согласно ст. 138 Конституции Парагвая («О действительности правопорядка») «граждане могут оказывать сопротивление лицам, узурпировавшим власть, всеми доступными им средствами. Правовые акты, принимаемые лицом или группой лиц, которые незаконно удерживают государственную власть и ссылаются в обоснование своих действий на какой-либо принцип или заявление, противоречащие настоящей Конституции, признаются недействительными, не имеющими юридической силы и необязательными; поэтому народ, осуществляя принадлежащее ему право на сопротивление подавлению, освобождается от обязанности их соблюдения. Государства, по каким-либо причинам поддерживавшие отношения с указанными лицами, не

[1] Там же. С. 548.
[2] Там же. С. 724.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 575.

могут рассматривать пакты, договоры или соглашения, подписанные или санкционированные правительствами, узурпировавшими власть, в качестве обязательств или соглашений, принятых или заключенных от имени Республики Парагвай»[1].

В отличие от конституционной практики многих западных стран, национальные конституции латиноамериканских стран предполагают механизм отзыва депутатов: граждане, обладающие избирательной (конституционной) правосубъектностью, имеют право требовать отчета от избираемых ими представителей и по прошествии половины срока, на который было избрано данное лицо, могут потребовать созыва референдума для отзыва мандата. В частности, Политическая Конституция Эквадора допускает право отзыва депутатов и выборных должностных лиц. Граждане могут отозвать алькальдов, префектов и депутатов за коррупционные действия, а также за необоснованное невыполнение плана работы, который представляется избирательному суду каждым кандидатом в депутаты[2].

Весьма характерным для конституционного развития рассматриваемого периода латиноамериканских государств является демократизация избирательного законодательства: введены прямые президентские выборы с проведением вторых туров, реформы подтвердили или установили принцип выборности губернаторов и мэров, обеспечена в большей мере прозрачность выборов, учреждены независимые от исполнительной власти избирательные органы. В соответствии с избирательным законодательством на местных и региональных выборах основные законы предоставляют иностранцам право голоса.

Конституционно учрежденный принцип многопартийности и плюралистической демократии в странах Латинской Америки существенно изменил политический ландшафт. Именно в этих странах длительное время функционирование государственного

[1] Там же. С. 729.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 728.

механизма испытывало слабое влияние политических партий либо же существовала система с одной доминирующей партией (как это, к примеру, имело место в Мексике, где с 1930 по 2000 г. доминирующей партией являлась Институционно-революционная партия). Отмеченное обстоятельство, в свою очередь, было обусловлено действием комплекса факторов, в особенности таких, как внепарламентский способ формирования кабинета министров, концентрация необъятной власти у президента, определяющая роль исполнительной ветви и, по существу, подчинение ей законодательных учреждений, политическая роль армии в государственном механизме, доминирующее значение центральных органов власти в отношении к региональным. Анализ конституционных текстов и конституционной практики указывают на существенное усиление статуса политических партий и их роли в механизме властвования.

Соответственно, национальные конституции закрепляют статус партий, гарантии их равенства, конкретные конституционные формы поддержки государством и др. Конституционно получивший закрепление в конституциях принцип многопартийности предопределил отказ от юридического оформления однопартийной системы, связанный с абсолютными запретами в отношении деятельности иных, помимо правящей, партий. Так, Конституция Колумбии содержит разд. IV. «Об участии народа в демократическом осуществлении власти и о политических партиях», включающий гл. I «О формах демократии» (ст.ст.103–111)[1]. Конституционно легитимируются положения об оппозиционных партиях и движениях. Согласно гл. III «Об оппозиции» упомянутого раздела Конституции Колумбии «политические партии и движения, обладающие статусом юридического лица, объявляющие о том, что они находятся в оппозиции правящей партии, могут ее свободно критиковать, предлагать и излагать альтернативную к проведению политику. Для этого им гарантируется право доступа к информации и официальным документам» (ст. 112)[2].

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 575–579.
[2] Там же. С. 579.

Смена конституционной парадигмы одновременно означала, что политические партии стали основными субъектами выдвижения на выборные посты в государстве; соответственно этим обстоятельством определяется партийный состав парламента, содержание и характер его законодательной деятельности; поддержка или обструкция правящей партией президента страны, что на практике встречается крайне редко. По Конституции Республики Боливия политические партии и (или) объединения граждан и (или) коренных народов могут выдвигать кандидатов в Президенты, Вице-президенты, сенаторы и депутаты, члены Конституционного трибунала, члены муниципальных советов, представители муниципальных советов в районах в соответствии с положениями закона и отвечающих требованиям, установленным законом (ст. 224)[1].

Конституцией Коста-Рики (первые постоянные политические партии в стране были созданы в конце XIX в.) установлены (1975 г.), а в последующем (1997 г.) изменены основания учреждения политических партий: граждане имеют право объединяться в политические партии для участия в политической жизни страны, при этом разрешена деятельность партий, которые, согласно их учредительным актам, обязуются уважать конституционный строй Республики. Партии функционируют на основе политического плюрализма и признаются содействующими формированию и выражению воли народа в качестве основного механизма участия в политической жизни. Политические партии создаются и деятельность их осуществляется свободно при условии соблюдения Конституции и законов (ст. 98)[2]. Покрытие партийных расходов, вызванных подготовкой и участием партий в проводимых в стране выборах, согласно положениям Конституции, вменяется в обязанность государству в качестве одного из условий их нормального функционирования. При этом право на получение государственного финансирования имеют только те партии, которые участвовали в выборах и получили как минимум четыре процента

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 109.
[2] Там же. С. 579.

голосов на общенациональных или провинциальных выборах либо от которых избран хотя бы один депутат (ст. 96)[1].

Одновременно сняты ограничения на деятельность политических партий и функционирование средств массовой информации; конституционно гарантирована секуляризация общества.

Показателем конституционной зрелости латиноамериканских государств являются радикальные перемены, произошедшие в сфере гуманитарного права. Национальные конституции этих стран уделяют особое внимание правам человека[2]; в них зафиксирован соответствующий международным стандартам комплекс основных права и свобод, а также гарантий их реализации и защиты. Конституционно провозглашены и формально-юридически гарантируются многие личные, политические и социально-экономические права и свободы человека и гражданина. Что характерно, правам человека основные законы посвящают значительную часть, выражая их в разделах, главах, частях и т. д.

Так, разд. III «Права человека, гарантии и обязанности» Конституции Венесуэлы включает несколько конкретизирующих его глав: гл. I «Общие положения» (ст.ст. 19–31)[3]; гл. II «Национальность и гражданство» (ст.ст. 32–42)[4]; гл. III «Гражданские права» (ст.ст. 43–61); гл. IV «Политические права и народный референдум», включающая две части – «О политических правах» (ст.ст. 62–70) и «Народный референдум» (ст.ст. 71–74)[5]; гл V «Социальные и семейные права» (ст.ст. 75–97); гл. VI «О правах в области образования и культуры» (ст.ст. 98–111)[6]; гл. VII «Экономические права» (ст.ст.112–118)[7]. Конституционно введены запреты на цензуру, пропаганду войны, высказывания дискриминационного характера или порождающие религиозную

[1] Там же.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 108.
[3] Там же. С. 313–324.
[4] Там же. С. 324 и сл.
[5] Там же. С. 326–333.
[6] Там же. С. 333–338.
[7] Там же. С. 338 и сл.

нетерпимость. Правам в области окружающей среды посвящена гл. IX[1] разд. III. В отдельную главу выделены конституционные обязанности граждан (гл. X), ч. III которой закрепляет свод требованиям к носителям специальной правосубъектности («О публичной службе»)[2].

В целях обеспечения социальных, культурных прав граждан конституции стран Латинской Америки закрепляют разнообразные формы контроля за расходованием государственных средств (к примеру, ст.ст. 267–274 Конституции Колумбии)[3], обеспечивают сохранение особой роли государственных университетов не только в образовательной, но и в культурной жизни страны (ст.ст 185–189 Конституции Боливии)[4]. В некоторых основных законах установлен нижний предел финансирования судов (например, в Гватемале – не менее 2 % от ежегодного бюджета)[5], что служит весомой гарантией их независимости) и одновременно гарантией реализации гражданами права на судебную защиту.

Согласно национальным конституциям стран субрегиона, содержащих объемные главы о правах и свободах, провозглашается право всех граждан свободно участвовать в общественных делах непосредственно или через своих законных представителей, при этом необходимым условием является участие народа в формировании, осуществлении деятельности публичной администрации и контроле за этой деятельностью, декларируется свобода объединений, проведения митингов, собраний и т. д.

Конституционно признанные принципы многопартийности и плюралистичной демократии повлекли за собой необходимость конституционализации феномена выборов и избирательного права (законодательства), а равно избирательных систем стран субрегиона.

---

[1] Там же. С. 341 и сл.
[2] Там же. С. 341 и сл.
[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 632–636.
[4] Там же. С. 103–105.
[5] Там же. С. 338 и сл.

Конституционно национальные государства обязываются обеспечивать право граждан на сохранение и защиту их здоровья – составной части права человека на жизнь. Провозглашается право на труд и обязанность каждого трудиться; работающим гарантируется заработная плата не ниже соответствующего прожиточного минимума, устанавливаемого ежегодно в зависимости от стоимости потребительской корзины.

Специальные главы национальных конституций посвящены правам индейских народов.

В частности, Конституция Никарагуа содержит гл. VI «Права общин коренных жителей Атлантического побережья», в соответствии с которой общины Атлантического побережья составляют неотъемлемую часть никарагуанского народа и в силу этого пользуются равными с никарагуанцами правами и имеют равные обязанности. Установлено, что общины Атлантического побережья имеют право в рамках национального единства сохранять и развивать свою культурную самобытность. Соответственно, они наделяются возможностью самостоятельно устанавливать формы присущей им общественной организации и управлять внутренними делами согласно своим традициям; государство признает общинную собственность на земли общин Атлантического побережья, признает права владения и пользования водами и лесами в пределах общинных земель (ст. 89)[1]. Общины Атлантического побережья согласно Конституции имеют право свободы выражения и сохранения своих языков, искусства и культуры; государство обязывается оказывать содействие в подготовке специальных программ, способствующих осуществлению указанного права (ст. 90), способствовать принятию законов, направленных на то, чтобы ни один никарагуанец не становился объектом дискриминации по мотивам языка, культуры или происхождения (ст. 91)[2].

Глава VIII («Права индейских народов») Конституции Венесуэлы в числе других прав индейцев гарантирует право содержать и развивать свою этническую и культурную идентичность, мироощущения, свои ценности, духовность и свои священные и культовые места. Государство конституционно обязывается поощрять саму ценность и распространение культурных проявлений индейских народов, которые

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 598.
[2] Там же. С. 599.

имеют право на частное образование и режим образования, носящий межкультурный и двуязычный характер, принимая во внимание их социально-культурные ценности и традиции (ст.ст. 119–121)[1].

Конституция Парагвая закрепляет гарантии прав «коренного населения» (ст.ст. 63–67), «под которым понимаются культурные группы, проживавшие и продолжающие проживать на территории, занимаемой в настоящее время государством Парагвай» (ст. 62)[2].

Конституции всех стран Латинской Америки закрепляют положения, касающиеся представительства интересов коренных народов – индейцев – в органах публичной власти, включая высшие органы государства; государство гарантирует им представительство в национальном парламента и в местных представительных органах территорий, на которых компактно проживает индейское население.

Так, Конституция Венесуэлы содержит разд. V «О структуре национальной государственной власти», включающий гл. I «О национальной законодательной власти», согласно ч. I которой («Общие положения») в состав Национальной Ассамблеи индейские народы Республики Венесуэла избирают по три депутата в соответствии с положениями избирательного закона, уважая традиции и обычаи (предл. 3 ст. 186)[3].

По англо-американскому образцу некоторые конституции ввели понятия «национальность» и «гражданство» (мексиканцы и граждане Мексики, аргентинцы и граждане Аргентины).

Форма правления и конституционная система высших органов государства. Как уже отмечалось, титульной особенностью конституционного устройства современного государства является воплощение в нем рациональной модели организации верховной публичной власти. Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что государства рассматриваемого субрегиона не приемлют монархический строй, несмотря на то

[1] Там же. С. 339.
[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 711-712.
[3] Там же. С. 359.

что многие из сопредельных с ними стран Карибского бассейна предрасположены к этой модели конституционного устройства. Но хотя для всех государств субрегиона характерен республиканский строй с выборным главой государства – президентом, – было бы упрощением унифицировать модели правления латиноамериканских государств, подгоняя под ставшие уже привычными, мультиплицируемые в научной и учебной литературе схемы. Остается актуальной для господствующего мнения сделанный сравнительно давно вывод о том, что вплоть до второй половины XX в. модель власти рассматриваемых государств, по латиноамериканской терминологии, характеризовалась как «суперпрезидентская», или «сверхпрезидентская» форма правления[1]. Конституционное сходство организации публичной власти в таких странах, действительно, имеет место, но и конституционные различия в такой же мере им присущи. Но доказательство этого требует специального анализа.

В этой связи выводы современных исследователей проблемы о том, что по форме правления все государства субрегиона (к нему отнесены и страны Карибского бассейна) подразделяют на две группы: республики, как правило, с президентской формой правления и монархии (бывшие британские колонии) парламентского вида[2], к научной систематике имеют косвенное отношение.

При этом уточняется, что «в целом, президентская форма правления государств тяготеет к смешанной, поскольку в системе разделения властей у многих государств (в первую очередь у Южной Америки) присутствуют элементы парламентаризма в виде интерпелляции к отдельным министрам или институт контрасигнатуры актов президента». Утверждается, что именно в Америке зародилась и суперпрезидентская форма правления, которая «до сих пор существует в Гай-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право современных зарубежных государств. С. 362–375.

[2] Худолей Д. М. О предмете и методе сравнительного конституционного права. С. 84–92.

ане». Сделан вывод о том, что «в конституционно-правовом смысле такие страны Северной Америки, как США и Мексика, практически ничем не отличаются от президентских республик Южной и Центральной Америки»[1].

Приведенные выводы далеки от истинных. Так, Мексику даже с большой натяжкой нельзя отнести к Северной Америке; страны Латинской Америки все же располагаются в разных полушариях континента. Очевидно также, что сформировавшаяся под влиянием комплекса разнообразных социально-политических факторов, уникальности укоренившейся партийно-политической системы модель организации верховной публичной власти США – классическая президентская форма правления – не сопоставима ни с одной из существующих в Южной и Центральной Америке моделей организации власти (равным образом это характерно и для стран др. континентов). Внешне, конечно, можно найти ряд совпадений, но в конституционно-правовом смысле это не имеет принципиального значения. Получается, что цитируемый автор сравнивает несопоставимые (несравнимые) концепты. Иначе говоря, при оценке моделей организации верховной власти в странах, где конституционно определена президентская форма правления, форма правления США выступает как некий образец, конституционный стандарт, но не равновеликая величина. Если же не учитывать данное обстоятельство, то тогда ход рассуждений и выводы будут сродни выводам упомянутого выше автора.

Что касается формы правления Республики Гайаны, квалифицированной как суперпрезидентская, то, предваряя специальный анализ данного вопроса, скорее всего попутно отметим следующее.

---

[1] Худолей Д. М. О предмете и методе сравнительного конституционного права. С. 84–92.

Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 84–92.

Сделанный в цитируемой работе вывод представляется ошибочным, поскольку, как это остается господствующим в государствоведении, жестко привязывает систематику моделей организации верховной публичной власти к способам замещения поста главы государства, а в данном случае – к способу его избрания. То обстоятельство, что Президент Гайаны избирается не прямыми общенациональными выборами, а посредством парламентских выборов, являясь лидером победившей на этих выборах партии, – свидетельство особенностей партийной системы страны. Наличие пропрезидентской партии, которая безусловно побеждает в течение нескольких избирательных циклов на выборах, есть одновременно, во-первых, гарантия переизбрания президента на очередной срок президентства, во-вторых, исключает необходимость так называемого обнуления конституционного запрета относительно избрания более двух раз. Отмеченное находит подтверждение в конституционном тексте. Согласно ч. 2 ст. 90 Конституции Гайаны «Президент, избранный на пост после 2000 года, может быть переизбран лишь один раз». И далее, как следует из ст. 91, «Президент избирается народом в соответствии с порядком, установленным в статье 177»[1].

Безусловно то, что все страны субрегиона включились в мировой демократический процесс. В результате конституционных реформ в иберовских странах сохранилась, хотя и со значительной модификацией, президентская форма правления; характерным для целой группы этих государств является переход от так называемой суперпрезидентской республики к более умеренной президентской модели[2].

Так, существенно реформированная в 2005 г. Конституция Чили (принято 58 поправок) подвела черту под авторитарным наследием: с шести до четырех лет сокращен срок президент-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 433.

Согласно ст. 177.1 Конституции в каждый список кандидатов на очередных парламентских выборах «должно быть включено не более одной кандидатуры в качестве кандидата в Президенты. Избиратель, который голосует на выборах за тот или иной список, одновременно голосует и за кандидата в Президенты, включенного в такой список» (Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 475).

[2] Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 4. С. 111.

ства и введен запрет права переизбрания, упразднен институт пожизненных сенаторов, президент полномочен назначать и отправлять в отставку главнокомандующих родами войск и корпуса карабинеров (полиции). Совет национальной безопасности ограничен исключительно консультативными функциями, изменены механизмы введения чрезвычайного положения, усилены финансовые полномочия конгресса.

Цивилизации исполнительной власти способствовала и смена экономической модели, прежде всего резкое уменьшение государственного вмешательства в экономику и приватизация государственного сектора. Благодаря упрощенному механизму импичмента или в результате массовых акций протеста главы целого ряда государств досрочно прекратили свои полномочия, при этом смена власти во всех случаях происходила в соответствии с конституционными процедурами.

Симптоматично что, принимая отражающие новые реалии национальные конституции, некоторые из латиноамериканских стран отказались от прямого закрепления в Основном законе президентской формы правления. Так, Конституция Бразилии 1988 г. в первоначальной версии не определилась с конкретной моделью формы правления. И только в последующем, поправками к Конституции, принятыми на референдуме в 1993 г., большинство избирателей высказались за сохранение президентского правления, считая его наиболее рациональной моделью организации власти. Согласно ст. 2 Акта о переходных конституционных положениях действующей Конституции Бразилии «в день 7 сентября 1993 г. избирательный корпус путем плебисцита определит форму (республика или конституционная монархия) и систему правления (парламентаризм или президенциализм), которые должны действовать в стране[1]. Как известно, в соответствии с конституционной поправкой от 25 ав-

[1] Избранные конституции зарубежных стран. М., 2001. С. 600.

густа 1992 г. № 2 плебисцит состоялся 21 апреля 1993 г. По его результатам Бразилия осталась президентской республикой.

В конституционной практике анализируемых стран известны случаи действительного отказа от президентской формы правления. В этой связи в компетентной литературе в качестве примера ошибочно приводится Конституция Парагвая[1].

Из текста действующей Конституции страны на самом деле исчезла формулировка о президентской форме правления. Согласно разд. I «Об основных положениях (ст. 1 «О форме государства и форме правления») «в качестве формы правления Республика Парагвай принимает представительную, общенародную и плюралистическую демократию, основывающуюся на признании человеческого достоинства» (абз. 2 ст. 1)[2]. При это конституционно определено, что «Республика Парагвай… есть социальное правовое государство, унитарное, неделимое и децентрализованное» (предл. 2 абз. 1 ст.1).

Однако же модель президентского правления прямо вытекает из целого ряда конституционных установлений. Не квалифицируя форму правления государства в качестве президентской республики, тем не менее Конституция в гл. 2 «Об исполнительной власти» устанавливает, что «исполнительная власть осуществляется Президентом Республики»[3]. По Конституции Президент избирается прямыми общенациональными выборами; назначает и смещает с должности министров исполнительной власти, Генерального прокурора и служащих Публичной администрации и др. (ст. 238)[4] Конституционно определено, что министры ежегодно отчитываются перед Президентом Республики о проделанной работе, притом что «указанные отчеты представля-

[1] См.: Вводная статья к Конституции Парагвая // Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 701.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 698. Кстати говоря, к таким технологиям прибегают конституционные законодатели многих стран. Для подтверждения этому достаточно обратиться к конституциям Кыргызстана (2021) и Узбекистана (2023).

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 753.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 757.

ются на рассмотрение Конгресса» (ст. 242)[1]. При этом учрежденный Совет министров конституционно не подотчетен ни Президенту, ни Конгрессу. Компетенция Президента и Совета министров урегулирована достаточно общим образом и не содержит бланкетной нормы относительно определения их статуса специальным законом, что не исключает на практике присвоение этих полномочий.

Редкостью для стран Центральной Америки латиноамериканских стран является парламентская форма правления. Страной с такой формой правления является центральноамериканское государство Белиз, организация верховной публичной власти которого сконструирована по образцу вестминстерской модели. Собственно, текст Конституции не предусматривает прямого указания на эту форму правления.

На это указывают взаимосвязанный анализ ряда установлений гл. IV и V Конституции. Это, в частности, положения гл. IV «Генерал-губернатор», согласно ст. 30 которой «учреждается должность Генерал-губернатора Белиза, который должен быть гражданином Белиза, назначается Ее Величеством и исполняет свои полномочия, пока это угодно Ее Величеству, и является представителем Ее Величества в Белизе»[2], гл. V «Исполнительная власть», устанавливающей, что «исполнительная власть Белиза может осуществляться от имени Ее Величества Генерал-губернатором как непосредственно, так и через должностных лиц, находящихся в его подчинении» (ст. 36.2)[3]. Это также, конституционные установления об учреждении Кабинета министров Белиза «в составе Премьер-министра и других министров (ст. 40.1), назначении Генерал-губернатором Премьер-министра Белиза в должности (ст. 37), а также министров Кабинета (ст. 40.2)[4], наделении Кабинета министров статусом «высшего органом исполнительной вла-

[1] Там же. С. 758.

Кстати говоря, к таким технологиям прибегают конституционные законодатели многих стран. Для подтверждения этому достаточно обратиться к конституциям Кыргызстана (2021) и Узбекистана (2023).

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 67.

[3] Там же. С. 70.

[4] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 70, 72-73.

сти», который «осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью Правительства» (ст. 44.2), конституционно установленной ответственностью Кабинета министров перед Национальным собранием (двухпалатным парламентом, состоящим из Палаты Представителей и Сената) и в этой связи правом Национального собрания выражать Кабинету вотум недоверия (ст. 44.2, п. «b» ч. 4 ст. 84)[1].

Особенным для данной страны является и состав Кабинета министров (притом что правительство и Кабинет – конструкции разной величины, как это и следует из модели вестминстерского правления). Так, назначаемый в соответствии с Конституцией в состав Кабинета министров (член Правительства) государственный секретарь «не является членом Кабинета министров, но может присутствовать на заседаниях Кабинета по приглашению Премьер-министра» (ст. 44.1); при этом государственные секретари назначаются из числа членов палат национального парламента «для оказания содействия министрам в осуществлении их обязанностей» (ст. 45.1)[2].

Конституции всех без исключения латиноамериканских стран учреждают институт вице-президента (в Никарагуа – первый и второй вице-президенты). При этом конституционно, как это характерно для Эль-Сальвадора, перераспределены полномочия между президентом и вице-президентом.

Тем самым Конституция Эль-Сальвадора отказалась от североамериканского подхода к конструированию исполнительной власти, когда все полномочия вверяются только президенту. Соответственно, «исполнительная власть представлена Президентом и Вице-президентом Республики, государственными министрами и вице-министрами, а также подчиненными им должностными лицами» (ст. Конституции Эль-Сальвадора).

Одновременно усилена и степень легитимности вице-президента. По Конституции Никарагуа Президент и вице-президенты приносят присягу перед Законодательной ассамблеей либо, если это невозможно, перед Верховным судом правосудия (ст. 137); Президент и вице-президенты избираются одновременно и большинством голо-

[1] Там же. С. 74, 103.
[2] Там же. С. 74, 75.

сов, превышающим сорок процентов всех законным образом поданных голосов (ст. 138)[1].

В ряде конституций субрегиона ограничены чрезвычайные полномочия главы государства.

В специальной литературе в этой связи обращено внимание на Конституцию Колумбии 1991 г., которая внесла ряд изменений в регулирование порядка введения чрезвычайного положения и закрепила иную, чем использовавшаяся в Конституции 1886 г., терминологию.

Подчеркнуто, что Президент Республики вправе вводить чрезвычайное и военное положение при наличии подписей всех министров, вследствие этого Правительство приобретает полномочия, необходимые для отражения агрессии, защиты суверенитета и др. (ст. 212); восстановления общественного порядка в случае его серьезного нарушения, создающего угрозу нормальной деятельности органов государственной власти, национальной безопасности или жизни и безопасности граждан (ст. 213), либо восстановления экономического и социального порядка и экологии страны, нарушенных вследствие событий иных, чем предусмотренные ст.ст. 212 и 213, либо стихийных бедствий (ст. 215). При этом принимаемые Правительством законодательные указы приостанавливают действие законов, несовместимых с военным и любой разновидностью чрезвычайного положения, однако установлен ряд гарантий от злоупотреблений, в том числе процессуальные. Срок действия чрезвычайного положения, введенного в порядке ст. 213, не может превышать 90 дней, но может быть продлен дважды, каждый раз еще на 90 дней. Продление на третий срок производится с предварительного согласия Сената Республики, при этом ни в каком случае военные суды по уголовным делам не могут проводить расследования или рассматривать и выносить решения в отношении гражданских лиц. Чрезвычайное положение, предусмотренное ст. 215, вводится на срок до 30 дней. Суммарный срок этих чрезвычайных положений не может превышать 90 дней календарного

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 430.

года. В любом случае действие прав человека и основных свобод не может быть приостановлено[1].

Отчасти можно согласиться с этим. Однако то обстоятельство, что Президент формирует правительство, которое перед ним и ответственно, во многом эти процедуры блокирования его чрезвычайных полномочий ослабляет.

Согласно разд. VII «Об исполнительной власти» (гл. I «О Президенте Республики») Президент Республики «в качестве главы государства, председателя Правительства и лица, обладающего высшей административной властью: назначает и освобождает от должности министров кабинета и руководителей административных департаментов; осуществляет руководство внешней политикой; является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами Республики; осуществляет руководство военными действиями, когда считает это необходимым и др. (ст. 189)[2]. Таким образом, в условиях президентского правления чрезвычайные полномочия президента остаются значительными[3].

Следствием конституционных реформ в странах субрегиона является также конституционное установление юридической невозможности повторного избрания президента.

По Конституции Эль-Сальвадора Президент избирается на пять лет, причем переизбрание не допускается. Кандидатами на президентский пост не могут быть лица, занимавшие пост Президента более шести месяцев; близкие родственники любого из лиц, ранее занимавших президентский пост (супруг, родители, сыновья или дочери действующего Президента Республики; эти же лица, согласно п. 1 ст. 178, не могут быть государственными министрами); лица, в течение года перед началом президентского периода занимавшие посты председа-

---

[1] Вводная статья к Конституции Колумбии // Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 545.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 604-605.

[3] В этой же связи обращают на себя внимание положения ст.ст. 337–339 гл. II Конституции Боливарианской Республики Венесуэла «Чрезвычайное положение» (Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 401).

телей Законодательной ассамблеи или Верховного суда юстиции, министра, вице-министра, председателя официального автономного учреждения либо Генерального директора Национальной гражданской полиции (п. 1 ст. 166)[1].

Это также контрасигнация издаваемых президентом актов ответственными министрами или премьер-министром, как это, в частности, имеет место в конституционной практике Республики Эль-Сальвадор.

Конституцией предусмотрено, что декреты, соглашения, приказы и распоряжения Президента Республики подлежат контрасигнатуре соответствующего министра, причем ответственность за акты, которые они заверяют, солидарно несут Президент Республики, Вице-президент, государственные министры и вице-министры. За решения, принятые в Совете министров, отвечают все действующие министры (ст. 163)[2].

Таким образом, в классическую для латиноамериканских стран президентскую форму правления политическая Конституция Сальвадора ввела элементы, характерные для парламентарных республик, призванные ограничить всевластие главы государства.

Модернизация государственной формы правления предопределила инновационные подходы в конституционном регулировании верховной власти: новые конституции существенно ограничили полномочия глав государств, произошла децентрализация управления, обеспечена автономия местной власти. В ряде государств (Аргентина, Перу, Гаити) президент конституционно не является главой кабинета министров[3]. В Колумбии

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 1127, 1131.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 770.

[3] См., например: Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы / пер. с исп. / ред.-сост. Н. М. Миронов. М., 2007. С. 24 и сл.

не президент, а правительство вводит чрезвычайное положение в стране.

В современных условиях обнаруживаются новые тенденции в конституционной конструкции власти. В результате осуществляемых в странах Латинской Америки конституционных реформ значительно повысилась роль и эффективность национальных парламентов, которые стали центрами дискуссий по ключевым проблемам развития страны, активизировалась их законодательная деятельность, в определенной мере усилен парламентский контроль над исполнительной властью; из представительных корпораций, условно наделенных правом законодательствования, они все более становятся реально действующими законодательными органами власти. Наряду с законодательствованием парламенты принимают активное участие в формировании высших судебных органов (Верховных и Конституционных судов).

Наиболее характерной особенностью парламентов латиноамериканских стран является высокий профессионализм законодателей, связанный с тем, что состав парламентов формируется из профессиональных политических деятелей; их участие в работе законодательной корпорации выступает основным доходом.

К кандидатам в парламентарии предъявляются высокие требования: наличие гражданства (в ряде конституций только по рождению), достижение, как правило, 25 лет или 21 года, обязанность проживать на соответствующей территории государства в течение определенного времени. К претендентам в верхнюю палату конституции устанавливают еще более жесткие требования: достижение 30 лет, проживание на территории государства в течение более продолжительного времени и даже наличие определенного ежегодного дохода. Способы формирования нижних палат (однопалатного) парламентов – общенациональные выборы, как правило, с применением смешанной избирательной систем.

По общему правилу предусматривается квота для женщин-депутатов. С точки зрения закрепленной в национальном Основном

законе латиноамериканской правовой доктрины депутаты рассматриваются в качестве представителей всей нации и соответственно обладают свободным мандатом (т. е. не несут ответственности перед избирателями). Конституционно запрещается императивный мандат. Действует принцип несовместимости постов – пост депутата не может быть совмещен ни с каким другим постом или занятием какой-либо профессией. Широко распространен институт заместителей депутата; конституционно и законодательно гарантирован иммунитет и индемнитет парламентария. Конституционно установлены жесткие требования относительно участия в работе сессии (конституционный механизм – запрет открывать заседания без определенного кворума).

В некоторых странах предусмотрена ответственность политических партий за поведение выдвинутых ими парламентариев.

Национальные парламенты отмеченной группы стран чаще всего имеют сходное наименование – национальный конгресс или национальная (народная) ассамблея (хотя есть и исключения).

Несколько необычна структура парламентов. В целом ряде государств в структуре парламента формируется постоянная комиссия, которая функционирует в период между сессиями парламента и полномочна принимать на себя ряд полномочий общенационального парламента (давать согласие на использование исполнительной властью национальной гвардии и вооруженных сил и др.). В состав верхних палат включаются все экспрезиденты, которые занимают пост сенатора пожизненно. На практике указанная группа лиц редко использует это право.

Структура парламентов может в равной мере быть как однопалатной, так и двухпалатной. Как правило, двухпалатный парламент присущ федеративной структуре государства, хотя есть и исключения (в Венесуэле сформирован однопалатный парламент).

Напротив, в Парагвае законодательная власть принадлежит однопалатному Конгрессу, заменившему собой прежние Палату депутатов и Сенат. Он действует в составе 120 депутатов, избираемых непосредственно населением сроком на пять лет.

Предусмотрены прямые выборы сенаторов. Согласно Конституции Колумбии (гл. IV «О Сенате») Сенат состоит из ста сенаторов, избираемых по единому национальному избирательному округу (ст. 171)[1].

Устройство парламентов в основном сходные; особенности характерны для отдельных стран Центральной Америки.

Применяются характерные для парламентов Италии и Испании делегирование законодательной функции парламента комиссиям национальных парламентов.

Согласно абз. 1 ст. 215 Конституции Парагвая «О делегировании полномочий» каждая из палат абсолютным большинством голосов может делегировать комиссиям полномочия на рассмотрение законопроектов, резолюций и деклараций. Простым большинством голосов каждая из палат может отозвать свое прежнее решение[2].

Закрепленный в национальных конституциях и реализуемый в конституционной практике объем полномочий парламента обусловлен содержанием существующего в стране государственного режима. Обобщенно это: принятие и изменение конституции и законов; утверждение государственного бюджета; образование ряда госорганов, избрание должностных лиц и контроль за их деятельностью (сюда же относится и дача согласия при назначении дипломатических представителей, высших офицеров национальных вооруженных сил и др.; судебные полномочия (это довольно редко применяемое в конституционной практике парламентов право выдвигать официальные обвинения против членов правительства и других высших должностных лиц); полномочия по осуществлению внешней политики (в основном сводимые к ратификации международ-

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 597.
[2] Там же. С. 750.

ных договоров и соглашений, заключенных исполнительной властью)[1].

Показателем зрелости национального парламента является наделение его контрольными полномочиями.

Так, Конституция Панамы к числу таких полномочий относит вынесение вотумов недоверия государственным министрам; рассмотрение и утверждение при содействии Генерального контрольного управления Республики общего отчета Государственного казначейства, представляемого исполнительной властью, а также адресное разграничение ответственности; вызов на заседание чиновников, назначенных или утвержденных Законодательным органом, а также государственных министров, генеральных директоров или управляющих всех автономных или наделяемых частичной автономией учреждений, децентрализованных учреждений, государственных торговых или промышленных предприятий и др. (пп. 7 и 8 ст. 155)[2]. Это также право Законодательной ассамблеи в письменной или устной форме требовать от правительственных чиновников отчетов по вопросам их компетенции.

По Конституции Парагвая каждая из Палат по процедуре интерпелляции и по решению абсолютного большинства своих членов может вызвать на свои заседания и направлять парламентский запрос министрам и иным высокопоставленным чиновникам Публичной администрации и др. должностным лицам публичного права (ст. 193)[3]. Кроме того, что особо значимо, Палаты Конгресса могут создавать совместные комиссии по расследованию для изучения любых вопросов, представляющих государственный интерес, а также для расследования деятельности их членов, несовместимой с занимаемой ими должностью (ст 195)[4].

---

[1] См., например: Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30 декабря 1999 г. // Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла: Сборник документов : В 3 т. Т. 1. М. : Международные отношения, 2011. С. 49-50.

[2] Конституции государств Америки. 3. Южная Америка. С. 681.

[3] Конституции государств Америки. 3. Южная Америка. С. 743

[4] Там же. С. 744.

Вместе с тем формы парламентского контроля, как правило, носят ограниченный характер (парламентарии наделены правом требования отставки министров, но не всего кабинета), как это вытекает из Конституции Венесуэлы и конституций других стран. Как следует из Конституции Панамы, «Законодательной ассамблее запрещается издавать вотумы одобрения или недоверия в отношении действий Президента Республики» (п. 10 ст. 157)[1]. По общему правилу в странах субрегиона не подлежат интерпелляции и вызову на заседания палат президент страны, вице-президенты (хотя иное сложно было бы представить в какой-либо иной стране).

Усилению представительности парламента способствуют учреждение в некоторых странах субрегиона надпарламентских представительных органов власти, которые одновременно выполняют функцию противодействия проникновению в страну так называемых цветных революций.

Примером является Конституция Венесуэлы, которая включает принятую поправками 2017 г. гл. III «Национальная конституционная ассамблея», согласно которой «в осуществление власти народа может быть созвана Национальная конституционная ассамблея с целью трансформировать государство, создать новый правопорядок или разработать новую Конституцию» (ст. 347). Инициатива созыва Национальной конституционной ассамблеи принадлежит Президенту Республики в Совете министров или Национальной ассамблее путем принятия решения двумя третями голосов ее членов или пятнадцати процентам избирателей, внесенных в постоянный избирательный список (ст. 348). Конституция наделяет данный орган правом принятия новой Конституции страны (ст. 349)[2].

Национальными конституциями латиноамериканских стран достаточно детально урегулированы вопросы, относящиеся к судебной власти, определению состава судебной системы стра-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 681.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 403-404.

ны. Так, по Конституции Колумбии судебная власть осуществляется Конституционным судом, Верховным судом, Государственным советом, Высшим советом судебных органов, трибуналами и судами. В судебную систему страны входит также Военный уголовный суд (ст. 116). В большинстве стран в структуре судебной власти учреждены конституционные суды.

В ряде стран в назначении судей высших судов глава государства не принимает участия. По Конституции Колумбии судьи Верховного суда и Государственного совета назначаются соответствующим судейским сообществом из числа лиц, внесенных в списки, представляемые Высшим советом судебных органов; судьи Конституционного суда – Сенатом. Срок полномочий судей этих судов составляет восемь лет (ст.ст. 231, 232)[1].

Симптоматично, что судебные органы могут учреждаться и на муниципальном уровне.

Так, в Колумбии местные органы власти коренных народов могут осуществлять судебные функции в пределах соответствующих территорий в соответствии с присущими им нормами и процедурами при условии, что они не противоречат Конституции и законам Республики (ст. 246).

Согласно ст. 259 Конституции Гватемалы учреждается Суд по делам муниципиев, предназначенный для исполнения своих распоряжений и постановлений муниципии в соответствии с законом вправе, сообразно своим ресурсам и потребностям, учреждать муниципальный суд и муниципальную полицию, которые функционируют на основе прямого подчинения алькальду[2].

[1] Там же. С. 617.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. Т. 1. С. 224.

Глава 28. Конституционно-правовая семья государств СНГ

После развала (не без активного влияния внешнего фактора) Союза ССР формально-юридически все бывшие республики в его составе продекларировали конституционализм новой моделью государственного устройства. Соответственно, главными конституционными целями таких государств были провозглашены: защита независимости, суверенитета и территориальной целостности государства; гарантирование в рамках национальной конституции демократического строя; утверждение гражданского общества; построение правового, светского государства, обеспечивающего верховенство законов как выражения воли народа; обеспечение всем достойного уровня жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком; сохранение приверженности общечеловеческим ценностям, жизни в условиях дружбы, мира и безопасности с другими народами и осуществления в этих целях взаимовыгодного сотрудничества.

Во всех странах вслед за принятием деклараций о независимости, спустя непродолжительное время (до 1996 г.), были приняты новые конституции.

Соответственно, действуют: Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (с изм. и доп. от 27 ноября 2005 г. и от 6 декабря 2015 г.); Конституция Азербайджанской Республики от 27 ноября 1995 г. (с изм. и доп. от 24 августа 2002 г., 18 марта 2009 г., 11 октября 2016 г. и послед. изм.); Конституция Республики Беларусь 1994 г. от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и послед. изм.); Конституция Республики Казахстан от 30 августа

1995 г. (с изм. и доп. от 7 октября 1998 г., 21 мая 2007 г., 2 февраля 2011 г. и 10 марта 2017 г. и послед. изм.); Конституция Республики Кыргызстан (первая Конституция принята в 1993 г., затем – в 2010 г.; действующая Конституция принята в 2021 г.); Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г., 19 июля 1996 г., 5 июля 2000 г., 12 июля 2001 г., 21 ноября 2002 г., 25 июля 2003 г., 29 июня 2006 г., 25 ноября 2016 г., 13 апреля 2017 г. и послед. изм.); Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с изм. и доп. от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.); Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с изм. и доп. от 28 декабря 1993 г., 24 апреля 2003 г., 11 апреля 2007 г., 25 декабря 2008 г., 18 апреля 2011 г., 16 апреля 2014 г., 29 августа 2017 г.; в 2023 г. принята новая Конституция страны); 14 сентября 2016 г. в Республике Туркменистан принята новая Конституция.

Вместе с тем по прошествии определенного времени национальные конституции государств СНГ претерпевают ряд изменений. В Конституцию Российской Федерации поправки вносились четыре раза: 30 ноября 2008 г., 5 и 21 февраля 2014 г. и наиболее значимые – 6 марта 2020 г.

В Конституцию Республики Беларусь 1994 г. наиболее значительные поправки были внесены 27 февраля 2022 г.: в конституционный текст было внесено 11 новых статей, включая дополнение Преамбулы положением о «сохранении национальной самобытности и суверенитета» (абз. 1), введение новой главы 3^1 «Всебелорусское народное собрание» (ст.ст. 89^1–89^6; кроме того исключение из Конституции норм о Высшем хозяйственном суде.

В 2022 г. Венецианская комиссия по запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы провела экспертную оценку проекта поправок в Конституцию Республики Беларусь, приняв два заключения о конституционной реформе в стране. Ожидаем был и представленный в них вывод о том, что «принцип демократии помещен в рамки «идеологии белорусского государства»[1]. Вместе с тем, как верно обратили

[1] См.: Белялова А. М. Евразия: конституции нового поколения // Сравнительное конституционное право : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А.

внимание исследователи, в уточненной версии Конституции Республики Беларусь четко прослеживается курс на укрепление суверенитета, развитие патриотизма.

Изменения, притом существенные, коснулись конституций других государств СНГ. Конституция Казахстана 1995 г. изменялась в 1998, 2007, 2011, 2017, 2019, 2022 г., 2023 и 2024 гг.; в частности, в 2017 г. включены положения об Ассамблее народа Казахстана, усилены властные полномочия действовавшего президента страны; поправки 2022 г. затронули 33 статьи конституции, включая ее дополнение запретами в отношении близких родственников главы государства; усилена роль парламента, упразднен Конституционный совет и воссоздан Конституционный суд, осуществлен переход от пропрорциональной избирательной системы к смешанной и др.

В Конституцию Кыргызстана 1993 г. изменения вносились в 1994,1996, 1998, 2001, 2003 гг.; в 2010 г. была принята новая Конституция. В этот период времени был упразднен Конституционный суд и создана Конституционная палата, входившая в состав Верховного суда страны; 11 апреля 2021 г. на референдуме принята новая Конституция, принципиально изменившая модель правления; одновременно был вновь учрежден Конституционный суд, в текст Конституции включена новая глава «Духовно-культурные ценности», а также воссоздан суд аксакалов.

В Конституцию Узбекистана 1992 г. поправки вносились 15 раз; в 2002 г. были увеличены сроки полномочий президента до 7 лет; в 2011 г., напротив, сокращены до 5 лет; в 2002 г. и 2011 г. действовавшему президенту были продлены сроки избрания до 2016 г.; упразднена должность председателя Кабинета министров. Действующая Конституция принята в 2023 г., при этом из 128 статей она увеличена до 155 статей; одновре-

---

И. Ковлера. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2025. С. 205.

менно увеличены сроки полномочий президента страны до 7 лет, а также обнулены сроки избрания для действующего главы государства. В текст Конституции включена статья о социальном государстве (ст. 1).

Все государства Содружества закрепили в национальных конституциях соответствующие системе конституционализма фундаментальные принципы нового государственного (конституционного) устройства:

1) провозглашение демократического характера государства, находящего выражение в таких конституционных формулах, как «суверенное», «демократическое», «правовое», «светское», «социальное» государство. С демократическим характером государственного строя связан запрет узурпации власти. Согласно ст. 6 Конституции Азербайджана 1995 г. «никакая часть народа Азербайджана, никакая социальная группа или организация, никакое лицо не может присвоить полномочие по осуществлению власти. Присвоение власти является тягчайшим преступлением против народа»;

2) открытость и ответственность государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Кыргызстана). Демократическому характеру государства соответствует конституционный императив о том, что государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. (ч.1 ст. 5 Конституции Кыргызстана);

3) признание человека высшей ценностью и конституционное закрепление его основных прав и свобод. Согласно ч. I ст. 12 Конституции Азербайджана («Высшая цель государства») «обеспечение прав и свобод человека и гражданина – высшая цель государства»;

4) принцип народовластия народного суверенитета, означающий, что единственным источником власти и носителем суверенитета является народ – совокупность граждан, проживающих на территории данного государства. Согласно ст. 3 Конституции Республики Беларусь 1994 г. «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Суверенитет и связанное с ним верховенство власти народа указывают на то, что присвоение полномочий государственной власти, при-

остановление или прекращение деятельности органов власти в не предусмотренном национальной конституцией порядке, создание новых и параллельных структур власти являются антиконституционными и влекут ответственность по закону;

5) право народа осуществлять власть как через своих представителей (избранных самим же народом), так и непосредственно. Согласно ч. I ст. 3 Конституции Азербайджана народ Азербайджана путем референдума может решить любой вопрос, затрагивающий его права и интересы;

6) принцип разделения властей (ч. I ст. 5 Конституции Армении 1995 г.; ч. III ст. 7 Конституции Азербайджана; ч. 2 ст. 3 Конституции Кыргызстана; ст. 6 Конституции Республики Беларусь; ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации; ст. 11 Конституции Узбекистана). Согласно Конституции «в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив» (ст. 6);

7) стремление к правовой государственности, означающее прежде всего, что государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем; для правового государства характерно признание приоритета общепризнанных норм и принципов международного права и др.;

8) верховенство закона во всех сферах общественной жизни. По Конституции Республики Армении Конституция Республики имеет высшую юридическую силу, и ее нормы действуют непосредственно. Законы должны соответствовать Конституции. Иные правовые акты должны соответствовать Конституции и законам. В соответствии со ст. 7 Конституции Республики Беларусь в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права. Глава III Конституции Узбекистана сформулирована как «Верховенство конституции и закона»; согласно ее положениям в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан (ч. 1 ст. 15); ни одно из положений настоящей Конституции не может толковаться в ущерб правам и интересам Республики Узбекистан (ч. 1 ст. 16); ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции (ч. 2 ст. 16) [1];

9) политический плюрализм (запрет или выдвижение идеологии в качестве официальной или государственной) и многопартийность. В

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Ч. I. С. 111.

соответствии со ст. 7 Конституции Армении признаются идеологический плюрализм и многопартийность. Согласно ст. 12 Конституции Узбекистана в Республике общественная жизнь развивается на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. При этом никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной. Конституция Таджикистана (в ред. Закона РТ от 22.06.2003) устанавливает, что идеология ни одной партии, общественного объединения, религиозной организации, движения или группы не может быть признана как государственная (ч. 1 ст. 8). Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений (ст. 4 Конституции); продекларировано далекое от нынешней политической ситуации в стране положение о том, что «демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом» (ч. 1 ст. 5 Конституции);

10) многообразие и равноправие всех форм собственности (судебные гарантии защиты). Земля, недра, леса – собственность государства или народа, по поручению которого органы государства осуществляют права собственности; конституционно устанавливаются пределы собственности: «собственность не может быть использована в ущерб правам, свободам и достоинству человека» (ч. 2 ст. 9 Конституции);

11) социальная направленность государственной политики (социальное государство). В связи с этим гарантируется минимальный размер зарплаты, пенсии, социальные выплаты, гарантии соцобеспечения из госбюджета по старости, утраты нетрудоспособности, потери кормильца (конституции Туркменистана, Таджикистана, Узбекистана и др.); однако же миграционные потоки из стран Средней Азии направлены в одну сторону и имеют одну и ту же причину;

12) светский характер государства: по Конституции Республики Беларусь взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа (ч. 1 ст. 16); ч. III ст. 18 Конституции Азербайджана формально-юридически провозглашает (хотя и не подкрепляет это необходимыми гарантиями): «государственная система образования носит светский характер». Это значит, что церковь отделена от государства и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. С этим связан конституционный запрет вмешательства религиозных объединений и служителей культов в деятельность госу-

дарственных органов. Одновременно юридически запрещается распространение и пропаганда религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности (ч. II ст. 18 Конституции Азербайджана). Конституционно, как это вытекает из конструкции светского государства, государство гарантирует свободу религий и вероисповеданий, их равенство перед законом. Имплицитно из конституционной формулы светского государства вытекает право каждого человека самостоятельно определять свое отношение к религии, право единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов (см., к примеру, ст. 26 Конституции Таджикистана). Законодательно установлен порядок образования религиозных объединений, зачастую определяется равноправие всех действующих в стране конфессий. «Религии и вероисповедания равны перед законом» – так гласит название ст. 16. Конституции Республики Беларусь.

Важнейшим в системе конституционализма является институт прав и свобод человека и гражданина. Конституционно все государства закрепили соответствующий мировым стандартам набор основных прав и свобод. Причем такой перечень носит открытый характер. Закрепленное в ч. 3 ст. 18 Конституции Туркменистана положение о том, что «перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод человека не может быть использовано для отрицания или умаления других прав и свобод», является, по сути, общей для всех конституций государств СНГ (ст. 42 Конституции Армении, ст. 17 Конституции Кыргызстана, ч. 1 ст. 54 Конституции Молдовы, ст. 21 Конституции Республики Беларусь и др.).

Общей (хотя и имеющей особенный технико-юридический способ изложения) является конституционная формула о том, что права и свободы принадлежат от рождения, т. е. постулирование естественного, неотъемлемого их характера.

Во всех конституциях содержится указание на особый характер личных или гражданских прав, их независимость от состояния гражданства. Особый акцент конституции государств

СНГ делают на праве на жизнь и связанных с этим конституционных обязательствах государства.

«Каждый имеет право на жизнь» – такова конструкция данного права не только в Конституции Республики Беларусь (ст. 24), но и в конституциях других государств СНГ (например, ст. 27 Конституции Азербайджана, ст. 15 Конституции Армении и др.). Все эти конституции содержат указание на то, что посягательство на жизнь является тягчайшим преступлением (ст. 24 Конституции Узбекистана). Конституционно запрещается проводить медицинские, биологические, психологические опыты над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом. По Конституции Кыргызстана не допускается рабство, торговля людьми. Запрещается эксплуатация детского труда. Запрещается принудительный труд, кроме случаев войны, ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда (ст.23). Как преступление конституции государств СНГ рассматривают разжигание межнациональной розни.

Национальные конституции провозгласили общепризнаваемый набор политических прав и свобод: право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей; право на объединение, на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, право на публичные мероприятия, право избирать и быть избранным и др. Во всех конституциях право на объединение, включая создание политических партий, сопровождается оговоркой. Так, по Конституции Республики Беларусь судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели (ст. 36).

Согласно Конституции Армении право на создание партий и профессиональных союзов и вступление в них может ограничиваться в установленном законом порядке в отношении служащих Вооруженных сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры,

а также в отношении судей Конституционного суда (ч. 2 ст. 38); как следует из Конституции Молдовы, «государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом» (ч. 7 ст. 41).

За некоторыми изъятиями, почти аксиоматичным для всех конституций стран СНГ является положение ст. 57 Конституции Узбекистана: запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещается создание тайных обществ и объединений. Конституция Молдовы запрещает «тайные объединения», «деятельность партий, состоящих из иностранных граждан» (ч. 5 и 6 ст. 41).

Достаточно широко представлены социально-экономические права, хотя их гарантии ожидают лучшего. Некоторые конституции закрепляют даже право на достаточный уровень жизни. Защита семьи, материнства и детства – общая для всех национальных основных законов конституционная норма.

Закреплена конституционная система гарантий в виде закрепления специальных конституционных учреждений, права обращения за защитой в наднациональные органы. По Конституции Кыргызстана каждый имеет право в соответствии с международными договорами обращаться в международные органы по правам человека за защитой нарушенных прав и свобод. В случае признания указанными органами нарушения прав и свобод человека Кыргызская Республика принимает меры по их восстановлению и/или возмещению вреда (ч. 2 ст. 41). Конституционно закреплено право на самозащиту и другие так назы-

ваемые процессуальные основные права[1]. При этом специально подчеркнуто, что государство гарантирует права и свободы каждого независимо от его национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения (ст. 17 Конституции Таджикистана).

В принципе, достаточно сходны нормы национальных конституций, связанные с основаниями ограничения прав и свобод. Так, ст. 43 Конституции Армении устанавливает, что основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в ст.ст. 23–25, 27, 28–30, 30.1, ч.3 ст. 32 Конституции, могут ограничиваться только законом, если это необходимо для защиты в демократическом обществе государственной безопасности, охраны общественного порядка, пресечения преступлений, охраны здоровья и нравственности общества, защиты конституционных прав и свобод, чести и доброго имени других лиц. Ограничения основных прав и свобод человека и гражданина не могут превышать пределы, установленные международными обязательствами Республики Армении.

Статьи 43 и 44 Конституции этой же страны определяют ограничение отдельных основных прав и свобод человека и гражданина в пределах международных обязательств, принятых в отношении отклонения от обязательств государства в чрезвычайных ситуациях, в частности в период действия военного или чрезвычайного положения. По Конституции Таджикистана ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики (ч. 2 ст. 14). Иногда конституционно предусматриваются пределы ограничения прав и свобод: «Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы» (ч. 2 ст. 54 Конституции Молдовы».

Как правило, набор конституционных обязанностей существенно не отличается: обязанность соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других людей; быть верным родине; обязанность граждан платить

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 834.

налоги и сборы в случаях и порядке, предусмотренных законом; охрана природы, исторических и культурных памятников, защита Отечества, рассматриваемая как священный долг и обязанность граждан и др.

Вместе с тем отношение конституционных законодателей в указанных странах все же имеет специфику.

Так, несмотря на то, что в Конституции Туркменистана разд. II обозначен как «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Туркменистане», тем не менее перечень конституционных обязанностей сведен к трем статьям. Согласно ч. 2 ст. 27, родители или заменяющие их лица должны «иметь право и обязанность воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии, обучении, готовить к труду, прививать им культуру уважения к законам, историческим и национальным традициям; ст. 41 провозглашает защиту Туркменистана священным долгом каждого гражданина; «для граждан Туркменистана – мужчин установлена всеобщая воинская обязанность»; ст. 42 Конституции обязывает каждого платить государственные налоги и иные платежи в порядке и размерах, установленных законом[1]; кроме того, конституционно оформлена обязанность каждого соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других людей (в редакции закона Республики Туркменистан от 22 июня 2003 г.).

Отличия также касаются не только содержания и перечня обязанностей, но и технико-юридических особенностей их отражения в основных законах. Так, Конституция Узбекистана содержит специальную гл. XI «Обязанности граждан»[2], Конституция Молдовы – гл. III «Основные обязанности» (включает 5 статей), в то время как большинство конституций государств СНГ содержат по этому вопросу отдельные статьи. Нормы, закрепляющие конституционные обязанности граждан Кыргызстана, заключены в третью главу Основного закона страны «Гражданство. Права и обязанности гражданина»[3].

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 799.
[2] Там же. С. 833.
[3] Там же. С. 468–470.

В конституциях всех государств – участников СНГ закреплен институт гражданства и его принципы: равное гражданство вне зависимости от оснований (по рождению или в порядке натурализации) его приобретения; запрет на лишение гражданства; право изменить гражданство; невозможность лишения гражданства; запрет выдачи другому государству и др.

Как правило, не предусматривается двойное гражданство (бипатризм предусмотрен в Конституции Украины – в той части страны, где она действует).

Вместе с тем существенную специфику имеют нормы, касающиеся приобретения гражданства, в особенности в упрощенном порядке. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 50 Конституции Кыргызстана «кыргызы, проживающие за пределами Кыргызской Республики, вне зависимости от наличия гражданства другого государства, вправе получить гражданство Кыргызской Республики в упрощенном порядке».

Политические партии, выборы, избирательные системы в государствах СНГ также выступают объектом конституционного регулирования. При этом механизм воспроизводства публичной власти, по сути, унифицирован в рассматриваемых государствах: учрежденные политические объединения граждан (прежде всего политические партии), призванные артикулировать и агрегировать интересы самых разных групп людей, посредством выборов, завоевывают места в парламенте, проводят своих сторонников на выборные должности в органы государственной власти. Таким образом политические объединения граждан имеют реальную возможность через властные структуры добиваться закрепления необходимых интересов в законодательных решениях и через систему исполнительной власти обеспечивать их реализацию.

Национальные конституции государств СНГ формально-юридически создали правовую основу для функционирования данного механизма. Во всех без исключения основных законах

этих государств закреплен принцип политического плюрализма и многопартийности. К примеру, согласно ч.1 ст. 4 Конституции Кыргызстана «в Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность». Принцип многопартийности находит воплощение в конституционном закреплении права граждан на создание политических партий; в соответствии со ст. 30 Конституции Туркменистана граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов. По Конституции Армении партии образовываются свободно, способствуют формированию и выражению политической воли народа. Их деятельность не может противоречить Конституции и законам, а образ действий – принципам демократии (ч. 2 ст. 7). Политический плюрализм Конституция Молдовы признает одной из высших конституционных ценностей (ч. 3 ст. 1).

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в конституциях ряда государств если не в первоначальной их редакции, то последующими изменениями и дополнениями, закрепляется комплекс норм, касающихся организации и деятельности политических партий.

Так, согласно ст. 28 Конституции Таджикистана граждане вправе участвовать в создании политических партий, в том числе имеющих демократический, религиозный и атеистический характер, профессиональных союзов и других общественных объединений, добровольно входить в них и выходить из них (в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.). Согласно более новой редакции Основного закона страны конституционно определено назначение политических партий, основные принципы их создания и деятельности. Из обновленного текста Конституции Таджикистана вытекает, что «политические партии способствуют формированию и выражению воли народа на основе политического плюрализма и участвуют в политической жизни. Их структура и деятельность должны соответствовать демократическим нормам (в ред. Закона Таджикистана от 22 июня 2003 г.)[1]. В соответствии с Конституцией Кыргызстана политические партии, профессио-

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан С. 761.

нальные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша, Президента и органов местного самоуправления (ч. 2 и 3 ст. 4)[1]. По Конституции Узбекистана политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти (ст. 60)[2].

Примечательно, что новейшие конституции государств СНГ содержат положения, характеризующие состав политических партий, связанные с этим ограничения на членство в них.

Согласно Конституции Кыргызстана Кыргызской Республике запрещается:

1) слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности; 2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии; 3) создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей; 4) создание объединениями граждан военизированных формирований; 5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды (ч. 4 ст. 4)[3].

[1] Там же. С. 455.
[2] Там же. С. 835.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан С. 455-456.

Конституционно определяются и формы взаимодействия партий и государства, в частности, получают закрепление нормы о финансовой поддержке партий государством. В этой связи логичными в конституционном законодательстве являются установления, относящиеся к финансовому контролю государства за расходованием денежных средств партиями. Так, в Конституции Узбекистана установлено, что политические партии обязаны в установленном порядке представлять Олий Мажлису или уполномоченному им органу публичные отчеты об источниках финансирования своей деятельности (ст. 60)[1].

Во всех без исключения конституциях государств СНГ содержатся запреты на создание партий, организация и деятельность которых имеют антиконституционную направленность. Согласно ч. 3 ст. 30 Конституции Туркменистана запрещаются создание и деятельность политических партий, других общественных, военизированных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также политических партий по национальному или религиозному признакам. Конституции Туркменистана аналогичны ст. 57 Конституции Узбекистана2, ч. 4 ст. 41 Конституции Молдовы.

Принципиально новым является конституционное оформление партийных групп в составе национального парламента, конституционное признание правомерности создания альянсов (блоков) прошедших в парламент партий, легитимация и одновременно определение на высшем конституционном уровне понятий парламентского большинства (правящей партии) и политической оппозиции в парламенте. Так, Конституция Кур-

[1] Там же. С. 835.

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 797.

гызстана устанавливает, что депутаты Жогорку Кенеша (однопалатного парламента) объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов.

Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему (ч. 3 ст. 70)[1].

Все конституции государств СНГ определяют принципы избирательного права, возрастной ценз, с которым связано приобретение активного и в ряде случаев пассивного избирательного права. Вместе с тем конституционное регулирование избирательных систем в национальных конституциях представлено слабо. Чаще всего конституции рассматриваемых государств бланкетным способом решают данную проблему.

Так, согласно ст. 77 Конституции Узбекистана Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан состоит из 150 депутатов, избираемых в соответствии с законом (в редакции ст. 1 Закона РУз от декабря 2008 г. № ЗРУ-194). Как видим, ни на момент принятия Конституции (8 декабря 1992 г.), ни с внесением в нее спустя продолжительное время поправок конституционный законодатель не сформулировал конкретных предписаний в Основном законе, делегируя принадлежащее только ему учредительное право национальному парламенту.

Такой способ определения избирательной системы, применяемый к выборам общенационального парламента, представляется не вполне удачным: он позволяет конструировать избирательную систему и изменять ее по усмотрению законодательного органа, не наделенного учредительной властью.

Скорее всего, исключением является закрепление в Основном законе страны конкретного вида (типа) применяемых избирательных систем. Например, согласно Конституции Кыргыз-

[1] Там же. С. 474.

стана Жогорку Кенеш (национальный парламент) состоит из 120 депутатов, избирается сроком на 5 лет по пропорциональной системе. По результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в парламенте (ч. 1 ст. 70 Конституции Кыргызстана). Или: депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики избираются на основе мажоритарной избирательной системы и всеобщих, равных и прямых выборов путем свободного, личного и тайного голосования (ст. 83 Конституции Азербайджанской Республики).

Обращает на себя внимание гл. XXIII «Избирательная система» ранее действовавшей Конституции Узбекистана, содержащей единственную ст. 117 (изложенную в ред. Закона РУ № 24 апреля 2003 г.). В ней подтверждается право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти. Конституционное установление прямо определяет, что каждый избиратель имеет один голос. Право голоса, равенство и свобода волеизъявления гарантируются законом. Определена дата выборов Президента Республики Узбекистан, Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан, в представительные органы государственной власти областей, районов, городов – в первое воскресенье третьей декады декабря в год истечения конституционного срока их полномочий. Закреплены нормы, касающиеся приобретения активного избирательного права и изъятия из принципа всеобщего избирательного права. Примечательно положение о том, что члены Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан избираются тайным голосованием на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа этих депутатов не позднее месячного срока после их избрания. Раздел V Конституции «Избирательная система, референдум» содержит ст.ст. 89 и 90, касающиеся исключительно признания активного избирательного права, принципов избирательного права и возрастного ценза для приобретения пассивного избирательного права кандидатами в депутаты национального парламента[1]. Собственно, относительно конструкции избирательной системы конституционный законодатель

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 127.

сохраняет молчание. Вместе с тем конституционная оговорка о том, что «порядок проведения выборов определяется законом», также оставляет неопределенным вопрос о применяемых при проведении выборов представительных органов власти избирательных системах.

Следует обратить внимание на едва ли не самую колоритную особенность конституций государств СНГ, без учета которой оценка конституционного развития указанных стран будет весьма неточной. Эта особенность заключена в том, что в указанных странах наблюдается существенное расхождение между конституцией юридической (конституцией в норме) и фактической, или реальной (конституцией в жизни), т.е. конституционными порядками. Это проявляется, в частности, в том, что, закрепление в основных законах общепризнанных стандартов в области прав человека, классических конструкций разделения властей, принадлежности власти народу (народовластие), сменяемости публичных властей, их ответственности перед населением страны, декретирование построения социального государства как конституционного идеала социального строя и других демократических институтов, далеко не во всем согласуется с действительной конституционной практикой. Для соотнесения юридической и фактической конституций, устранения образовавшихся «ножниц» потребуются значительные усилия по усовершенствованию практик государственного управления и гражданского общества и, как это очевидно, определенное время.

Форма правления и конституционная система высших органов государства в государствах СНГ – наиболее значимый объект конституционного регулирования. Изучение проблемы показывает, что главные принципиальные положения организации верховной власти закрепляются в конституциях или же в специальных законах. При этом, конечно, важно иметь в виду, что процесс формирования государственного механизма в рассматриваемых странах не завершен.

В специальной литературе, как правило, выделяют две группы государств СНГ – с президентской и так называемой смешанной формами правления. Отмечается, что «половина государств Содружества относятся к республикам со смешанной формой правления (Республика Армения, Республика Казахстан, Украина, Россия)»[1]. Такой подход представляется устаревшим и не соответствующим действительным конституционным реалиям. В приведенном примере в один классификационный ряд помещены государства с принципиально различающимися формами государственного правления и системами властвования. Основываясь на специальном анализе проблемы (см. гл. 9), все существующие государства СНГ по форме правления представляется целесообразным дифференцировать на три группы. Это субпрезидентские республики (Азербайджан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан); полупрезидентские республики (Республика Беларусь); полупарламентские (Армения и Молдова с элементами президенциализма). Российскую Федерацию, как уже отмечалось, правомерно квалифицировать квазипрезидентской республикой (приближающейся к президентской республике).

В частности, поправками в Конституцию 1994 г. Таджикистана (принята на референдуме), внесенными 22 мая 2016 г., устанавливается, что «форма правления Республики Таджикистан является президентской» (ст. 1). Конституционно Туркменистан не только признается «президентской республикой», но императивно устанавливается, что «положения Конституции о государственном правлении в форме президентской республики не могут быть изменены» (ст. 141). При этом целый ряд конституционных положений указывают на значительное отступление от общепризнанных стандартов президентской республики: «Президент Туркменистана является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана» (ст. 68), он возглавляет Кабинет Министров (Правительство)

[1] Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 962.

Туркменистана (ст. 91), Меджлис (парламент страны) может передавать право издавать законы по отдельным вопросам Президенту Туркменистана (ст. 82), издает указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Туркменистана (ст. 72)[1].

Конструкция компетенционных норм, согласно Конституции Азербайджанской Республики (принята на референдуме 30 августа 1995 г.), в том числе с учетом поправок от 25 июля 2016 г., взаимосвязанного толкования ст.ст. 7, 8–10, 99–101 упомянутой Конституции указывают на модель правления – субпрезидентскую республику[2].

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Конституции Казахстана (в ред. Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК) модель верховной публичной власти была уточнена. Включенная в Конституцию ст. 2.1 установила: «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления». Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства; после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность премьер-министра Республики; освобождает от должности Премьер-министра Республики; по представлению Премьер-министра определяет структуру Правительств; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы (пп. 2 и 3 ч. 2 ст. 44); с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей (ч. 4 ст. 44). По Конституции Правительство образуется Президентом Республики Казахстан (ч. 1 ст. 65); Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и осво-

[1] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. II. Иностранное конституционное право. С. 228–231.

[2] Там же. С. 171–173.

бодить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства (ч. 7 ст. 70). Кроме того, акимы (главы исполнительной власти) областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов (представительных органов) соответственно областей, городов республиканского значения и столицы (4 ст. 87)[1]. Конституционно оговаривается, что одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. А согласно ч. 5 ст. 42 Конституции Казахстана данное положение обременено оговоркой, согласно которой «настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики. Справедливости ради, надо сказать, что конституционные поправки 2022 г. оказали существенное влияние на политическую ситуацию в стране и изменили формат государственного режима. Вряд ли поэтому правомерно относить Казахстан к субпрезидентской модели правления.

Вне зависимости от формы правления президент в указанных странах (кроме Армении) избирается на общенациональных выборах. Конституционно устанавливаются сроки президентских полномочий, которые колеблются от пяти до семи (Таджикистан) лет. При этом оговаривается, что одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. Как отмечалось, согласно положению ч. 5 ст. 42 Конституции Казахстана данное положение до внесенных в 2022 г. поправок было обременено оговоркой, согласно которой «настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан».

Порядок избрания президента и предъявляемые к нему квалификации, как правило, исчерпывающе определены в конституциях.

Возрастной ценз связан с достижением определенного возраста, как правило, не менее 35 лет (Азербайджан, Российская Федерация); в некоторых конституциях устанавливается предельный возраст занятия

[1] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. II. Иностранное конституционное право. С. 201–207.

должности – 65 лет (Таджикистан), 70 лет (Кыргызстан), «не старше семидесяти лет» (Туркменистан). Еще одной квалификацией является ценз оседлости, т. е. проживание в стране в течение определенного времени перед выборами. Так, в Республике Беларусь, Таджикистане, Узбекистане необходимо постоянное проживание в течение 10 лет, в Кыргызстане, Туркменистане – не менее 15. В ряде государств (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан) к необходимым условиям занятия должности отнесено также владение государственным языком. Кроме того, Конституция Туркменистана устанавливает, что президентом может быть только «работающий в государственных органах, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях» (ст. 51). Дополнительные условия предусмотрены Конституцией Азербайджана (ст. 100)[1], а также законодательством Российской Федерации – Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации».

В государствах СНГ с субпрезидентской формой правления президент наделен титулом главы государства и главы исполнительной власти; он – верховный главнокомандующий, наделен представительскими и чрезвычайными полномочиями. Кроме того, в указанной группе стран президент конституционно наделяется законодательными полномочиями – правом принятия нормативных актов, имеющих силу закона, правом придания внесенному в парламент законопроекту характера срочного.

Вместе с тем некоторые конституции СНГ содержат нормы, которые являются атипичными для конституционного регулирования взаимоотношений между главой государства и парламентом, например, в условиях президентской формы правления.

Так, Президент Азербайджана наделен правом роспуска Милли Меджлиса – однопалатного парламента (ст. 98-1), притом, что Милли Меджлисс не полномочен выразить вотум недоверия Правительству и не наделен правом его отставки. Асимметрия во взаимоотношениях характерна и для полупарламентских форм правления, в частности, в

[1] Конституция Азербайджана // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 151-152.

отдельных странах конституционно не предусмотрена ответственность в виде отрешения от должности президента.

К примеру, ст. 96 Конституции Узбекистана (в ред. п. 4 ст. 1 Закона РУз от 18 апреля 2011 г. за № ЗРУ-284) устанавливает, что при невозможности исполнения действующим Президентом Республики Узбекистан своих обязанностей его обязанности и полномочия временно возлагаются на Председателя Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, с проведением в течение трех месяцев в полном соответствии с Законом «О выборах Президента Республики Узбекистан» выборов Президента страны[1]. Таким образом, если такая невозможность связана с действиями (решениями) обычно характеризующимися как правовое основание для квалификации тяжкого (особо тяжкого) преступления, то в этом случае конституционная ответственность в виде отрешения от должности президента конституционно не предусмотрена.

Организация исполнительной власти. Статус исполнительной власти в государствах Содружества определен в национальных конституциях и специальных законах, обусловлен формой правления. Правительство в этом случае признается конституционным органом. Название правительства имеет свои (национальные) особенности: Правительство (Российская Федерация), Кабинет министров – Правительство (Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан), Правительство – Совет Министров – Республика Беларусь, Кабинет Министров (Правительство) – Туркменистан, Кабинет Министров Республики – Узбекистан. Притом, что правительство является конституционным органом, статус высшего органа исполнительной власти оно имеет не везде.

Характерно то, что во всех субпрезидентских республиках конституционно предусмотрен пост премьер-министра, притом что главой исполнительной власти является президент (Азербайджан, Туркменистан, Таджикистан).

Кроме Армении, Кыргызстана и Молдовы, где правительство несет ответственность перед парламентом, во всех осталь-

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 848.

ных государствах правительство подотчетно главе государства. В отдельных национальных конституциях содержится оговорка о том, что правительство ответственно и перед парламентом.

Организация законодательной власти. В конструкции верховной публичной власти подобающее место занимает парламент. При этом в государствах СНГ название общенационального органа законодательной власти различно, равно как и обусловленное формой государственного правления его положение в системе разделения властей.

Абсолютное большинство общенациональных парламентов являются однопалатными, кроме Республики Беларусь (Национальное собрание и Совет Республики; последний не имеет права внутреннего вето, наделен в основном полномочиями по утверждению кандидатур должностных лиц, предлагаемых президентом), Таджикистана (Маджлиси Оли, который состоит из двух маджлисов – Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон)[1], а также Российской Федерации, Федеральное Собрание (Парламент) которой состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Нередко конституции анализируемой группы стран содержат дефинитивные нормы относительно общенациональной легислатуры: «Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства» (ст. 61 Конституции).

Во всех странах выборы в легислатуры квалифицируются как всеобщие, равные, прямые при тайном голосовании; установленный возрастной ценз составляет 24–25 лет, реже – 21 (Украина); в парламент Республики Беларусь – 30 лет. В отдельных республиках (Таджикистан) одна из палат парламента – Маджилси милли избирается косвенным путем (3/4 палаты), а одну четвертую часть членов Маджилси милли назначает Президент Республики Таджикистан (ч. 2 и 3 ст. 50)[2]. Срок полно-

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 765.
[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 766.

мочий национальных парламентов, как правило, составляет 4–5 лет. Действует принцип парламентаризма, т. е. парламент (одно- или двухпалатный) осуществляет свои полномочия на постоянной основе[1]. Конституционно определяется природа депутатского мандата. Согласно Конституции Молдовы (ст. 68 «Представительный мандат») «при исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа. Всякий императивный мандат недействителен».

Основная функция парламентов заключается в принятии законов, а в большинстве государств СНГ и внесении поправок в действующие конституции (кроме Таджикистана, Туркменистана и Кыргызстана (кроме разд. 1, 2, 9) или даже принятия новых конституций (Украина).

Обобщенно полномочия однопалатных парламентов заключаются в следующем: назначение референдума; утверждение основных направлений внутренней и внешней политики; ратификация и денонсация международных договоров; утверждение госбюджета; вопросы амнистии и государственных наград; утверждение указов президента о введении чрезвычайного или военного положения.

Организация судебной власти. Модели судебной власти в большинстве государств СНГ весьма сходны. Действует разветвленная система судов общей юрисдикции, возглавляемая верховным судом. В большинстве стран специальной судебной ветвью является арбитражная юстиция. В Республике Беларусь – это хозяйственные суды. В ряде государств получила специализацию административная юстиция. Во всех без исключения странах учреждены и действуют конституционные суды, структурно будучи включенными в судебную систему страны. Существуют и нетипичные формы осуществления конституционного контроля. В частности, в Кыргызской Республике в составе Верховного суда до принятия действующей Конституции была

[1] Там же. С. 474, 765, 837-838.

учреждена Конституционная палата, на которую была возложена функция судебного конституционного контроля (ч. 3 ст. 93, ст. 97). Предусмотрен институт альтернативной юстиции.

Особенностью некоторых государств СНГ является наличие нетрадиционных судебных органов. Так, согласно ст. 59 Конституции Кыргызстана 2010 г. «в Кыргызской Республике граждане вправе учреждать суды аксакалов. Порядок учреждения судов аксакалов, их полномочия и деятельность определяются законом»[1]. Аналогичная норма предусмотрена действующей Конституцине страны (ч. 1 ст. 115). Лишь в конституциях отдельных стран по западному образцу формируется такой орган, как Высший совет магистратуры, который обеспечивает согласно правилам судоустройства назначения, перемещения, повышения судей и применение к ним дисциплинарных мер (ст. 122 Конституции Молдовы); в Армении аналогом такого органа является Высший судебный совет (ст. 173 Конституции).

Конституционная юстиция. Во всех странах Содружества были учреждены специализированные органы конституционного контроля. Внесенными поправками в Конституцию Казахстана воссоздан Конституционный суд. Конституционные суды учреждены новыми конституциями Кыргызстана и Узбекистана.

Согласно ст. 97 Конституции Казахстана Конституционный суд является высшим органом судебной власти, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции. Конституционный суд состоит из одиннадцати судей, включая Председателя, полномочия которых длятся восемь лет. Конституционно определено, что одно и то же лицо не может быть назначено судьей Конституционного суда более одного раза. Председатель Конституционного суда назначается Президентом Республики с согласия Сената Парламента. Четверо судей Конституционного Суда назначаются Президентом Республики, по трое

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 470.

судей Конституционного суда назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом. Заместитель Председателя Конституционного суда назначается Президентом Республики по представлению Председателя Конституционного суда из числа конституционных судей. В отношении всех суде действует принцип несовместимости.

По Конституции 2021 г. Конституционный суд дает официальное толкование Конституции; разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики Конституции; дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика; разрешает споры о компетенции между ветвями государственной власти и др.

Конституционный суд Республики Узбекистан избирается Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан по представлению Президента Республики Узбекистан из числа специалистов в области политики и права, рекомендованных Высшим судейским советом Республики Узбекистан, включая представителя от Республики Каракалпакстан. Судьи Конституционного суда избираются на десятилетний срок без права на переизбрание. Конституционный суд Республики Узбекистан избирает на пятилетний срок из своего состава председателя Конституционного суда Республики Узбекистан и его заместителя (ст.ст. 132–133).

Государственно-территориальное устройство абсолютного большинства государств СНГ имеет жестко централизованный характер. Кроме Российской Федерации, все государства – члены СНГ конституционно объявили себя унитарными государствами.

При этом на конституционно воспринятый принцип унитаризма не оказывает какого-либо влияния наличие автономии в таких государствах, например, Горно-Бадахшанской автономной области – в составе Республики Таджикистан (ст.ст. 81–83), Республики Карпакалпакстан – в Узбекистане (ст.ст. 70–75). Конституция Азербайджана квалифицирует Нахичеванскую Автономную Республику «автономным государством в составе Азербайджанской Республики» (ст. 134). В соответствии со ст. 135 Конституции («Разделение властей в Нахичеванской Автономной Республике») в Нахичеванской Автономной Республике законодательную власть осуществляет Али Меджлис, ис-

полнительную – Кабинет Министров, судебную – суды[1]. Вместе с тем, согласно ст. 7 Конституции Азербайджана, «Азербайджанское государство… унитарная республика»[2].

По Конституции Молдовы «Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство» (ст. 1); однако же восприятие данного конституционного императива народом Приднестровья, не пожелавшего стать частью «единого и неделимого государства», вполне ожидаемо. Очевидно, что применительно к современным условиям конституционного развития децентрализация государственной власти «по вертикали» в большей степени способствовала бы укреплению единства и целостности государства (основу которого составляло бы действительное единство и солидарность народов, входящих в его состав), в конечном счете предопределило бы устойчивость и конституционную стабильность в стране.

Конституции практически всех государств СНГ закрепили статус органов, осуществляющих публичную власть на местах, включая местное самоуправление. При этом формы юридического оформления статуса указанных органов различны. Не употребляя термин «местное самоуправление» (из чего не следует вывод об отрицании данного института), Конституция Республики Молдова устанавливает, что «публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения» (ч. 1 ст. 109).

[1] Конституция Азербайджана // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 163-164.

[2] Там же. С. 132.

Глава 29. Конституционно-правовая семья государств Африки

Со второй половины 40-х гг. XX в. на протяжении десятилетий в мире происходил огромной значимости процесс деколонизации, обусловленный распадом создававшихся веками крупнейших европейских колониальных империй (первоначально британской, французской, бельгийской, голландской, португальской). Деколонизации способствовала поддержка ряда крупных мировых держав, а также создание международным сообществом прочной правовой основы (актов), не только осуждающей колониализм, но и придавшей национально-освободительной борьбе международно-правовое основание. Именно в это время в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права получило легальное признание право наций на самоопределение[1].

В результате принявшего массовый характер национально-освободительного движения десятки государств Азии, Африки, Центральной и Южной Америки, Океании получили независимость.

В планетарном масштабе Африка является единственным материком, почти посередине пересекаемый экватором и располагающийся в обе стороны от него до субтропических широт обоих полушарий; включает 54 государства, занимающих площадь 30,3 млн км^2, равную одной трети части всей суши земного шара. При этом население континента составляет около 1 549 863 чел. (2025). Среди самых крупных по численности населения выделяются 10 стран: Нигерия – 206 млн чел., Эфиопия – 114 млн чел., Египет – 102 млн чел., Демократическая

[1] См.: Международные акты: Сборник документов / отв. ред. К. А. Бекяшев : в 2 т. Т. 1. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 56–59.

Республика Конго – 89 млн. чел., Танзания – 63 млн чел., Южноафриканская Республика – 60 млн чел., Уганда (46 млн чел.), Алжир (43 млн чел.), Республика Судан (41 млн чел.). Как самый высокий в мире отмечается естественный прирост населения: по данным ООН, данный показатель составляет около 25 человек на 1000 жителей Африки; почти в 2,5 раза рождаемость превышает смертность.

Согласно классификации ООН структурно макрорегион Африка велючает пять мезорегионов: Северную Африку, Западную Африку, Восточную Африку, Центральную Африку и Южную Африку.

Южная Африка включает такие государства, как Республика Ботсвана, Республика Замбия (бывшая Северная Родезия), Республика Зимбабве (ранее Южная Родезия), Королевство Лесото, Республика Мадагаскар, Республика Намибия, Королевство Эсватини (Свазиленд), Республика Сейшельские Острова, Южно-Африканская Республика (всего девять государств). Данный субрегион считается самым продвинутым на континенте. Проникновение в эту часть Африки европейцев, что было связано с приходом португальцев, относится к XV в. В конце XVI в., после обретения независимости от Испании, третьим игроком в регионе стали Нидерланды. После промышленной революции XVII в. и связанной с ней активизации заморской торговли и колониальной экспансии по прошествии определенного времени наиболее плодородные и богатые земли юга Африки стали принадлежать Великобритании.

Северная Африка (Магриб), простирающаяся от Марокко через Алжир, Тунис и Ливию до Египта и Судана, включает такие государства, как Алжирская Народная Демократическая Республика, Арабская Республика Египет, Государство Ливия, Исламская Республика Мавритания, Королевство Марокко, Сахарская Арабская Демократическая Республика, Республика Судан, Республика Южный Судан, Тунисская Республика (всего девять государств)[1].

[1] См.: Окунев И.Ю. Политическая география : учебник. 3-е изд. , перераб. и испр. М., 2025. С. 59–61.

Центральная (Экваториальная) Африка объединяет страны со значительной территорией в глубине континента, которые, по оценкам экспертов, испытывают наибольшие проблемы с отставанием в развитии. В ее составе Республика Ангола, Габонская Республика, Республика Камерун, Демократическая Республика Конго, Республика Конго, Республика Сан-Томе и Принсипи, Сан-Топе и Принсипи, Центральноафриканская Республика, Республика Чад, Республика Экваториальная Гвинея (всего 10 государств).

Субрегион Западной Африки располагается в зоне доминирования французской колонизации, включает несколько стран: Республику Бенин, Буркина-Фасо, Республику Гамбию, Республику Гвинея, Республику Гана, Республику Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Республику Кот-д'Ивуар, Республику Либерию, Федеративную Республику Нигерию, Республику Сенегал, Республику Сьерра-Леоне, Республику Того.

Примечательно, что страны Западной Азии – разные по уровню социального и экономического развития: среди всех африканских стран, за счет добычи нефти, опередив по размеру ВВП Южно-Африканскую Республику, на первое место вышла Нигерия, за ней располагается Гана, экспортирующая в том числе электронику; первое место в мире по производству какао занимает Кот-д'Ивуар; четвертое место после ЮАР по добыче золота, входя в первую десятку мировых золотодобывающих производств, занимает Мали. С запада примыкает группа островов, называемых Макронезией, в которой только Кабо-Верде является суверенным государством, а остальные (Мадейра, Азоры и Канары) – зависимые от Португалии и Испании территории.

Геополитическая особенность стран субрегиона такова, что ряд стран (Гвинея, Гана, Кот-д'Ивуар, Нигерия, Сенегал, Того) имеют выход к Атлантике, соответственно обладают развитой портовой инфраструктурой. В зависимости от метрополии, к которой ранее принадлежали страны Западной Африки, все они условно подразделяются на две группы: а) Британскую Западную Африку (с начала XIX в.) и б) Французскую Западную Африку (1895–1958).

Восточная Африка объединяют такие страны, как Республика Бурунди, Республика Джибути, Республика Кения, Союз Коморских Островов, Республика Маврикий, Республика Малави, Республика Мозамбик, Республика Руанда, Республика Сомали, Республика Танзания, Республика Уганда, Государство Эритрея, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия. В Восточной Африке находятся страны, имеющие выход к Индийскому океану (Кения, Малави, Замбия и др.).

Все эти страны по классификации ООН относятся к обширной группе развивающихся стран с колониальным прошлым. Причем, за исключением Эфиопии и Эритреи (до 1996 г. являлась частью Эфиопии), все страны Восточной Африки длительное время находились главным образом в колониальной зависимости от Великобритании или Франции. Среди стран Восточной Африки есть государства, которые почти впятеро превышают территории крупных европейских государств (например, если сравнить Эфиопию и Великобританию) или сопоставимы с ними (территория Мадагаскара или Сомали превышает территорию Франции). В то же время в данном субрегионе Африки есть и небольшие государства, к примеру, островное государство Маврикий, а также Бурунди и Джибути. Притом что в отдельных странах субрегиона (Бурунди, Руанда, Маврикий) плотность населения довольно высокая для Африки, его особенность и в том, что многие районы больших стран – в основном необитаемые территории. Среди всех стран Восточной Африки по численности населения, как и по территории, первенство сохраняет Эфиопия (114 млн чел.). Как уже отмечалось, с населением крупных государств Западной Европы также сопоставима численность населения Танзании, Кении, Уганды; но есть страны с малочисленным населением: менее 1 млн чел. – на Коморских островах, в Джибути. Хотя и в меньшей степени, чем страны Северной Африки, некоторые из стран Восточной Африки богаты природными ресурсами.

В сравнении с другими континентами Африка отличается сравнительно поздним периодом приобретения территориальными образованиями государственной независимости. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что только Либерия 26 июля 1847 г., получив независимость, становится на республиканский путь развития; спустя более 70 лет – в 1922 г. самостоятельность обретает Египет. Прорыв наступает только с 1958 г.,

когда целая группа государств расстается с колониальным прошлым, но большинство государств этого ареала становятся самостоятельными главным образом с 1960-х годов.

Вместе с тем проявление прежнего колониализма и в современных условиях имеет место, в частности в форме остатков колониальных владений. Так, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии сохраняет контроль над Гибралтаром, Фолклендами, Виргинскими островами, островом Святой Елены; Франция – над Гватемалой, Гвианой, Мартиникой, Сент-Пьером и Микелоном, Французской Полинезией. Применительно к африканскому ареалу признаки колониального прошлого сказываются во всем, но в особенности сильное влияние испытывают государственно-правовые системы, вследствие чего они характеризуются чрезвычайным разнообразием. Кроме отмеченного фактора, разнотипность правовых систем этих стран в значительной мере обусловлена культурным разнообразием государств Африки, заключена в их особом историческом и социокультурном развитии[1].

Существенно отличаясь от правовых систем других континентов, правовые системы государств Африки вместе с тем не образуют некий архетип – единую африканскую семью права. В компаративистике такую правовую общность квалифицируют плюралистической: она отличается параллельным существованием, в буквальном смысле переплетением различных правовых систем: обычного, религиозного, романо-германского и общего права[2].

Отмечается поликонфессиональность стран Восточной Африки: в некоторых из них принят ислам, в других – большин-

[1] См.: Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Африки // Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинский, А. Ю. Мелехова И. С. Назарова. М., 2018. С. 357–371.

[2] См. об этом: Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : ИНФРА-М. М., 2009. С. 645 и сл.

ство жителей исповедуют христианство. К примеру, религиозное большинство в Республике Конго составляют христиане (50 %), в то время как 48 процентов составляют приверженцы традиционных культов. Точно так же различен и состав населения стран Африки. К примеру, в составе населения расположенной в Западной Африке Нигерии преимущественно – мусульмане и христиане.

Во всех странах, населенных в сельской местности племенами, существуют традиционные религиозные культы, действует обычное право. Государственно-правовое развитие субрегионов Африки также неодинаково. В частности, государства, приемлющие монархию, есть только в Южной и Северной Африке. На континенте есть страны с достаточно высоким уровнем конституционной демократии – ЮАР, Ангола и др.

Первая волна конституций государств Африки последовала вслед за получением ими независимости в конце 1950-х, в особенности в начале – середине 1960-х гг. При этом конституционные системы этих стран, что в особенности характерно для начального периода обретения независимости, буквально следуют за моделями метрополий, подражая им во всем, притом что социально-экономические, социокультурные и правовые условия были принципиально иными.

Как уже отмечалось, доминантой государственно-правового развития стран Африки является их принадлежность в прошлом к тем или иным метрополиям – Великобритании, Франции, Португалии, Испании[1]. С рассматриваемых позиций

[1] Следует обращать внимание и на фактор идеолого-мировоззренческого характера, под эгидой которого происходили процессы деколонизации в 1960-х гг. Как известно, традиционной концепцией колониализма, вызревшей в умах представителей Старой Европы и традиционной для XIX – первой половины XX в., объявлялась расовая теория, базировавшаяся на том постулате, что африканцы не способны самостоятельно подняться на более высокую ступень развития и потому должны под жестким контролем европейских наставников перенимать базовые признаки западной цивилизации.

обособляются группы стран, правовой образ которых сформировался под воздействием какой-то одной из колониальных держав в прошлом. Так, на правовые системы целой группы стран (Гамбия, Кения, Гана, Либерия, Малави, Маврикий, Нигерия, Судан, Танзания, Уганда, Замбия, Зимбабве) существенное влияние оказал (и оказывает) государственно-правовой опыт и современная конституционная практика Великобритании. Соответственно, система законодательства, судебная практика отмеченной группы стран развиваются в большей или в меньшей степени по британскому образцу. Вестминстерская система правления оказывает прямое воздействие на государственное (конституционное) устройство таких стран[1].

Другая группа государств (Алжир, Ангола, Бенин, Республика Конго и др.) испытывают в государственно-правовом развитии сильное влияние правовых (в том числе и конституционных) систем стран романо-германской семьи – Франции (в большей степени), а также Португалии, Бельгии, Испании.

Соответственно, исследователи проблемы обращают внимание на две относительно обособленные группы конституционных систем африканских государств: 1) группа франкоязычных и 2) англоязычных стран. Отмечается, что франкоязычные конституции копируют структуру и стилистику (правовой стиль) образца Конституции Франции Пятой республики,

---

Более завуалированной и имеющей управленческо-экономический подтекст является теория, основанная на симбиозе утилитаризма и рационализма. Ее суть в том, что интересы эффективного управления и извлечения коммерческой выгоды в сложных климатических и общественных условиях африканских государств (в данном случае речь шла о Конго) требуют максимальной регламентации жизни колонизированных народов, а также обеспечение исполнения директив любыми средствами (Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь. Т. 4. С. 94.).

Под влиянием колониального фактора, восприняв западный этос в крайне ограниченном объеме, африканцы оказались во многом отвлечены, если не сказать, изолированы от ценностей своей традиционной цивилизации.

[1] См.: Хабриева Т. Я. Вводная статья к конституциям Африки // Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. С. 6–11.

включая многие конституционные институты, в том числе приоритет арбитражной роли президента. Констатируется, что конституции этой группы стран отличаются лапидарностью (краткостью) изложения конституционных конструкций, используя при конструировании конституционного текста «язык определений». Вследствие этого конституции отличаются громоздкостью (для сравнения: Конституция Мали 1992 г. содержала 122 статьи, а в 2023 г. в новой Конституции присутствует уже 191 статья. Но как это согласуется с «французским образцом»?). Напротив, англоязычные конституции гораздо объемнее, обособляются разнообразием институтов вследствие выбора объектов конституционного регулирования, детализации применяемого языка описаний (конституции ЮАР, Замбии, Нигерии).

Отмечается, что композиция конституций франкоязычных стран соответствует схеме: президент – правительство – парламент»[1]. Иное для конституций англофонов: их отличает особый стиль, наличие в текстах билля о правах, закрепление статуса оппозиции, детализация парламентских и управленческих процедур, наличие множества норм о гражданстве, избирательной и партийной системах, конституционализация государственных служб, полиции, учреждение и определение статуса различных комиссий, института омбудсмена и даже размещение в текстах этических кодексов государственной службы, а равно конституционализация финансовой системы, закрепление статуса силовых структур[2].

Существуют и такие страны, в правовых системах которых одновременно присутствуют особенности двух правовых семей (Камерун, Лессото, Сомали).

В ряде африканских стран сохранение традиционных конституционных порядков в значительной мере связано с дей-

[1] Чиркин С. В. Африканский конституционализм : Общее и особенное // Сравнительное конституционное право : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. И. Ковлера. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2025. С. 157.

[2] Чиркин С. В. Африканский конституционализм : Общее и особенное. С. 159.

ствием религиозных систем права (мусульманское, индусское). Их влияние на государственно-правовое развитие таких стран (Алжир, Марокко, Судан, Сомали, Чад) является определяющим. В частности, в Судане мусульманское право прижилось (точнее сказать, было навязано) после завоевания северной части континента арабами. В последующем именно это обстоятельство заявит о себе таким образом, что это явится одной из едва ли не самых существенных причин раскола государства и, как следствие этого, возникновения наряду с Республикой Судан нового государства – Южного Судана[1].

Довольно большую группу образуют страны, в которых существенное или определяющее значение имеет обычное право (Нигер, Центральноафриканская Республика, Республика Камерун, Бенин, Танзания и др.).

Отмечая эти особенности в правовом развитии африканских государств, следует обратить внимание на то обстоятельство, что конец XX – начало XXI в. характеризуется тем, что на правовые (и конституционные) системы существенное влияние оказывает феномен правовой конвергенции: правовой аккультурации в той или иной степени подвержены все страны и континенты. Не является исключением и регион Африки[2]. В связи с

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 385 и сл.

[2] См. об этом: Червонюк В. И. Государство, право глобализация // Государство и право. 2003. № 8. С. 94–97; Червонюк В. И. Традиции как выражение преемственности в правовом развитии, их регулятивные особенности, взаимосвязь с инновациями в сфере действия конституционного права // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 511–527; Червонюк В. И. Традиции и инновации в структуре права и конституционном развитии в контексте модернизации российской государственности : в 3 вып. Вып. 3. Традиции и инновации в государственно-правовом развитии России в контексте феномена правовой аккультурации и модернизации Российского государства // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12; Червонюк В. И. Структура права: закономерности формирования и развития : в 9 вып. Вып. 8. Гуманитарное право как проявление мультиструктурных преобразований в со-

этим происходит взаимное влияние друг на друга различных типов правовых систем, что наиболее отчетливо проявляется в сближении континентальной системы права и системы общего права. Наблюдаются две взаимообусловливающие друг друга тенденции: интервенция закона и законодательной культуры в сферу общего права, с одной стороны, и возрастание роли судебной деятельности и прецедентной практики в системе континентального права – с другой. Вследствие правовой конвергенции (интеграции), при которой происходит взаимное обогащение права в различных ареалах, в правовых системах демократических стран появляются известные черты общности, своего рода «новой однотипности»[1]. Вместе с тем национальные правовые системы не утрачивают своей идентичности, сохраняя относительную самостоятельность, присущую им самобытность. Интернационализация национального права переплетается с доместикацией (интернационализацией) международного права, проявляющейся в признании его частью внутреннего права страны. Все большее число международных норм инкорпорируется внутренним правом, обретая там свое полное значение[2].

Под таким влиянием находятся конституционные системы многих стран Африки: Анголы, Кабо-Верде, Гвинеи-Бисау, Сан-Томе и Принсипи и др. Считается, что это гибридные конституции, напоминающие основные законы испано-португальской группы и в то же время в чем-то сходные с конституциями англоязычных стран. Думается, что в данном случае доминантами все же являются иные процессы, в которые вовлечены не отдельные группы стран, подобно приведенным,

временных правовых семьях // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6.

[1] См.: Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. / пер. с нем. М., 1998. Нередко эти процессы описываются понятием гармонизации права (Б. Н. Топорнин, И. И. Лукашук и др.).

[2] См. об этом: Червонюк В. И., Калинский И. В. Государство, право, глобализация // Гос-во и право. 2003. № 8. С. 94–97.

но все без исключения, причем, безусловно, в разной степени. Речь идет о процессах конвергенции и дивергенции, под влиянием которых трансформируются правовые системы современных государств. Конституционные системы в той же мере подвержены влиянию этих планетарного уровня действия факторов[1]. Именно этим обстоятельством обусловлен симбиоз конституций франкоязычных и англоязычных стран, притом не только в Западной Африке (хотя примеры Гвинеи-Бисау и Кабо-Верде весьма колоритны).

Являясь в общем сравнительно новой ветвью права[2], конституционное право государств Африки тем более отличается сравнительной молодостью и лабильностью. Динамизм в развитии стран рассматриваемого континента определил и отношение к конституционному законодательству. После принятия в 1960-х гг. первых конституций, преследовавших главным образом цель заявить о самостоятельности и «собственном» пути развития, имевших во многом декларативный и не соответствующий действительным конституционным реалиям характер, большинство государств Африки к концу XX – началу XXI в. приняло новые основные законы, гораздо в большей степени соответствующие характеру их конституционного (государственно-правового) развития; конституционные системы иных государств претерпели существенные изменения[3]. Для госу-

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Структура права : теория, методология, технологии и практики формирования : монография. М., 2024. С. 83–96 и сл.

[2] Если формирование теоретической юриспруденции относится уже к XII-XIII вв., то отпочкование конституционного права в самостоятельную научную отрасль произошло значительно позже в отличие от других юридических наук (например, гражданского, уголовного права), хотя процесс выделения новых юридических дисциплин продолжается и сейчас (см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 1. Ч. I. С. 25 и сл.).

[3] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Гл. 18. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Африки.

Вместе с тем и в новейших условиях зависимость многих стран Африки от высокоразвитых стран остается весьма значительной. Поэтому, несмотря

дарств рассматриваемого региона такое отношение к конституционному законодательству можно считать вполне объяснимым: первые конституции явились результатом компромисса между силами национально-освободительного движения и колониализмом, вследствие чего для основных законов новых государств, в частности бывших колоний Великобритании, было характерно включение в конституционные тексты норм, закрепляющих статус домициона, сохранение прав и привилегий племенной и феодальной верхушки, являвшейся опорой колониального режима, конституционное оформление прав некоторых групп населения (к примеру, закрепление особых права белого меньшинства (Конституция Зимбабве) и др.[1]

В принципе, справедливо обращено внимание на то обстоятельство, что с 1990-х – начала XXI в., особенно с 2010 г., наблюдается адаптация африканского конституционализма к местным условиям, притом таким образом, чтобы трансформация соответствовала принятым международным стандартам. В этой связи во всех обновленных конституциях (в ред. 2010 г.) провозглашен политический и партийный плюрализм, декларированы правовое государство (государство с утвердившимся верховенством права – ст. 8 Конституции Нигер, ст. 2 – Анголы, ст. 2 – Кабо-Верде), закреплены нормы о народе, правах, социальной справедливости, о разделении и сбалансированности властей, провозглашается принцип добросовестного управления. Одновременно наполняется новым содержанием понятие государства, в его оценку включены такие характеристики, как транспарентное, справедливое, беспристрастное; все более за-

на декларируемые государственный суверенитет и независимость, многие из них зависимы в политическом и экономическом отношении от этих государств (нередко метрополий) и проводят прозападную политику; немаловажно то обстоятельство, что ключевые позиции в экономике занимает крупный иностранный капитал.

[1] См.: Африка : в 2 т. / редкол.: А. М. Васильев и др. М. : Энциклопедия : ИД «ИНФРА-М», 2010. Т. 1: А–К. 2010. С. 101 и сл.

метным становится стремление национальных законодателей к сочетанию в конституциях национальной самобытности и стремления к африканской интеграции. Отмечается гуманизация законодательства, в частности, конституционно (хотя и редко) отменяется смертная казнь, закрепляются запреты на медицинские эксперименты без согласия пациента. Весьма заметно выражение самобытности указанием на ее связь с традиционной властью, признанием обычного права. Это, можно сказать, общий тренд конституционных законодателей государств Африки[1].

Содержательно и композиционно конституции стран Африки имеют сходство. Это во многом связано с социокультурной уникальностью континента, попыткой национальных законодателей отобразить в конституциях и достижения мировой конституционной культуры и в то же время представить в них национальное своеобразие. Сильным проявлением унификации является влияние внешнего фактора. Конституция Ботсваны 1966 г. является типичным образцом конституций, которые были подготовлены лондонским Колониальным управлением для бывших колоний (таких, как Кения, Уганда, Замбия, Гана и др.) и принимались в Лондоне на конференциях круглого стола.

В структуре некоторых конституций (Ботсваны) отсутствует полноценная специальная часть, раздел и даже статьи, в которых бы содержались типичные для конституционных текстов так называемые общие положения.

В некоторых конституциях не существует отдельного положения, которое предусматривало бы, что этот документ является высшим законом страны. Между тем данное обстоятельство значительно усложняет осуществление конституционного контроля. Это презюмируется, а также подтверждается практикой применения Основного закона судами Ботсваны.

---

[1] Чиркин С. В. Африканский конституционализм : Общее и особенное. С. 156–169.

По прошествии определенного времени содержание конституций претерпевало определенную модификацию, хотя страны рассматриваемого континента и в новых конституциях сохраняют основные черты воспринятых ими моделей позитивного конституционного права своих бывших метрополий.

В частности, обращается внимание на то обстоятельство, что Конституция Кот-д'Ивуара 2000 г., как и ранее, скомпонована по модели действующей Конституции Франции. Такое же сходство с упомянутой Конституцией Франции имеют конституции таких африканских стран, как Того и Буркина-Фасо. Однако это лишь сугубо внешнее сходство. Конституционная практика каждой из этих стран в силу разнотипности существующих конституционных традиций, особенностей политического, экономического и социального развития имеет мало общего.

Встречаются и новации. В частности, конституционалисты обратили внимание на то обстоятельство, что задолго до интеграционных процессов в Европе, принятые в 1960 г. конституции Ганы и Мали 1960 г. закрепили положения о частичном или полном отказе от национального (государственного) суверенитета в пользу африканского единства. Европейские конституции, равно как и страны с уже устоявшимися конституционными традициями, лишь спустя определенное время станут включать в национальные основные законы нормы, ограничивающие суверенитет государства в пользу наднациональных сообществ[1]. «Переформатированной» новацией можно считать положения Конституции Нигера 1992 г. о праве и обязанности народа на сопротивление и гражданское неповиновение любому репрессивному режиму или режиму, пришедшему к власти неконституционным способом. Справедливо обращается внимание и на то обстоятельство, что Конституция ЮАР 1966 г. закрепила равенство практически всех языков народов страны и включила в конституционный текст неизвестный конституци-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 1. Ч. II. С. 357–371.

онному праву даже европейских стран широчайший набор прав личности[1].

Также обращают на себя внимание новации локального характера. К примеру, у народа йоруба (Нигерия, Бенин, Того) главой государства является король – Оба. Тем не менее, термин «король» имеет несколько иное значение в отличие от западной правовой традиции: если в Европе король – это верховный глава всего государства, ранее не зависевший ни от права, ни от государства, то в Африке этот институт иной: упомянутый Оба избирается советом старейшин и может действовать вопреки решениям совета. В случае отклонения от норм права Оба может быть смещен с поста и «должен умереть в тот же день».

Все государства Африки (неверно их называют развивающимися, странами третьего мира) различны по уровню социально-экономического и политического развития, форме правления, форме государственно-территориального устройства, политическим (государственным) режимам.

Особенным для рассматриваемых государств являются процессы становления и развития национальной государственности.

На состояние государственности, действенности конституционных институтов в значительной мере сказываются особенности социально-политического развития африканских стран: с 1963 по 2003 г. в Африке произошло свыше 30 крупных войн, свыше 111 военных переворотов, несколько тысяч военных и межэтнических конфликтов. Понятно, что данное обстоятельство не остается безучастным по отношения к конституционному развитию африканских стран, и в новейшее время оказывая дестабилизирующее влияние на национальную государственность, качество жизни населения. В этой же связи обращается внимание на растущий социально-экономический разрыв между Африкой и Европой. В Зимбабве не было воен-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 1. Ч. II. С. 357–371.

ных переворотов, однако сохраняющийся десятилетиями в этой стране государственный (политический) режим специалисты склонны характеризовать как авторитарный. В ряде других стран Южного и Юго-Восточного субрегионов Африки имели место военные и государственные перевороты, иногда – достаточно часто (например, на Мадагаскаре)[1].

Отсутствие конституционно-правовой стабильности, можно сказать, характерная черта целой группы государств Африки. Нередко конституционные нормы подгоняются под конъюнктурные интересы правящих кругов, тех или иных кланов и неоправданно часто изменяются. Так, Конституция Гаити стала 23-м конституционным документом в политической истории страны, начиная с 1801 г. В 2007 г. в Таиланде принята 18-я по счету Конституция этого королевства. С особенностями становления и развития государств Африки связан и необычайный динамизм конституционных процессов, правда, в разных странах происходящий по-особенному: в Республике Бенин только в период до начала 1970-х гг. было принято более десяти конституций, в Нигере – восемь, в Гвинее Конституция 2010 г. заменена Конституцией 2020 г.; в Сенегале Конституция 2001 г. подвергалась изменениям в 2009, 2013 и 2016 гг. [2] Конституция Чад с 1961 г. подвергалась изменением не менее 10 раз, Нигера с 1960 – 8 раз, Центральноафриканской Республики с 1960 – и Бурунди с 1962 – 7 раз; в Малави действует шестая по счету Конституция, которая исправлялась с 1994 г. 13 раз. В Центральноафриканской Республике и Мали считается завершенным переходный период и приняты в 2023 г. «постоянные» конституции[3].

---

[1] См.: Хабриева Т. Я. Введение к конституциям государств Южной Африки // Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 6.

[2] См.: Чиркин С. В. Африканский конституционализм : Общее и особенное // Сравнительное конституционное право : монография. М.: Норма 2025. С. 156 и сл.

[3] Чиркин С. В. Африканский конституционализм : Общее и особенное. С. 162.

В то же время есть примеры и иного характера. К примеру, в отличие от государственных (политических) режимов стран Западной и Северной Африки, большей части Южной Африки, демократический режим ЮАР сохраняется с момента принятия Конституции; то же самое можно отнести к Ботсване, где утвердился стабильный государственно-политический режим. Это практически единственное государство Юго-Восточной Африке, где не было военных переворотов и более полувека действует Конституция. Редкими исключениями являются также Кот-д'Ивуар и Мали: в первой из стран одна конституция действовала с момента провозглашения независимости и до 2000 г., а в Мали до 2023 г. неизменно действовала Конституция 1992 г.

Существуют также специальные факторы, негативно влияющие на конституционно-правовое развитие стран Африки. Национальную государственность, как свидетельствуют компетентные источники, подтачивают преступность, коррупция и трайбализм (от англ. tribalism – «племя») – культурно-бытовая и социально-политическая обособленность этнических племен, зачастую переходящая в противостояние. Именно воздействие этих обстоятельств определяет в целом ряде государств континента государственно-политический режим, который нельзя отнести к демократическому (в его классическом понимании), в нем наличествуют черты авторитаризма и чрезмерного централизма.

На состояние современной государственности африканских государств, своего рода его доминантой является выбор направления государственно-правового развития. В компетентной литературе таких направлений, или общих моделей развития, выделяют несколько: а) одна группа государств развивалась по традиционному пути при поддержке инвестиций (Тунис, ОАЭ). При этом все эти государства достигли неоспоримых преимуществ; б) еще одна группа африканских государств (Алжир, Ангола, Гвинея, Египет, Мозамбик, Сомали) восприняли модель социалистической ориентации. Однако, не

имея существенной поддержки от СССР, как это было в начале избранного пути, практически все государства в последующем отказались от этой модели. К примеру, с Анголой такая трансформация произошла в начале 1990-х гг. (т. е. после распада СССР); в) наконец, выбор пути развития, присущий странам Тропической Африки: на развитие этих стран сильное (если не определяющее) влияние оказывают позиции родоплеменной знати[1].

Как отмечалось, во всех странах национальные конституции, как правило, разрабатывались после обретения независимости. При этом большинство таких конституций принимались парламентами, в ряде случаев учредительными собраниями или референдумами. Характерно то обстоятельство, что первые конституции некоторых африканских государств в 70-е гг. XX в. принимались на съездах правящих общественно-политических движений; тем самым их легитимность вызывала серьезные сомнения. Далеко не отдельные элементы октроирования – влияние права метрополий – присутствуют во многих конституциях. Многие конституции, в том числе и принятые в новейшее время, принимались при активном участии западных стран. Так, в частности, в значительной мере октроированный характер носит Конституция Ирака 2005 г. Юридически безупречная по форме и содержанию, она, однако, не решает главной задачи – обеспечения конституционной стабильности и устойчивого развития страны[2].

К специфическим особенностям конституций стран Африки следует отнести закрепление в них безусловного примата норм конституций не только к национальному праву, но и в отношении международного права.

Конституционно закрепляется принцип африканского единства (Мали, Ганы, Либерии; ряд конституций Северной

[1] См.: Африка. Т. 1. С. 104-105.

[2] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 2. С. 126.

Африки базируются на принципах арабского единства; при Мобуту Сесе Секо Конституция Заира основывалась на идеологии мобутизма (В. Е. Чиркин).

В этой же связи конституционные системы ряда стран рецепируют не только модели правления и территориальной организации страны, но также техники и практики составления конституционных текстов, что, в частности, следует отнести к конституциям англоязычных стран, которые заимствовали юридическую технику английского законодательства. Такие конституции традиционно текстуально перегружены, достаточно объемны, отличаются сложностью восприятия, как правило, содержат множество положений, которые (обычно не включаются в конституции стран континентальной семьи права; в них содержатся подробные указания на структуру и источники права страны, руководящие принципы государственной политики, этический кодекс государственных служащих, скрупулезное описание избирательной, партийной, судебной и административной систем, системы местного самоуправления, государственных финансов, статуса центрального банка, регламентация государственной гражданской службы, сил правопорядка и вооруженных сил, статуса земель, порядка увольнения и смещения должностных лиц, выхода государственных служащих и судей на пенсию, а также их вознаграждения и порядка его выплаты. Такие конституции снабжены большим количеством вспомогательных норм – глоссариями, интерпретирующими статьями. Правовая избыточность в этом случае очевидна. Причем отмеченная особенность характерна для конституций, принятых в новейших условиях.

Так, Конституция Республики Конго 2002 г., являясь конституцией третьего поколения, содержит 246 объемных по содержанию статей[1]. Еще более объемной является Конституция Нигерии 1999 г.

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 649–768.

включающая 320 статей и семь объемных приложений, в том числе представленных в виде таблиц[1]. Текст Конституции содержит объемную главу о гражданстве (ст.ст. 32–35 гл. III), множество установлений в гл. V «Законодательная власть, обычно помещаемых в регламентах палат национального парламента, подробный перечень требований, предъявляемых к кандидатам в члены Национальной Ассамблеи, о выборах в каждую из палат бикамерального парламента, об учреждении «некоторых федеральных органов исполнительной власти» (ст.ст. 153–161), «государственной службе Федерации (ст.ст. 169–175), об «учреждении некоторых органов исполнительной власти штата» (ст.ст. 197–205), «государственной службе штата» (ст.ст. 206–213) и др. Конституция небольшого по размерам территории и численности населения государства Кабо-Верде 1992 г. (в ред. от 3 мая 2010 г.), в прошлом колонии Португалии, представлена непропорционально объемным текстом, состоящим из 295 статей и нескольких приложений. Обращает внимание содержание нескольких разделов, посвященных каждой из известных групп основных прав и свобод (гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным), а также сочетающий стиль квазифранцузских и квазианглийских конституций гибридный характер текста Основного закона. Примечательная особенность: все статьи Конституции снабжены заключенными в скобках краткими вербальными выражениями сути ее (статьи) нормативного содержания, например: «Статья 295 (Верховный Суд – состав во время аккумулирования функций Конституционного Суда)»[2].

Абсолютное большинство основных законов стран Африки характеризуют соответствующие государства как единые, светские и демократические республики. Конституции целого ряда африканских стран дополняют эти характеристики указанием на «социальное государство» (Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того).

Далеко не отдельные конституции содержат установления, конституирующие такие фундаментальные ценности и выражающие их конституционные принципы, как «верховенство

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 695–856.

[2] Там же. С. 522.

права», «правовое государство» (Бенин, Гана, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар). Многие конституции закрепляют руководящие принципы государственной политики.

В частности, Конституция Либерии закрепляет принципы, которые «являются базовыми при осуществлении властных полномочий в Республике, а также основополагающими при выработке законодательных, исполнительных или административных предписаний при формулировании других политических решений и их осуществлении» (ст. 4)[1].

Конституции Замбии включает гл. 2 «Цели, к достижению которых должна стремиться нация». Соответственно, такими целями, к достижению которых должны стремиться и которыми должны руководствоваться Государство и все учреждения, органы, а также нижестоящие подчиненные им организации, входящие в систему власти и управления, Конституцией отнесены: «Добросовестное властное управление» (ст. 9); «Национальное единение, мир и стабильность» (ст. 10); «Создание благоприятных условий обеспечения фундаментальных прав и свобод» (ст. 11) и др., в частности, «гендерное равенство, баланс полов» (ст. 17), «справедливое региональное представительство» (ст. 18)[2].

Аналогичные положения содержит Конституция Королевства Лесото в гл. III. «Принципы государственной политики» (ст. 25)[3]. То же самое можно отнести к Конституции Королевства Эсватини (Свазиленд), содержащей гл. V «Руководящие принципы государственной политики и обязанности граждан»[4].

Современные конституции Западной Африки в значительной мере восприняли и такой вектор мирового конституционного развития второго десятилетия XXI в., как стремление сформулировать и закрепить в основном законе ценностный архетип национальной идентичности. Во многих из них говорится о стремлении искать «культурные, философские и духов-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 579.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 95–103.

[3] Там же. С. 452 и сл.

[4] Там же. С. 704–709.

ные ценности цивилизации» (Бенин), об обязанности учитывать «собственные республиканские и этические ценности в жизни нации» (Буркина-Фасо), об уважении «культурных, духовных и моральных ценностей» (Кот-д'Ивуар), об обязанности государства «обеспечивать адаптацию в обществе соответствующих традиционных и культурных ценностей (Гана), о праве населения «на свои этические, религиозные и культурные ценности, которые не противоречат единству и сплоченности государства» (Гамбия). Конституция Буркина-Фасо (в ред. 2012 г.) содержит отдельный разд. I «О ценностях»[1], Конституция Нигера (в ред. 2010 г.) приводит перечень национальных ценностей, формализуя их в гл. II «Основные задачи и общие принципы государственной политики»[2]. В Конституции Кабо-Верде (в ред. 2010 г.) специально выделены в категорию ценностей семья, экологические ценности, ценность родного языка. Думается, что эта тенденция в конституционном развитии западноафрикан-ских (и не только) стран, которая отнюдь не препятствует стремлению к развитию африканской интеграции, будет сохраняться и в обозримом будущем.

Содержательно и композиционно конституции стран Африки имеют сходство, что непосредственно связано с действием внешнего фактора.

В частности, Конституция Ботсваны 1966 г. является типичным образцом конституций, которые были подготовлены лондонским Колониальным управлением для бывших колоний (таких как Кения, Уганда, Замбия, Гана и др.) и принимались в Лондоне на конференциях круглого стола. В структуре конституции отсутствует полноценная специальная часть, раздел и даже статьи, в которых бы содержались типичные для конституционных текстов так называемые общие положения. Это также Конституция Центальноафриканской Республики от 14 августа 2015 г., в которой после преамбулы помещен разд. 1, по

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 91-92.

[2] Там же. С. 703–708.

сути, посвященный исключительно закреплению гражданских прав и свобод (ст.ст. 1–17)[1].

В некоторых конституциях, например, Конституции Ботсваны, не существует отдельного положения, которое предусматривало бы, что этот документ является высшим законом страны. Данное обстоятельство значительно усложняет осуществление конституционного контроля.

Конституция Королевства Лесото содержит положение о том, что Конституция страны является Верховным законом Лесото, и если какой-либо закон противоречит Конституции, то этот закон должен, в части его несоответствия действующей Конституции, быть признан недействительным. Однако механизма признания несоответствующими конституции норм Основной закон не предусматривает; не учрежден и специализированный орган конституционного контроля.

Справедливости ради отметим, что есть и противоположные примеры, в частности, в Южно-Африканской Республике. Согласно ст. 2 Конституции («Верховенство Конституции») она является основным законом Республики, любой закон или действие, противоречащие ей, являются недействительными, а обязательства, которые налагаются ею, обязательны для исполнения.

По форме конституции стран африканского континента представляют собой кодифицированные акты, нормативные комплексы которых достаточно детально закрепляют институты конституционного права. Структурно конституции стран Африки включают преамбулы, иногда достаточно пространные. Основная часть композиционно различна. Конституции отдельных стран содержат заглавные части. Затем, как правило, следует пространная глава о правах. Последовательность расположения глав об органах государственной власти может и не соответствовать реально воспринятой формы правления.

В заключительной части нередко помещены специальные статьи, обозначаемые как «Толкование», в которых представлено официальное разъяснение используемой в конституционном

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 832–837.

тексте терминологии (например, ст. 127 Конституции Ботсваны («Толкование»). Конституция Зимбабве (в ред. 2013 г.) содержит ч. 1 «Применение и толкование главы 4» («Провозглашение прав»).

Практически все конституции, кроме конституций отдельных стран, содержат приложения.

Например: «Выборы специально избираемых членов Национального Собрания» (прил. 1 к Конституции Ботсваны), «Деление округов на регионы для целей отбора членов Палаты Вождей («Нтло Йа Диккоси»)» (прил. 2); Конституция Королевства Лесото содержит прил. 1 «Должностная присяга Короля и регента» и прил. 2 «Главные вожди», также перечень актов, которыми вносились поправки в действующую Конституцию[1].

По прошествии определенного времени содержание конституций претерпевало определенную модификацию, хотя страны рассматриваемого континента и в новых конституциях сохраняют основные черты воспринятых ими моделей позитивного конституционного права своих бывших метрополий. В частности, обращается внимание на то обстоятельство, что Конституция Кот-д'Ивуара 2000 г., как и ранее, построена по модели конституции Франции. Однако это лишь сугубо внешнее сходство. Конституционная практика каждой из этих стран в силу разнотипности существующих конституционных традиций, особенностей политического, экономического и социального развития имеет мало общего.

Такое же сходство с упомянутой Конституцией Франции имеют конституции таких африканских стран, как Того и Буркина-Фасо.

В то же время имеют место и новации. В частности, конституционалисты обратили внимание на то обстоятельство, что задолго до интеграционных процессов в Европе принятые в

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 67–88.

1960 г. конституции Ганы и Мали 1960 г. закрепили положения о частичном или полном отказе от национального (государственного) суверенитета в пользу африканского единства. Европейские конституции, равно как и страны с уже устоявшимися конституционными традициями, лишь спустя определенное время станут включать в национальные основные законы нормы, ограничивающие суверенитет государства в пользу наднациональных сообществ[1].

Весьма интересной представляется интерпретация конституционным законодателем Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи относительно пределов прав и свобод: «реализация прав ограничена требованием соблюдать права других граждан, а также уважать справедливые требований морали, публичного порядка и национальной независимости, определенных в соответствии с законом»[2]. То же самое можно отнести к закреплению в данной Конституции права на идентичность (ст. 24), право граждан на возмещение ущерба, «понесенного в связи с совершением государственными органами, общественными организациями или государственными служащими незаконных действий, которые нанесли вред его правам и законным интересам» (ст. 61)[3]. Примечательно также закрепление на конституционном уровне принципа разделения и взаимозависимости властей (ч. 1 ст. 69)[4].

«Переформатированной» новацией можно считать положения Конституции Нигера 1992 г. о праве и обязанности народа на сопротивление и гражданское неповиновение любому репрессивному режиму или режиму, пришедшему к власти неконституционным способом. Справедливо обращается внима-

---

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 1. Ч. II. Формы конституционного права. М., 2009.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 786-787.

[3] Там же. С. 795.

[4] Там же. С. 796.

ние и на то обстоятельство, что Конституция ЮАР 1966 г. закрепила равенство практически всех языков народов страны и закрепила неизвестный конституционному праву даже европейских стран широчайший набор прав личности.

Конституции многих стран африканского ареала, что далеко не является их спецификой, отличает декларативность: в конституционном акте провозглашаются намерения – цели, притом что даже предлаемые правовые средства и механизмы их достижения имеют весьма вероятностный характер.

В некоторых из конституций государств Африки отразилось влияние новых тенденций в мировом конституционном развитии. В частности, конституционно учреждены особые органы по защите прав человека с участием представителей общественности, а также аналогичные по принципу формирования органы по контролю за средствами массовой информации, по организации выборов и контролю за их проведением. В разных сферах государственного управления создается множество формально независимых государственных комиссий. Повышается роль конституционных судов. В области правосудия в конституциях все чаще регулируются такие вопросы, как основные принципы назначения и избрания судей, их увольнение и отставка, причем эти вопросы решаются самим профессиональным судейским сообществом (под контролем главы государства).

Эти и другие новации в современных африканских конституциях постепенно сближают их с конституциями наиболее развитых стран и нередко подтверждают тезис об «интернационализации» и «стандартизации» многих конституционных принципов и институтов в современный период конституционного развития.

В политологической литературе обращено внимание на то, что к специфическим особенностям конституций стран Африки следует отнести закрепление в них безусловного примата норм

конституций не только к национальному праву, но и в отношении международного права.

Однако далеко не в отдельных конституциях стран Африки встречается принципиально иное. Так, Конституция Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи от 10.03.1990 (в ред. от 25.01.2003) устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью сан-томейского права» (ч. 1 ст. 13). А согласно ч. 3 этой же статьи «устойчивые нормы международных конвенций, договоров и соглашений, надлежащим образом одобренные и ратифицированные соответствующими компетентными органами, после их вступления в силу обладают более высокой юридической силой, чем внутреннее законодательство сан-томейского государства»1. В этой же связи примечательны положения ст. 18. о том, что «права, закрепленные в данной Конституции, не исключают каких бы то ни было иных прав, предусмотренных законами ими нормами международного права» (ч. 1), что «положения, относящиеся к основным правам, толкуются в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека» (ч. 2 ст. 18)[2].

Значительную роль национальные конституции уделяют опосредованию структуры, характера государства и общества, определению типа экономической системы страны. Далеко не отдельные конституции в специальных установлениях определяют цели государства. В частности, согласно ст. 10 Конституции Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи приоритетными целями государства являются: a) гарантия национальной независимости; b) поощрение уважения и претворения в жизнь политических, культурных, социальных, экономических и личных прав граждан; c) развитие и гарантия демократизации и прогресса культурных, социальных и

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 784-785.

[2] Там же. С. 786.

экономических структурных институтов; d) сохранение гармоничного равновесия природы и окружающей среды[1].

Притом что целый ряд государств Африки отличается приверженностью к персоналистским государственным режимам, с ярко выраженной вертикалью власти, которую венчает глава государства, обращает на себя внимание и обнаруживающийся в последней четверти XX столетия стремление к децентрализации системы властвования. Это, в частности, проявляется в том, что в структуре президентства, как правило, учреждается институт вице-президента; притом что президент одновременно возглавляет и исполнительную власть, одновременно учреждается правительство, которое приобретает определенную степень автономии, перераспределяя тем самым часть властного ресурса.

Не является редкостью конституционное разделение ответственности правительства. Формально-юридически это выражено формулой «Правительство несет ответственность перед Президентом и Национальным Собранием» (ст. 113 Конституции Сан-Томе и Принсипи)[2]; одновременно перед президентом и национальным парламентом (см., например ст. 40 Центральноафриканской Республики)[3]; при этом ст. 41 Конституции ЦАР при формировании правительства применяется процедура «инвеституpа». А кроме того, согласно ст. 119 «члены Правительства связаны в своей деятельности Программой Правительства и решениями Совета министров»[4].

Конституционно закрепляется принцип африканского единства (Мали, Ганы, Либерии); ряд конституций Северной Африки базируются на принципах арабского единства (при Мобуту Сесе Секо Конституция Заира основывалась на идеологии мобутизма).

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 783-784.

[2] Там же. С. 810.

[3] Там же. С. 845.

[4] Там же. С. 811-812.

Конституции целого ряда государств характеризуются непоследовательностью и противоречивым отношением к базовому принципу разделения властей, который во многих странах Африки (равно как и Азии) до недавнего времени отрицался или признавался частично, что самым непосредственным образом сказывалось на характере государственного и политического режима.

Влияние британской (вестминстерской) модели и правового менталитета Соединенного Королевства Великобритании сказывается на своеобразии и институционализации и действия базовых принципов конституционализма.

В частности, принцип разделения властей на практике четко не проведен; все эти особенности отражают явное влияние британской (вестминстерской) модели и правового менталитета. Механизмы сдержек и противовесов конституционно не выражены.

Как правило, конституции африканских государств, вне зависимости от принадлежности к той или иной правовой семье, достаточно детально закрепляют правовой статус личности. Из принципа формального равенства проистекает запрет на дискриминацию в зависимости от пола, места жительства, социального положения, национальной, расовой, кастовой принадлежности. Как правило, конституции закрепляют гендерное равенство в правах, что в действительности не соблюдается[1].

[1] В Африке, несмотря на уверения властей о месте женщин в управлении делами государства, их политическое участие остается ограниченным. Такая ситуация имеет место во многих странах континента (Бенин, Буркина-Фасо, Того и др.). Представляя в таких странах более половины всех избирателей, женщины не имеют соответствующего представительства в законодательных органах. Так, в парламенте (Национальном собрании) Бенина удельный вес женщин в 1987 г. равен был 9 %, а спустя 20 лет (по состоянию на 2007 г.) доля женщин в национальном парламенте составляет всего 8,43 %. В Буркина-Фасо женщина была избрана в парламент только в 1977 г. Подобная статистика имеет место и в парламентах других африканских стран; она обусловлена положением женщины в обществе, является следствием как вековых

В то же время система прав и свобод характеризуется формальностью, декларативностью, отсутствием реальных гарантий. При этом основные права ограничиваются не только по законным основаниям в интересах защиты общественной морали и правопорядка, но и по мотивам политической целесообразности. На осуществление прав и свобод оказывает материальное благополучие, принадлежность к правящему классу, институтам традиционного общества. Государство оказывает помощь и содействие неразвитым этническим группам, слоям населения в отдаленных и труднодоступных районах. Так, несмотря на то что с момента своего принятия Конституция Ботсваны (Южная Африка) изменялась более 20 раз, ни одна из поправок не была достаточно существенной, чтобы затронуть основные положения национальной Конституции; каталог прав, предусмотренных Конституцией, до настоящего времени является достаточно ограниченным; в Конституции содержится мало социальных и программных положений; не получили официального закрепления в ее тексте уважение и защита прав человека, демократия и свободные выборы.

Неразвитыми оказываются институты и механизмы защиты прав личности. Закрепленный в национальный конституциях институт судебной правовой защиты не получил развития, по-

традиций в африканских обществах, так и препятствий, искусственно создаваемых находящимися у власти организованными политическими силами. В странах, в особенности тех, которые подверглись влиянию ислама, статус женщин рассматривается ниже статуса мужчины; существует устойчивое предубеждение о том, что у женщин нет права участвовать в принятии политических решений, ее роль ограничена сугубо сферой домашнего быта. Как отмечается в специальной литературе, такое положение поддерживается еще со школы, где законы по борьбе с неграмотностью ограничиваются домашним пространством и мало касаются социально-экономической и культурной тематики, что оказывает влияние на жизнь женщин, на условия труда, на вековые устои, на бедность и безработицу (см. об этом: Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX-XXI вв : на примере Республики Бенин, Буркина-Фасо : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009).

скольку граждане ограничены в доступе к правосудию, к квалифицированной юридической и медицинской помощи. В системе разделения властей судебная власть фактически не является однопорядковой с исполнительной и законодательной ветвями власти1.

Воспринятая конституциями большинства африканских государств модель государственного правления способствует тому, что конституционно и фактически в большинстве африканских (равно как и азиатских) государств глава государства обладает широкими полномочиями в самых разных сферах общественной жизни. Кроме того, возглавляя правящую политическую партию или движение, президент таким образом является центральной фигурой (высшим должностным лицом в системе власти), причем не только в государственном механизме (включая вооруженные силы), но и в политической системе страны. Для подавляющего большинства государств Африки характерно и то, что глава государства одновременно является и главой исполнительной власти или же, обладая пропрезидентским большинством в парламенте, контролирует исполнительную власть (состав правительства, проводимый им курс и др.). В этой связи правительство чаще ответственно не перед парламентом, а перед главой государства, работает под его контролем.

Как правило, вступлению президента страны в должность предшествует приведение его к присяге в порядке, установленном Конституцией страны (например, ст. 7 Конституции Камеруна)[2].

Воспринятая конституциями большинства африканских государств модель государственного правления способствует тому, что конституционно и фактически в большинстве африканских (равно как и азиатских) государств глава государства

[1] См.: Политические системы современных государств : энциклопедический словарь : в 4 т. Т. 4. М. : Аспект Экспресс, 2014.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 627-628.

обладает широкими полномочиями в самых разных сферах общественной жизни. Кроме того, возглавляя правящую политическую партию или движение, президент таким образом является центральной фигурой (высшим должностным лицом в системе власти), причем не только в государственном механизме (включая вооруженные силы), но и в политической системе страны. Для подавляющего большинства государств Африки характерно и то, что глава государства одновременно является и главой исполнительной власти или же, обладая пропрезидентским большинством в парламенте, контролирует исполнительную власть (состав правительства, проводимый им курс и др.). В этой связи правительство чаще ответственно не перед парламентом, а перед главой государства, работает под его контролем.

Юридическая модель такого правления закреплена, в частности, в Конституции Замбии. Согласно ст. 91.12 («Институт президентства и наделение исполнительными полномочиями») «учреждается должность Президента Республики, который является главой государства и Правительства, а также верховным главнокомандующим». «Президент наделяется исполнительной властью государства, которая, согласно настоящей Конституции, осуществляется непосредственно Президентом либо через должностных лиц или других лиц, назначаемых Президентом»[1].

В определенном смысле и применительно к современным реалиям, очевидно, правомерным будет вывод об утверждении в ряде стран, в особенности имея в виду государства Африки, так называемой неоклассической модели президентского правления. Такая модель сохраняет некоторые родовые черты классической президентской формы правления (общенациональные выборы, провозглашение принадлежности исполнительной власти, формирование правительства, включая назначение премьер-министра), но вместе с тем предполагает и такие особенности, которые несовместимы с типовой моделью президентской

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 136.

формы правления. Принципиально иным оказывается и социально-политический и социокультурный фон для этой инновационной модели президентства.

Так, согласно Конституции Габонской Республики от 26.03. 1991 г. (в ред. от 12.01.2011 г.) Президент Республики – «глава государства» и «верховный руководитель исполнительной власти, которую он разделяет с Премьер-министром» (ст. 9)[1]. Президент Республики назначает Премьер-министра… снимает его с должности по своей собственной инициативе или по представлению Премьер-министром отставки Правительства вследствие объявления вотума недоверия или принятия «Национальным собранием резолюции порицания»; по представлению Премьер-министра он назначает других членов Правительства и прекращает их полномочия (ст. 15)[2]. Это также положение о том, что «Правительство проводит политику Нации под руководством Президента Республики и по согласованию с ним» (ст. 28)[3].

Отмеченное явно указывает на признаки президентской модели правления. Однако обращение к положениям ст. 28 о том, что «акты Президента Республики… должны быть скреплены подписями Премьер-министра и соответствующих уполномоченных министров, а равно к положениям разд. II «О Правительстве», не вполне согласуется с данным выводом. Это допущение подтверждается положениями ст. 63 о том, что «Премьер-министр, после обсуждения в Совете Министров, инициирует ответственность Правительства перед Национальным собранием, ставя вопрос о доверии либо по поводу заявления об общей политике, либо ввиду текста закона», ст. 64 о том, что «Национальное собрание привлекает к ответственности Правительство посредством резолюции порицания», ст. 65 о том, что если Национальное собрание принимает резолюцию порицания или отказывает в доверии Премьер-министру, то по-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 585.

[2] Там же. С. 589.

[3] Там же. С. 592.

следний должен незамедлительно заявить о своей отставке Президенту Республики»[1].

Отмеченное, как показывает анализ, является достаточно распространенным для целой группы стран Африки. Согласно ст. 139 Конституции Республики Конго (в ред. от 25.10.2015) «Национальное собрание может выразить недоверие Правительству Республики, что является основанием для отставки Правительства»[2].

В зависимости от конституционно избранной формы правления и др. факторов существует разнообразие в формировании института президента. Общая максима следующая: при президентской (субпрезидентской) форме правления президент избирается прямыми, всеобщими общенациональными выборами (§ 1 ст. 6 Конституции Республики Камерун)[3]. Но существуют и девиантные формы избрания президента. К примеру, согласно Конституции Республики Ангола избранным Президентом («главой государства, носителем исполнительной власти и Верховным Главнокомандующим Ангольских Вооруженных Сил» – ч. 1 ст. 108) «считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов» (ч. 1 ст. 109)[4].

Вследствие отмеченного устройства верховной власти во многих африканских государствах сохраняются авторитарные режимы: в таких случаях глава государства (не имеет значения монарх или президент) возвышаются над другими властями или

---

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 601-602.

[2] Там же. С. 749.

[3] Там же. С. 627.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 523.

государственными институтами[1]. Именно главой государства (или с его санкции ближайшим окружением) принимаются важнейшие решения, определяется курс внутренней и внешней политики. Отсутствие сдержек и противовесов, деформации в осуществлении принципа разделения властей, приводят к авторитаризму, созданию режима личной власти и нередко к культу вождя (лидера нации и государства). Положенный в основу президентских конституций принцип «разделения властей» открыто подменялся принципом полноты и неограниченности исполнительной власти в виде власти, сконцентрированной у президента страны. Являясь не только главой государства, но и главой правительства, Президент при такой модели власти определяет и руководит внутренней и внешней политикой государства, формирует состав правительства, назначает и смеща-

[1] По мнению исследователей, утверждение авторитарных форм политического руководства в африканских странах проявилось как своего рода закономерность становления национальной государственности. Независимо от социально-экономической, политической и идеологической ориентации страны, авторитаризм характеризуется занятием ключевых постов в политической системе правящей элитой – носителями государственной власти, которые персонифицируют государственную собственность и исполняют важнейшие административные функции. Доминирующим авторитарным типом политического режима чаще всего является тот, который концентрирует всю полноту власти в руках главы государства. В таком случае парламент, если он и существует, фактически лишен функций контроля за государственной политикой, а реальный механизм политической власти подчиняется правящим кругам, которые используют широкий арсенал средств и методов правления – от прямого насилия до социального маневрирования и идейно-политического манипулирования.

Отдельные варианты авторитарных режимов используют некоторые демократические формы и процедуры, а демократический проект не избавлен от элементов авторитаризма. В государствах социалистической ориентации можно было видеть концентрацию партийной, законодательной и исполнительной власти в одних руках. В законодательстве отдельных стран сохранились многочисленные статьи колониальных времен бывшей метрополии (Гана, Конго, Мозамбик). Многие стороны поведения человека определяются либо мусульманским правом (Алжир), либо неписаными нормами традиционного общества (Ангола, Бенин, Гвинея-Бисау, Мали, Мозамбик и др.) (см.: Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX-XXI в.).

ет министров, других должностных лиц государства. Возглавляя исполнительную власть, президент при этом оказывается политически и юридически безответственным, фактически, а во многих африканских государствах даже формально независимым от парламента – общенационального (избранного всем населением страны) высшего органа национального представительства интересов.

Особенным образом национальные конституции определяют сроки полномочий президента. По Конституции Демократической Республики Конго Президент страны избирается сроком на пять лет (ст. 70); по Конституции Республики Камерун – на семь лет (§ 2 ст. 6); по Конституции Ботсваны – на 10 лет (ст. 34)[1]. По действующей Конституции Либерии 1986 г. (в ред. 2011 г.) срок президентства сокращен с восьми до шести лет (ст. 50)[2].

Возможность переизбрания национальными конституциями решается по-разному. Значительное количество конституций воспроизводят уже ставшим обычный конституционный стандарт: «не более двух сроков» (причем неважно, подряд или с перерывом); «одно и то же лицо в совокупности не может быть избрано более двух раз»; или «может повторно избираться». Однако есть и характерные только для стран Африки формулировки.

Согласно ст. 65.2 Конституции Республики Конго Президент Республики избирается сроком на пять пет, который может быть возобновлен дважды[3]. Такой конституционный порядок предусмотрен поправками от 25.10.2015, внесенными в Конституцию 2002 г. Такая норма вряд ли может быть признана демократичной.

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 37.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 593.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 733.

Особенностью для стран Африки является конституционно определяемая процедура объявления результатов президентских выборов. Так, по Конституции Центральноафриканской Республики «результаты президентских выборов объявляются Конституционным Судом не позже 15 дней после голосования» (абз. 1 ст. 25)[1].

Особыми являются и способы формирования института президентства. Согласно ст. 28 (1A) Конституции Намибии Вице-президент назначается на свою должность Президентом из числа выборных членов Национального Собрания.

Встречаются и необычные способы вступления избранного на всеобщих выборах лица в должность президента страны, как это характерно для Ботсваны. По Конституции лицо, избранное на пост Президента в соответствии с положениями данной статьи, должно вступить в должность в день объявления его избранным Президентом (ст. 33.7)[2]. При этом речь идет о косвенных выборах (избрание Президента национальным парламентом).

Конституционно не всегда определяются ограничения сроков переизбрания полномочий президента, что указывает на приверженность к персоналистским режимам.

Так, ст. 95 («Срок полномочий Президента и Вице-президентов») Конституции Зимбабве (в ред. 2013 г.)

«1) Срок полномочий Президента или Вице-президента начинается в день, когда он или она будут приведены к присяге и приступят к исполнению своих обязанностей в соответствии с разделом 94.1 (a) или 94.3.

2) Срок полномочий Президента или Вице-президента продолжается до того дня, когда:

a) он или она подает в отставку или отстраняется от должности; или b) после выборов он или она признаны переизбранными или новый Президент объявляется избранным; и, если иное не предусмот-

[1] Там же. С. 840.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 37.

рено в настоящей Конституции, срок их полномочий составляет пять лет и соответствует сроку деятельности Парламента».

Даже самый общий взгляд на конституции африканских государств указывает на то, что в конституционном механизме всех этих государств есть избираемый населением парламент. При этом устройство парламентов многих стран испытывает последствия вестернизации. По образу и подобию парламентов монархических стран и современных стран, приемлющих вестминстерскую систему правления, наряду с палатами (палатой) в состав национального парламента Конституция страны включает и президента (конституционно признаваемого главой государства), что в особенности характерно практически для всех конституционных систем государств Карибского бассейна. Соответственно, большинство конституций стран Африки содержат положение о монархической традиции структуры парламента, например: Парламент состоит из Президента и Национального собрания (ст. 57 Конституции Ботсваны)[1].

На практике, однако, парламент не всегда обладает реальной властью. Это в свою очередь связано с неразвитостью конституционных традиций, невысокой политической и правовой культурой граждан, гипертрофированным развитием исполнительной (или монаршей) власти. Многие традиционные полномочия концентрируются у главы государства или правительства, что в особенности характерно было на начальном этапе становления африканской государственности. Поэтому в условиях личной диктатуры (персоналистских режимов) парламент не играл существенной роли. Его законодательные полномочия носили абсолютно ограниченный конституцией характер, вследствие чего основной формой (источником) позитивного национального права выступал не закон, а акты президента и правительства. Наличие в парламенте правящей пропрезидент-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 47.

ской партии позволяло главе государства (и правительства) дискреционно распоряжаться парламентом, а через это и механизмами законодательствования; в силу этих же причин парламентский контроль не имел какого-либо реального значения. К тому же в условиях президентского правления, будучи формально-юридически (т. е. конституционно) наделенный законодательными полномочиями дискреционного характера, президент свободен был в принятии ничем не стесненных чрезвычайных мер.

Так, на основании таких чрезвычайных полномочий президент Габона Л. Мба распустил парламент и совершил государственный переворот: арестовал председателя национального собрания, отменил, по его мнению, слишком демократическую Конституцию 1960 г. (декретировавшую в стране режим, более близкий к парламентскому, чем к президентскому), а по прошествии нескольких месяцев введенного им же чрезвычайного положения (17 февраля 1961 г.) обнародовал учредившую режим президентской диктатуры «новую» конституцию.

Несомненно, в новых условиях роль парламента значительно возросла, в ряде африканских стран они мало чем отличаются от парламентов стран с утвердившейся демократией. В 1990-х гг. с утверждением в странах Африки новых демократических конституций, наблюдаются функциональные и структурные преобразования их законодательных органов. Парламенты теоретически теперь располагают бóльшими возможностями для более эффективного выполнения своих законодательных и контрольных функций. Вместе с тем справедливо обращено внимание на то, что в современных политических реалиях в африканских государствах в деятельности их парламентов определяющая роль наряду с законодательной функцией должна быть отведена контрольной функции. Для этого должны быть обеспечены условия для реального и практически значимого функционирования таких механизмов парламентского контроля как создание комиссий парламентского расследования, парламентских запросов, устных и письменных вопросов

членам правительства и руководителям иных органов исполнительной власти[1].

По своему названию парламенты стран Африки часто сходны: народный или национальный конгресс, народный или государственный совет, меджлис. Чаще всего парламент имеет уникамеральную (однопалатную) структуру: бикамеральный парламент существует в Непале, Нигерии, Намибии и др.; формируется на всеобщих и прямых выборах. При этом верхние палаты чаще всего формируются косвенными выборами или путем назначения (кооптацией).

В странах Африки сохраняется атипичное (с точки зрения западных стандартов парламентаризма) устройство, не характерное для парламентов других стран. Это наличие в структуре парламента палаты вождей.

По Конституции Ботсваны (ч. III, ст. 77–85) учреждена Палата Вождей (Нтло Йа Дикгоси) для Ботсваны, в состав которой должно входить не менее 33 и не более 35 членов. Устанавливается следующий порядок формирования состава Палаты Вождей (Нтло Йа Дикгоси) и специальные процедуры законодательной деятельности[2].

Согласно ст. 88.2 Национальное Собрание не должно начинать обсуждения по любому законопроекту (включая поправки, вносимые в законопроект), который, по мнению председательствующего лица, в случае его принятия, может изменить любое положение настоящей Конституции или повлиять на a) назначение, признание и изъятие полномочий вождей и старост; b) организацию, полномочия и управление обычными судами; c) обычное право или установление и фиксацию норм обычного права; или d) организацию или собственность племен, кроме случаев, когда i) копия законопроекта была передана в Палату Вождей после его внесения в Национальное Собрание и ii) прошло 30 дней со дня, когда копия законопроекта была направлена в Палату Вождей (Нтло Йа Дикгоси)[3].

[1] См.: Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма…

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 58–60.

[3] Там же. С. 62.

Установлены квоты для женщин в ЮАР и других странах региона.

Корпус парламентариев, как правило, представлен политической элитой (профессиональными политиками), политическими активистами, которые избираются неоднократно. Кроме избранных депутатов, есть квоты для определенных групп: женщин (Уганда), представителей Вооруженных сил и молодежи, вице-президентов. Парламентский индемнитет предусматривает солидное денежное вознаграждение.

К кандидатам на выборные должности наряду с общепринятыми предъявляются и специфические требования.

В частности, согласно п. «d» ст. 61 Конституции Ботсваны от такого лица требуется «говорить и, если только оно не ограничено в своих способностях вследствие слепоты или другого физического недостатка, читать на английском языке достаточно свободно, чтобы принимать активное участие в заседаниях Собрания»[1].

Кроме избираемых на общенациональных выборах депутатов в парламент избираются четыре специально избираемых члена, которые должны быть избраны в соответствии с положениями прил. 1 к настоящей Конституции и Акта Парламента, приведенного в соответствие с данным приложением (п. «b» ст. 58 Конституции Ботсваны)[2].

Законодательные, т. е. традиционно парламентские полномочия, как правило, ограничены. Не спасают клаузулы типа ст. 86 Конституции Ботсваны: «Парламент имеет право принимать законы в целях установления мира, правопорядка и добросовестного правления в Ботсване».

Все конституции континента содержат специальные структурные части, закрепляющие статус судебной власти, судебную систему страны. Обыкновенно, тип судебной системы определяется принадлежностью правовой системы страны к соответствующей семье права. Так, страны, относящиеся к семье общего права, имеют судебные системы, сконструированные по образ-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 49.
[2] Там же. С. 47.

цу: учреждается верховный суд страны (название может быть различным), который венчает систему судов общей юрисдикции. При этом внутри этой группы возможны свои особенности.

В Ботсване учреждается Высокий Суд, который имеет неограниченную юрисдикцию суда первой инстанции по рассмотрению и вынесению решений по любым гражданским и уголовным делам в порядке, установленном любым законом, и любую другую юрисдикцию и полномочия, которые могут быть установлены настоящей Конституцией. Высокий Суд является высшим судом записи и «должен выступать в качестве надзорной инстанции в отношении любого гражданского или уголовного дела, рассматриваемого судом нижестоящей инстанции или военным судом, и может принимать такие приказы, предписания и указания, которые он считает необходимыми для обеспечения должной реализации правосудия этим судом» (ст. 95.1–95.5). Председатель и судьи высших судов назначаются главой государства (ст. 96) и могут занимать эту должность до «достижения ими возраста 70 лет или любого другого возраста, определенного Парламентом» (ст. 97.1).

Кроме того, учреждается Апелляционный Суд Ботсваны (ст. 991.), который в порядке апелляции вправе рассматривать любые решения Высокого суда, включая вопросы толкования Конституции (ч. 1 ст. 106).

Абсолютное большинство стран Африки, в особенности Южной Африки, судебную систему моделируют по образцу семьи общего права. Практически повсеместно учреждаются Высокий суд, Апелляционный суд.

Как и в Конституции ЮАР, выделяются статьи по конституционным вопросам, или конституционности.

В отличие от принадлежности к семье общего права, судебные системы *континентальной семьи права* характеризуются относительной обособленностью различных звеньев судебной системы страны, их множественностью, притом что каждая из этих судебных подсистем замыкается на высшем федеральном суде.

Так, согласно ст. 67 Конституции Габонской Республики (в ред. Закона 14/2000 от 11.10.2000) правосудие отправляется от имени габонского народа Конституционным судом, судами общей юрисдикции, судами административной юрисдикции, судами финансовой юрисдикции, Высоким судом правосудия и другими специальными юрисдикциями. Высшей судебной инстанцией государства по гражданским, коммерческим, социальным, уголовным делам и расследованиям является Кассационный суд (ст. 73). Организацию, состав, компетенцию и функционирование Кассационного суда, а также апелляционных судов и судов первой инстанции по гражданским, коммерческим, социальным и уголовным делам и расследованиям определяет Органический закон (ст. 73b). По Конституции высшей судебной инстанцией государства по административным делам является Государственный совет (ст. 74), постановления которого «наделены силой окончательного судебного решения» (ст. 75a). Конституцией учреждается Счетная палата – высшая судебная инстанция в области контроля публичных финансов (ст. 76)[1].

Конституционно учрежден Высокий суд – «непостоянный суд особой юрисдикции», которому «подсудны дела об обвинении Президента Республики в нарушении присяги или государственной измены» (абз. 1 ст. 78). Кроме того, Высоким судом привлекаются к уголовной ответственности Вице-президент Республики, председатели и заместители председателей конституционных органов, члены правительства и члены Конституционного суда, «а также их сообщники и соучастники в случае покушения на государственную безопасность за действия, совершенные при исполнении ими своих функций, которые квалифицируются как преступления или деликты в момент их совершения (абз. 5 ст. 78 в ред. Закона 1/97 от 22.04.1997)[2].

Конституционный контроль в государствах Африки основывается на двух моделях: а) модели, приемлемой для системы общих судов, и б) модели, характерной для континентальной семьи права, предполагающей наличие специализированных органов конституционного контроля, как это, к примеру, имеет место в Демократической Республике Конго. Здесь же он является главным регулятором деятельности органов публичной власти.

[1] Конституции государств Африки. 1. Северная и Центральная Африка. С. 603-604.

[2] Там же. С. 605-606.

Глава 30. Конституционно-правовая семья государств Ближнего Востока

Современный Ближний Восток – регион, который расположен главным образом в Западной (Передней) Азии, частично включающий в себя территории Северной Африки. Ближневосточный регион включает в себя: Бахрейн (Королевство Бахрейн), Египет (Арабская Республика Египет), Израиль (Государство Израиль), Иордания (Иорданское Хашимитское Королевство), Ирак (Республика Ирак), Иран (Исламская Республика Иран), Йемен (Республика Йемен), Катар (Государство Катар), Кувейт (Государство Кувейт), Ливан (Ливанская Республика), Объединенные Арабские Эмираты, Оман (Султанат Оман), Саудовская Аравия (Королевство Саудовская Аравия), Сирия (Сирийская Арабская Республика), Палестинские земли, Ливия, Турция и Кипр.

Все страны Ближневосточного региона, кроме Израиля, исповедуют религию ислам.

Особенности мусульманского конституционного права (мусульманских государств) обусловлены своеобразием мусульманской (исламской) семьи права. Основу правовых систем этой семьи составляют несколько уровней форм (источников) исламского права: соответствующие религиозные предписания Корана и Сунны – свода преданий о пророке Мухаммаде и его сподвижниках (первый уровень); нормы, сформулированные мусульманско-правовой доктриной (второй уровень), кодифицированные своды норм традиционного исламского права (третий уровень) и светское законодательство мусульманских госу-

дарств, отражающее, хотя и в разной мере, исламские начала права (четвертый уровень). Для исламского права характерно различение понятий «шариат» – свод предписаний Корана и сунны и «фикх» – собрание норм, разработанных при разрешении конкретных дел. При этом в основу фикха положены нормы Корана и сунны. По утверждению одного из исследователей исламского права, шариат включает в себя предписания Корана и сунны в качестве божественного откровения, устанавливая общие рамки образа мыслей и действий правоверного, в то время как фикх содержит конкретные правила поведения, разработанные на их основе (Л. Р. Сюкияйнен). Нормы фикха являются продуктом единогласного мнения сподвижников пророка и наиболее авторитетных исламских правоведов (иджма) либо теоретических конструкций, сформулированных по аналогии (кийяс). Умозаключения и выводы ведущих правовых школ по всем вопросам жизнедеятельности исламской общины построены на правовых максимах Корана и сунны пророка Мухаммада, без установок которых невозможно было вообще применить право. Данные выводы следует воспринимать как определенного рода итоговую стадию правового базиса основных источников права.

Таким образом, Коран и предания о словах и действиях пророка Мухаммада выступали своего рода нормативным уложением, а разъяснения правоведов представляли собой детальную реализацию данных установок на практике. Конституционно это требование закреплено во всех конституциях субрегиона.

По Конституции Республики Йемен от 16 мая 1991 г. ислам – государственная религия, арабский язык является официальным языком (ст. 2). Согласно ст. 3 «Исламский шариат является источником всего законодательства»[1]. Текстуально идентично этому положение

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 283.

ст. 2 Конституции Королевства Бахрейн[1]. По Конституции Султаната Оман «государственная религия – ислам. Шариат – основа законодательства» (ст. 2)[2].

Конституционно установлены и гарантии реализации принципа верховенства в системе законодательства положений шариата.

В соответствии с Конституцией Ирана «Меджлис Исламского совета не может принимать законы, противоречащие принципам и установлениям официальной религии страны или Конституции. Заключение по этому поводу выносится Советом по охране Конституции» (ст. 72)[3].

В то же время в современной редакции Конституция Египта 2014 г. в отношении других религий закрепляет свободу вероисповедания (ст. 64), а в ст. 3 Конституции впервые за представителями «авраамических религий» (иудеями и христианами) признает право определения личного статуса в соответствии с принципами их религиозных вероучений. Если принять во внимание ст. 53 Конституции, закрепляющую принцип равенства граждан перед законом, в том числе вне зависимости от религиозной принадлежности и вероисповедания, то проблема признания конституционного равенства религий, согласно Основному закону Египта не является закрытой.

Хотя, конечно, конституции ряда других мусульманских государств все же не столь либеральны в отношении определения статуса иных, кроме ислама, религий, можно сказать, сохраняют традиционный формат. Таким образом, несмотря на

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 25.

[2] Там же. С. 448.

[3] Там же. С. 253.

Действенность данного конституционного императива обеспечивается положением ст. 112 Конституции Ирана, согласно которой «Ассамблея определения государственной целесообразности создается по указанию Духовного лидера страны для определения целесообразности в тех случаях, когда Совет по охране Конституции признает постановление Меджлиса Исламского совета противоречащим нормам шариата или Конституции» (Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 262).

то, что право шариата в государствах Арабского Востока остается первоначальным источником права согласно установленным в конституциях положениям, действие его в настоящее время значительно ограничено. По общему правилу оно применяется в случаях прямого указания в законе либо наличия пробела в нормах государственных законов. При этом право шариата в большей степени влияет на материальное право (в частности, семейное и наследственное). Так, в сфере судопроизводства закрепленная государственными законами мусульманских государств процессуальная модель указывает на то, что полновластное действие мусульманского права, которое сохраняло свои позиции на протяжении длительного периода времени, в настоящее время ограничено. Принят ряд государственных законов, которые регулируют сферу гражданского процессуального права, затрагивая весь круг общественных отношений данной отрасли права. Право шариата применяется лишь в случае прямого указания на то законом либо для преодоления пробелов в действующем законодательстве. На практике мусульманское право регулирует прежде всего дела личного статуса, а большинство других отраслей права представлены законодательством романо-германского типа.

Особенность мусульманского права в его дуализме: в таких странах действует двойная система права: общего (общегосударственного) права (юрисдикция которого распространяется на всех без исключения субъектов права) и система мусульманского права (Islamic law), распространение действия которого ограничено специальным субъектом – лицами мусульманского происхождения. Это также две параллельные системы судов: система общих государственных судов и система судов шариата. Суды шариата разрешают споры исключительно между мусульманами. Таким образом, дуализм судебной системы с двумя параллельно действующими судебными системами (судов

шариата и государственных судов) сохраняется и по сей день почти во всех монархиях Арабского Востока.

Следует иметь в виду, что система мусульманского права существует в странах, где традиционно действует ислам (Иран, Саудовская Аравия, Ирак, Объединенные Арабские Эмираты, Бахрейн, Кувейт, Индонезия, Малайзия и др.). Примечательно, что влияние ислама на форму правления обусловливает необходимость создания специальных органов по управлению делами религии – конституционных учреждений, которые не специфичны для иных стран.

Так, разд. 1 «Социальные составляющие» Конституции Арабской Республики Египет 2014 г. в ст. 7 закрепляет конституционный орган «Аль-Азхар (Al-Azhar)» – независимый научный исламский институт, которому принадлежит исключительная компетенция по своим вопросам. Конституция характеризует его как «основной орган по религиозным наукам и исламским вопросам», который «несет ответственность за проповедование Ислама и распространение религиозной науки и арабского языка в Египте и во всем мире». На государство конституционно возлагается обязанность «предоставлять достаточные финансовые средства для достижения этих целей».

Конституционно всякое мусульманское государство признается частью единого целого.

Согласно ст. 1 Конституции Арабской Республики Египет «Египет – это часть арабской нации, и он укрепляет ее интеграцию и единство. Он является частью мусульманского мира, принадлежит к африканскому континенту, гордится азиатскими размерами и делает вклад в развитие человеческой цивилизации».

Подобные положения есть и в конституциях других исламских государств, и они означают прежде всего признание этими государствами основных ценностей исламского мира. В новейшее время отмечаются существенные изменения в конституционно-правовом развитии государств Ближнего Востока.

Следует иметь в виду, что на характер конституционного развития государств Ближнего Востока влияют множество фак-

торов. К их числу следует отнести фактор вестернизации в отношении тех стран, которые находились под господствующим влиянием Великобритании. Это также заимствование норм у других арабских стран (Египта), которые были сформированы под влиянием французских правовых традиций. Вместе с тем обращается внимание на сохраняющиеся черты, свойственные странам данного региона, притом не только с монархической формой правления и сильными религиозными традициями.

Действующие конституции ближневосточных стран принимались в различное время и отличаются как по юридической форме, так и по содержанию. Большинство конституций стран Ближнего Востока по форме представляют собой кодифицированные основные законы: Конституция Арабской Республики Египет от 18 января 2014 г. (в ред. от 18 января 2014 г.), Конституция Королевства Бахрейн от 14 февраля 2002 г., Конституция Иорданского Хашимитского Королевства от 1 января 1952 г., Конституция Республики Ирак от 15 октября 2005 г., Конституция Республики Йемен от 16 мая 1991 г., Конституция Государства Катар от 29 апреля 2003 г., Конституция Государства Кувейт от 11 ноября 1962 г., Конституция Ливанской Республики от 23 мая 1926 г., Основной Закон Султаната Оман от 6 ноября 1996 г. Вместе с тем есть и нетрадиционные акты, позиционируемые в качестве национальных конституций.

Так, Конституцией Королевства Саудовская Аравия является Основной низам о власти от 1 марта 1992 г.[1] По юридической форме Конституция Израиля – некодифицированная, включает 11 основных Законов: о государственных землях (1956); о Кнессете (1958); о Президенте государства (1964); о Правительстве (1968, 2001); о бюджете (1975); об Иерусалиме, столице (1980); о юридической власти (1984); о контроле Государства (1986); о достоинстве и свободе личности (1992); о свободе занятий (1992, 1994). Два последних закона, включившие в свое содержание положения Декларации независимости

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 493.

Государства Израиль, привели к «конституционной революции. Они стали своего рода Биллем о правах человека[1].

Есть основания полагать, что отсутствие в Израиле единой кодифицированной Конституции преследует определенную цель. Очевидно, что принятие такого акта обязало бы публичные власти еврейского государства хотя бы самым общим образом обозначить состав государственной территории страны, ее границы и пр. Вероятно, как это можно предположить, элиты маленькой по размерам территории страны не оставляет желание раздвинуть границы густонаселенной территории.

Конституционная декларация Государства Ливия[2] от 3 августа 2011 г. (в ред. от 6 августа 2014 г.) содержит преамбулу (не является пространной) и пять глав: гл. 1 «Общие положения» (ст.ст.1–6), гл. 2 «Права и свободы» (ст.ст. 7–16), гл. 3 «Система правления во время переходного периода» (ст.ст. 17–30), гл. 4 «Судебные гарантии (ст.ст. 31–33), гл. 5 «Заключительные положения» (ст.ст. 34–37)[3]. Конституция Исламской Республики Иран была окончательно утверждена 24 абана 1358 г. (24 зиль-хадже 1399 г. по лунной хиджре, что соответствует 15 ноября 1979 г.) на заседании Конституционного собрания; действует с поправками от 28 июля 1989 г. и представляет собой пространный юридический текст Основного закона страны, охватывающий значительную по объему преамбулу (имеющей свою рубрикацию), 14 глав, в которые инкорпорированы 178 статей[4]. Несколько необычной является Конституция Объединенных Арабских Эмиратов: в 1971 г. была принята временная Конституция, которая согласно конституционному предписанию п. 1 ст. 144 по прошествии пяти лет с момента ее вступления в действие должна была быть заменена постоянной (п. 1 ст. 144 Конституции) Конституционная поправка № 1 от 2 декабря 1996 г. (ст. 1) «слово «временный» исключается

[1] Там же. С. 127 и сл.

[2] Конституционно подчеркнуто, что «любая ссылка на «Социалистическую Народную Ливийскую Арабскую Республику Джамахирию» считается ссылкой на Ливию» (предл. 2 ст. 35).

[3] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 111.

[4] Там же.

из текста Конституции Объединенных Арабских Эмиратов, где бы оно ни встречалось»[1].

Приняты новые конституции Ирака, Египта, которые в той или иной мере отражают демократизацию государственной и общественной жизни в этих странах.

Конституционную идентичность государств Ближнего Востока характеризуют фундаментальные принципы, получающие закрепление в национальных конституциях. Так, Конституция Катара содержит ч. II «Руководящие принципы общества», закрепляющую свод принципов государственного руководства обществом, первым из которых назван принцип справедливости (ст. 18).

Коррелирует с европейскими аналогами закрепление в национальных конституциях этих стран принципа разделения властей. В частности, Конституция Королевства Бахрейн предусматривает, что «система государственного управления основана на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, поддерживая при этом сотрудничество между ними в соответствии с положениями Конституции» (ст. 32а)[2].

К фундаментальным основам государственного устройства в конституциях всех государств Ближнего Востока отнесен порядок замещения поста главы.

Систему престолонаследия в государствах Ближнего Востока занимающиеся проблемами данного региона юристы и политологи называют клановой. При такой системе наследник престола избирается правящей семьей. При этом, если понятие «клановая система» буквально придумана, причем непонятно кем и когда, то концепт правящей семьи является легальным конституционным понятием. Если обратиться к конституционным текстам этой группы стран, то в них обнаруживается весьма подробная регламентация оснований и порядка смены престола главы государства.

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 423.

[2] Там же. С. 31.

В частности, в Конституции Катара этому посвящены ст.ст. 8–16 (ч. I «Государство и основы правления»): «Правление государством осуществляется семьей аль-Тани по мужской линии наследниками Хамада бен Халифа бен Хамада бен Абдаллы бен Исы. Правление осуществляется сыном, которого Эмир назовет наследником. В случае, если такого сына нет, полномочия по управлению страной переходят к другому члену семьи, которого Эмир назовет наследником» (ст. 8)[1]. Положения о правлении в государстве и порядок занятия трона регулируются конституционным законом. После консультаций с членами правящей семьи и Советом мудрецов государства Эмир назначает своим указом наследника престола, который «должен быть мусульманином, рожденным матерью мусульманкой из Катара (ст. 9[2]). По указу Эмира из членов правящей династии учреждается институт «Совет правящей семьи» (ст. 14), функцией которого является определение вакантности поста Эмира в случае его смерти или полной неспособности осуществлять свои полномочия (ст. 15).

Для государств Ближнего Востока специфично разнообразие моделей верховной власти, притом что общепринятая систематика форм правления не вполне применима к странам региона, приемлющим монархический строй (таковых в регионе восемь). В специальной литературе прочно укоренилось мнение о том, что существующие монархии Ближнего Востока могут быть подразделены на абсолютные и дуалистические. Отмечается, что Саудовская Аравия (в определенной мере Катар и Оман) – это абсолютные монархии. Такая модель правления, как известно, была присуща монархическим государствам в Средние века. Можно ли признать правомерной такую экстраполяцию в отношении монархических государств Ближнего Востока? Представляется, что господствующий взгляд на проблему отличается неточностью (ненаучностью). Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что все государства-монархии анализируемого региона признают источником

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 324.
[2] Там же. С. 325.

власти народ, связанные с этим действия решения органов государственной власти в общем интересе.

Так, согласно ст. 67 Основного низами о власти Королевства Саудовской Аравии «в компетенцию законодательной власти входит разработка правовых норм и правил, отвечающих общим интересам»[1]. По Конституции Султаната Оман «правление в Султанате Оман осуществляется на основе справедливости, консультаций и равенства. Граждане имеют право принимать участие в делах государства в соответствии с Основным законом и с соблюдением условий и обстоятельств, определяемых законом» (ст. 9)[2]. Конституция Кувейта предусматривает: «Система правления в Кувейте является демократической. Суверенитет принадлежит народу – источнику власти – и осуществляется в форме, предусмотренной настоящей Конституцией» (ст. 6)[3].

Сильным аргументом является конституционное закрепление разделения властей, хотя и в достаточно своеобразной форме.

В частности, Основной низам Саудовской Аравии устанавливает, что «государственную власть королевства образуют: судебная власть; исполнительная власть; законодательная власть. При исполнении своих полномочий все ветви власти взаимодействуют друг с другом в соответствии с данным положением и другими законами». Конечно, действие принципа разделения властей ослабляет (но не устраняет) положение данной статьи о том, что «Король является высшей инстанцией всех видов власти» (ст. 44)[4].

Еще один, пожалуй, самый сильный аргумент, заключается в том, что все конституции государств Ближнего Востока, включая и те, которые относят к абсолютным монархиям, закрепляют специальные главы, части, разделы о правах и свободах. Это в частности, гл. 5 «Права и обязанности, включенная в Основном низаме Саудовской Аравии (ст.ст. 23–43)[5]; гл. III с

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 501
[2] Там же. С. 466.
[3] Там же. С. 355.
[4] Там же. С. 497.
[5] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 495–498.

одноименным названием Конституции Королевства Бахрейн (ст.ст. 17–31)[1]; ч. III «Публичные права и обязанности», содержащаяся в Конституции Государства Катар (ст.ст. 45–58)[2] и др.

В специальной литературе отмечается, что Бахрейн, а равно и Кувейт, – это дуалистические монархии, в которых король делит свои законодательные полномочия с избираемым высшим представительным органом. Согласно же Конституции Королевства Бахрейн «политический режим Королевства Бахрейн – наследственная конституционная монархия» (п. «b» ст. 1)[3], что, если следовать основным постулатам теории, входит в противоречие с оценкой в данной стране модели правления как дуалистической монархии. Конституционная конструкция верховной власти этой страны предполагает: наличие правительства во главе с Премьер-министром. При этом если Палата депутатов большинством в две трети членов Палаты решит, что не может далее сотрудничать с Премьер-министром, то этот вопрос передается Национальной ассамблее для принятия решения. Но окончательное решение остается все же за главой государства. Конституционно Король может приостановить заседание Национальной ассамблеи, но не более чем на два месяца. Конституция тем самым исключает возможность прекращения или приостановления деятельности парламента по усмотрению Короля.

Такая модель взаимоотношений главы государства и национального парламента получает развитие в конституционной практике других стран аравийского полуострова, в частности, в Кувейте.

Несколько иная конструкция власти характерна для Иорданского Хашимитского Королевства.

---

[1] Там же. С. 29–31.
[2] Там же. С. 328–330.
[3] Там же. С. 24.

Согласно Конституции страны «законодательная власть осуществляется Советом нации (двухпалатный парламент, состоящий из Сената и Палаты депутатов) и Королем (ст. 25). Точно так же, согласно монархической традиции, «исполнительная власть принадлежит Королю, который осуществляет ее при посредстве своих министров согласно положениям настоящей Конституции»[1]. Однако, в отличие от Бахрейна, по Конституции Иорданского Хашимитского Королевства «Председатель Совета и министры несут коллективную ответственность перед Палатой депутатов за проводимую государством политику, равно как каждый министр ответствен перед Палатой депутатов за деятельность своего министерства» (ст. 51); соответственно, «если Палата депутатов объявляет вотум недоверия Совету министров абсолютным большинством голосов, Совет министров должен уйти в отставку» (ч. 2 ст. 53)[2]. Причем применение конституционной ответственности к правительству страны принимается без участия Короля.

В то же время конституционно Король наделен сильными полномочиями в отношении исполнительной власти. Не ограничиваясь стандартным для монархического строя положением о том, что монарх возглавляет исполнительную власть и осуществляет ее совместно с министрами, конституционный законодатель Иордании вполне определенно установил: «Король назначает Председателя Совета министров, смещает его с должности и принимает его отставку; назначает министров, смещает их с должности и принимает их отставку по представлению Председателя Совета министров» (ст. 35)[3].

Одновременно с тем, что «Король назначает сенаторов, назначает из их числа Председателя Сената и принимает их отставку» (ст. 36)[4], Конституция императивно постановляет: «Когда Палата депутатов распускается, заседания Сената также приостанавливаются» (ч. 2 ст. 66)[5]; при этом решения Короля относительно приостановления деятельности Сената этом случае не требуется. И тем не менее делать

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 158.
[2] Там же. С. 163.
[3] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 161.
[4] Там же.
[5] Там же. С. 166.

вывод о равновесии властей – исполнительной и законодательной – означало бы погрешить против истины. В системе властвования Король, безусловно, занимает доминирующее положение. Обладая правом роспуска Палаты депутатов (Король при этом конституционно не подлежит как политической, так и юридической (конституционной) ответственности: «Король является главой государства, он обладает иммунитетом и не несет никакой ответственности» (ст. 30)[1]. Процедура контрасигнатуры – скрепление королевских указов подписью председателя Совета министров (ст. 40 Конституции) – снимает с Короля ответственность за возможные негативные последствия принимаемых им актов. С этой точки зрения положение Конституции о том, что «Форма правления государства – парламентская наследственная монархия» (предл. 2 ст. 1)[2] не влияет на сформулированный выше вывод.

Таким образом, арабским государствам присущ особенный тип модели организации верховной публичной власти, отличающийся доминантной позицией главы государства и подконтрольной ему исполнительной власти в механизме властвования при одновременном юридическом и фактическом признании роли парламента в государственном управлении.

Среди всех государств Ближнего Востока, несомненно, необычной формой правления отличается Иран.

Конституционно определено, что «форма правления в Иране – Исламская Республика… система правления, основанная на вере: 1) в единого Бога, в то, что Он устанавливает законы шариата и что человек должен покоряться Его воле; 2) Божественные откровения и их основополагающую роль в толковании законов; 3) страшный суд и его конструктивную роль в совершенствовании человека на пути к Богу; 4) Божественную справедливость в создании и установлении законов шариата; 5) преемственность имамов и их опеку над обществом и основополагающую роль этого принципа в продолжении Исламской революции; 6) благородство и высшую ценность человека и свободы и его ответственности перед Богом, что обеспечивает равенство, справедливость и политическую, экономическую, социальную и культур-

[1] Там же. С. 160.
[2] Там же. С. 154.

ную независимость, а также национальное единство и солидарность» (ст.ст. 1 и 2)[1].

Господствующее мнение нередко обращает внимание на высокую степень централизации власти в государствах Ближнего Востока. Однако среди всех монархий Аравийского полуострова не удается обнаружить абсолютных и дуалистических монархий.

Нельзя не обратить внимание на сохраняющуюся асимметрию власти. Это все же заметно сильные прерогативы главы государства (короля, эмира, притом не только в сфере исполнительной, но и законодательной власти. С этим обстоятельством связано отсутствие какой-либо ответственности за проводимую политику, принимаемые меры. Статья 30 Конституции Иорданского Хашимитского Королевства устанавливает: «Король является главой государства, он обладает иммунитетом и не несет никакой ответственности»[2].

Отмечается не вполне конституционное использование процедуры (механизма) контрасигнатуры – как юридический способ уйти от ответственности.

Не вполне конституционным, в смысле основных начал конституционализма, является способ формирования парламента – назначение всего состава или его части монархом. По Конституции Королевства Бахрейн «Консультативный совет состоит из 40 членов, назначаемых королевским приказом»[3]; Король назначает и освобождает от должности членов Консультативного совета королевским приказом (ст. 52)[4].

Усиление персональной власти главы государства и всей системы исполнительной власти и ослаблению роли парламента

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 241.
[2] Там же. С. 161.
[3] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 35-36.
[4] Там же.

связано в том числе с учреждением параллельных парламентов – научно-консультативных советов.

Это также право главы государства вне парламента и парламентских процедур дискреционно принимать акты (декреты), равные по силе с законом, притом что это конституционно допускается в ряде стран данного региона, в частности, в Объединенных Арабских Эмиратах.

Так, согласно ст. 113 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов в случае возникновения необходимости срочно обнародовать федеральные законы в период между сессиями Высшего совета Федерации Президент Федерации во взаимодействии с Советом министров может обнародовать необходимые законы в форме указов, обладающие юридической силой закона, при условии, что они не являются не соответствующими настоящей Конституции. Такие указы-законы должны быть не позднее недели представлены на рассмотрение Высшего совета Федерации для одобрения или отклонения. Если они одобрены Советом, они приобретают силу закона и Федеральный национальный совет должен быть уведомлен об этом на первом его заседании в предстоящую сессию. При условии, что Высший совет Федерации их не одобряет, они утрачивают юридическую силу закона, кроме случаев, когда Совет в предшествующий период решил утвердить их или иным образом одобрить вытекающие из их действия правовые последствия[1].

Применительно к государствам Ближнего Востока привитое в науке понятие дуалистического режима весьма неопределенно по содержанию и зачастую по отношению к тем или иным монархическим государствам определяется весьма произвольно. Как правило, квалификация дуалистической модели правления («дуалистического государственного режима») основывается на формально-юридическом включении монарха в систему законодательной власти. Однако в условиях монархического строя наличие такой конституционной клаузулы является традиционно обязательным, причем для всех без исключе-

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 1. Запалная Азия. С. 447.

ния сохранившихся монархий. Более того, отнесение главы государства – президента – к законодательной власти характерно и в условиях республиканского строя (Индия, республики Карибского моря, ряд государств африканского ареала). Отсюда следует, что для определения так называемой дуалистической модели правления ссылки на то, что законодательную власть одновременно осуществляют монарх и парламент, недостаточно.

Конституционное развитие любой страны происходит под влиянием исторически формирующихся взаимоотношений между обществом и государством. Для стран Ближнего Востока отмечается особая политическая роль государства, которая в свою очередь предопределена особым статусом главы государства (монарха или президента), который обладает широкими полномочиями, является стержнем всей политической системы в арабских странах, а его статус определяется мусульманской доктриной.

Наличие сильного главы государства в большинстве стран рассматриваемого региона порождает еще одну особенность конституционного устройства этих стран. Отсюда конституционные нормы вводятся не только конституциями, но и актами правителей.

Так, судебная система Омана была модернизирована в конце 1999 г. актами Султана, издавшего несколько декретов (в том числе и Декрет о судебной власти № 90 / 99 с последующими изменениями Декретами № 09 / 12 и 10 / 12 от 29 февраля 2012 г.), направленных на построение судебной системы в соответствии с Основным Законом Омана 1996 г. Согласно указанным документам была учреждена независимая судебная власть с иерархической системой в составе: Верховного суда, апелляционного суда, судов первой инстанции (по одному в каждой провинции) и в рамках последних судов малого / суммарного производства.

По Конституции Королевства Бахрейн Король вправе изменять Конституцию (п. «а» ст. 35)[1].

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 33.

Длительное время система разделения властей в государствах арабского Востока отличалась асимметрией: концентрацией значительных полномочий у главы государства (исполнительной власти) и резервированием за парламентом (нередко такое название конституции Ближневосточных стран не употребляют) функции законосовещательного органа. Отмеченному обстоятельству способствовало сохранение на Ближнем Востоке архаичной формы правления – абсолютной монархии. Хотя, надо признать, что на протяжении последних 10–15 лет ситуация радикально меняется; феномен демократизации затронул и эти страны. Справедливости ради, следует все же обратить внимание на то обстоятельство, что конституционными реформами государственное устройство стран этой группы претерпевает изменения. Так, в Катаре и Омане, где парламент отсутствует, действующий Консультативный совет (Совет шуры) уже трансформирован в двухпалатный орган, который избирается подданными и обладает правом законодательной инициативы. Усиливается роль высших представительных органов государства в таких странах, как Кувейт и Бахрейн, в которых монарх делит свои законодательные полномочия с избираемым высшим представительным органом. В конституциях этих стран определены взаимоотношения главы государства и законодательного органа власти.

Очевидно также, что Бахрейн, Катар – это «не вполне» конституционные парламентарные монархии. Для парламентского правления конституционная конфигурация властей в этих государствах все же несколько иная и не соответствует модели парламентского правления.

Так, Конституция Кувейта устанавливает, что законодательная власть осуществляется Эмиром и Национальной ассамблеей (ст. 51)[1]. При этом прерогативы Эмира в сфере законодательствования значительные: вето Эмира на принятый закон

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Запалная Азия. С. 362.

можен быть преодолено только 2/3 депутатов Национальной ассамблеи (ст. 66); Эмир конституционно правомочен посредством декретов издавать правила исполнения законов (ст. 72); он наделен правом принятия декретов по широкому кругу вопросов, обычно относящихся к предметам законодательного регулирования (ст. 73)[1].

Казалось бы, Национальная ассамблея обладает сильным ресурсом в отношении правительства: согласно п. 1 ст. 101 «любой министр несет ответственность перед Национальной ассамблеей за деятельность своего министерства» и даже подлежит отставке по решению Национальной ассамблеи. Однако конституционно правительство не несет коллегиальной ответственности перед Национальной ассамблеей. Вопрос о доверии премьер-министру не может быть поставлен в Национальной ассамблее (п. 1 ст. 102). Если Национальная ассамблея путем голосования примет решение о невозможности сотрудничества с премьер-министром, окончательное решение все же принимает Эмир (п. 2 ст. 102)[2]. При этом влияние Эмира на Национальную асамблею значительно: Эмир своим декретом вправе отложить заседание Национальной ассамблеи на период, не превышающий одного месяца (ст. 106); может распустить Национальную ассамблею, указав при этом причины роспуска (ст. 107)[3]; последующие роспуски тоже возможны: Конституция требует лишь обоснования иной причины роспуска.

Характерно и появление в аравийских монархиях назначаемого поста премьер-министра (Катар), что обозначило тенденцию к большему разграничению ветвей власти, так как раньше эту должность всегда занимал сам Эмир.

Еще одна примечательная особенность конституцион-ного развития в странах региона – создание и довольно активная деятельность конституционных судов, и использование судебных органов в избирательном процессе.

---

[1] Там же. С. 366.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Запалная Азия. С. 370-371.

[3] Там же. С. 371-372.

Наблюдаются и иные изменения в конституционном ландшафте государств региона. В частности, в странах с республиканским правлением постепенно входит в конституционную практику избрание главы государства на альтернативной основе (например, Египет). Это также некоторое перераспределение властных полномочий внутри высших органов государства, в частности, передача ряда законодательных функций от исполнительной власти законодательным или законосовещательным органам (Совету шуры).

Одновременно происходит расширение представитель-ства и изменение способа формирования консультативных органов власти, и предоставление активного и пассивного избирательного права женщинам (Оман, Бахрейн), укрепление роли представительных органов власти; признание на международном уровне конвенций о правах человека и др.

Глава 31. Конституционно-правовая семья государств Карибского региона

В конце XX в. страны Вест-Индии, а также Белиз, Гайана, Суринам объединились в географический субрегион, получивший название «Карибские страны». В номенклатуре Организации Объединенных Наций весь этот регион обозначается «Латинская Америка и страны Карибского бассейна»[1]. Отмеченное обстоятельство не исключает возможности разделения стран региона на две большие группы: 1) государства Латинской Америки и 2) государства Карибского бассейна. Несмотря на географическую близость, входящие в эти группы страны сохраняют присущую им идентичность. С методологической точки зрения поэтому представляется целесообразным исследование особенностей конституционного устройства государственности каждой из этих групп обособленно.

В то же время общим для обоих субрегионов является их колониальное прошлое; различие здесь сохраняется в том, какие государства Европы по отношению к этим странам выступали в качестве метрополий. Существенно отличается для ряда стран субрегионов способ обретения независимости и временные периоды.

Вся территория, обыкновенно именуемая районом Карибского моря, находилась под британским владычеством. Соответственно, первыми английскими колониями Карибского моря, которые в 1962 г. обрели независимость, стали Ямайка и Тринидад и Тобаго; В последующие годы независимость получили: Барбадос – в 1966 г., Багамы – в 1973 г., Гренада – в 1974 г., Доминика – в 1978 г., Сент-Люсия и Сент-Винсент – в 1979 г.. Наконец, в 1981 г. независимость обретают

[1] В. М. Давыдов. Латинская Америка. Энциклопедия. С. 11.

Антигуа и Барбуда, а в 1983 г. – Сент-Китс и Невис. Следует заметить, что обычно используемая лексема «получили независимость» для отдельных стран неприменима, поскольку единственным способом обретения независимости далеко не отдельных стран выступала длительная, порой кровопролитная борьба за обретение политической свободы и завоевание права выбора самостоятельного пути развития.

В группу стран Карибского региона, соответственно, входят: Антигуа и Барбуда, Багамские острова (Багамы), Барбадос, Белиз, Гренада, Доминиканская Республика, Сент-Висент и Гренадины, Сент-Люсия, Содружество Доминика, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Географически в данную группу входит и Республикка Куба. При этом ее конституционное устройство принципиальным образом отличается от отнесенных к данной семье государств.

Конституционно-правовой колорит стран Карибского бассейна, в сравнении со странами Латинской Америки, все же иной. Юридически во всех странах установлены режимы политической демократии, гарантирующие соревновательную многопартийную политическую систему, регулярные свободные конкурентные и альтернативные выборы при всеобщем, равном и тайном голосовании, основным политическим силам обеспечен доступ к СМИ и равные возможности для агитации и пропаганды.

Принципиальные отличия, характеризующие конституционный строй страны, специфичны для Кубы – одной из последних колоний Испании в этом регионе мира; вследствие испано-американской войны колониальное правление Испании закончилось в 1898 г., после чего Куба оказалась под юрисдикцией Соединенных Штатов. По прошествии нескольких лет – 20 мая 1902 г. – США признали независимость Кубы[1]. Конституционная история страны насчитывает ряд конституций (1940, 1952, 1976 и 2019).

Конституционные, равно как и политические и партийные системы субрегиона сформировались в период британского господства.

Влияние метрополий действительно было доминирующим – как на формы правления стран региона, так и в целом на формирование систем властвования. Здесь, однако, нужно иметь в виду, что ряд стран этой группы долгое время испытал на себе господство Испании. Известно, что монархи Испании в качестве правителей на территориях (островах) субрегиона назначали губернаторов (генерал-капитанов), которым принадлежала вся полнота власти.

В тех же колониях, которые вошли в состав британских владений в период с 1763 по 1814 г. в результате войн с Испанией и Францией (Гренада, Сент-Винсент, Доминика, Тобаго, Сент-Люсия и некоторых других) применялись все же иные модели правления. В частности, в отдельных случаях создавались представительные органы, хотя они и не обладали какими-либо существенными полномочиями. Назначаемые и в этом случае на островах губернаторы наделялись практически неограниченной властью. Отчасти такая форма правления была предопределена необходимостью полной концентрации всех ресурсов, поскольку только таким способом можно было сохранить контроль над приобретенными колониями, имея в виду, что многие из них неоднократно переходили из рук в руки. Достаточно сказать, что Сент-Люсия, например, 14 раз меняла колониальных правителей.

Конституции бывших британских колоний имеют много общих черт. Это не случайно, поскольку все они относятся к числу октроированных, т. е. дарованных, британской Короной. Их тексты весьма объемны (от 200 до 300 статей); конституционные тексты содержат множество присущих семье общего права законотворческих традиций. Это, в частности, определение оснований и порядка приобретения и признания гражданства (к примеру, ст.ст. 111–118 гл. III Конституции Антигуа и Барбуда «Гражданство»[1], гл. II Конституции Багамских островов[2], гл. 7 «Гражданство» Конституции Гренады, гл. 2 «Гражданство» (ст.ст. 15–21) Конституции Тринидад и Тобаго)[3].

Все конституции стран субрегиона содержат специальные положения о выборах, избирательных правах, квалификациях

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 72–74.
[2] Там же. С. 88–92.
[3] Там же. С. 926–928.

носителей активных и пассивных избирательных прав. Специальное внимание уделено регламентации правового статуса общенациональных избирательных органов. Так, Конституция Ямайки излишне детально регламентирует политические и гражданские права, формы взаимоотношений трех ветвей власти, разнообразных комиссий и ведомств, содержит целые нормативные комплексы, касающиеся выборов: определение дня проведения выборов в палаты парламента (ст. 65.1), формирование избирательных округов и определение их видов (ст. 66.1, 66.2), установление количества избирательных округов (ст. 67.1) и т.д.[1]

В конституциях анализируемой группы стран детально урегулирован статус парламента, основания и процедуры приобретения, ограничения и лишения депутатского мандата; положения о неизбираемости и несовместимости мандата, лишении статуса депутата, процедурные установления в таком формате, что представление о включении регламентных норм в конституции таких стран, касающихся парламентских производств, что в особенности касается законодательных производств, не является допущением.

Каждая из конституций не только подтверждает факт вхождения этих государств в состав Содружества наций, но и сохраняет определенные формы политического единения этих государств с бывшей метрополией.

Так, гл. I «Государство и Конституция» Конституции Антигуа и Барбуда содержит положение о том, что «Конституция является высшим законом Антигуа и Барбуды, и если какой-либо другой закон не соответствует этой Конституции, то эта Конституция обладает верховенством, а другой закон, в той части, в которой он не соответствует Конституции, не имеет юридической силы (предл. 2 ст. 2)[2]. Аналогичным образом сконструированы положения ст. 2 Конституции Багам[3],

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 1042–1044.
[2] Там же. С. 12.
[3] Там же. С. 88.

ст. 1 Конституции Барбадоса[1], ст. 2 Конституции Сент-Китс и Невис[2]. Примечательно в этой связи установление одного из основных законов: «Конституция — верховный закон Республики Тринидад и Тобаго» (ст. 2)[3].

Необычной для Основного закона можно встретить и структуру конституций. Так, далеко не отдельные конституции анализируемого субрегиона после преамбулы не содержат каких-либо общих положений; за преамбулой сразу следует глава о правах человека. Пожалуй, оригинальнее всех оказался конституционный законодатель Ямайки. Статья 1 гл. 1 Конституции страны от 23 июля 1962 г. содержит обширный перечень дефинитивных установлений и норм-разъяснений[4].

В некоторых конституциях встречаются приложения. Например, прил. 1 к Конституции Содружества Доминики «Изменение Конституции и Регламента Верховного суда»[5]; или: «Клятва верности» – прил. 1 к Конституции Ямайки, а также прил. 2 «Количество и границы избирательных округов», прил. 3 «Положения, касающиеся применения Закона о следственных комиссиях»[6].

Обращает на себя внимание технико-юридический аспект конституционных текстов стран Карибского бассейна. В частности, особенной является рубрикация Конституции Ямайки, подразделяющейся на главы, которые в свою очередь делятся на главы, те – на части, части – на статьи, статьи – на пункты, обозначаемые строчными буквами английского алфавита. Конституция Гаити делится на главы, которые подразделены на разделы, пронумерованные латинскими литерами; разделы делятся на статьи. Конституция Гренады разделена на главы, гла-

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 200.
[2] Там же. С. 677.
[3] Там же. С. 914.
[4] Там же. С. 995–998.
[5] Там же. С. 497.
[6] Там же. С. 1083–1085.

вы (отдельные из них) рубрицированы на части, а те в свою очередь – на статьи, статьи – на пронумерованные (как в Основном законе ФРГ) абзацы, абзацы подразделяются на пункты, обозначаемые строчными буквами английского алфавита. Конституция Доминиканской Республики 2002 г. структурно состоит из глав, имеющих римскую нумерацию и без наименований; главы подразделяются на разделы, которые также имеют римскую нумерацию и наименование; разделы подразделяются на имеющие арабскую нумерацию и без наименований статьи; те в свою очередь подразделяются на имеющие арабскую нумерацию и наименование части (абзацы); в свою очередь части (абзацы) включают несколько пунктов, которые обозначаются строчными буквами английского алфавита[1]. Во многих конституциях можно наблюдать внутри отдельных частей наличие рубрик (подобных тому, как это можно встретить в научных и даже в литературных произведениях), объединяющих ряд конституционных установлений. Пронумерованные арабскими цифрами установления Конституции Доминики обозначаются не статьями, а по примеру Конституции США – разделами, притом что конституционный законодатель США придает статьям (их всего 7) Конституции более общее значение; иными словами, каждая из семи статей включает несколько разделов.

В британском стиле отмечаются намеренно усложненные конструкции, в том числе весьма значимых институтов. В частности, это касается порядка изменения национальной конституции, как это характерно для Конституции Ямайки, ст. 49 которой содержит обширные перечни статей Конституции,

[1] К слову сказать, Конституция Доминики 1978 г. – объемный акт, включающий 10 глав. Основными объектами конституционного регулирования являются права и свободы человека и гарантии их осуществления (гл. I), система, структура и компетенция высших органов государственной власти и управления (гл. II—IV). Отдельные главы посвящены вопросам финансов (гл. V), государственной службы (гл. VI), гражданства (гл. VII), судебной системе (гл. VIII), Парламентскому уполномоченному (гл. IX).

изменения в которые конституционно определяются в специальном порядке. Притом стилистика конструктов этой статьи такова, что при их истолковании можно прийти к далеко неоднозначным выводам (ст. 49.1–49.9)[1].

Каждая из конституций не только подтверждает факт вхождения этих государств в состав Содружества наций, но и сохраняет определенные формы политического единения этих государств с бывшей метрополией. Главой всех бывших британских колоний номинально остается Королева (Король) Великобритании, которая (который) назначает генерал-губернаторов каждой из них. По конституциям генерал-губернаторы имеют достаточно широкие полномочия, но воспользоваться ими они могут, как правило, только с согласия главы правительства (члена правительства), формируемого той политической партией, которая имеет большинство мест в парламенте (так называемая вестминстерская система).

Уже отмечалось, что конституции всех стран достаточно подробно закрепляют специальные главы о правах и свободах[2]. Как правило, эти главы следуют за общими положениями, а по Конституции Гренады гл. I «Гарантии основных прав и свобод» помещена сразу же после преамбулы (ст.ст. 1–18)[3]. Точно так же представлены права и свободы в Конституции Содружества Доминика (ст.ст. 1–17 гл. I)[4], конституциях Сент-Китс и Невис – гл. II «Защита основных прав и свобод» (ст.ст. 3–18)[5], Сент-Люсии – гл. I «Защита основных прав и свобод» (ст.ст. 3–18)[6].

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион.Т. 2. С. 1031–1034.

[2] Так, Конституция Гаити содержит титул III «О гражданине», в котором основные права и обязанности распределены в трех главах, которые в свою очередь подразделены на множество разделов (ст.ст. 16–52-3). Предусмотрен и специальный титул IV «Об иностранцах» (ст.ст. 53–57) (Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 263–273).

[3] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 328–345.

[4] Там же. С. 413–430.

[5] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 678–694.

[6] Там же. С. 808–828.

Особенность композиции в конституционном тексте прав и свобод – в их конструкции: наряду с закреплением общепризнанных прав (права на жизнь, свободу, безопасность личности, собственность и защиту со стороны закона; свобода совести, свобода выражения мнений, включая свободу прессы, свобода мирных собраний и ассоциаций; защиту семейной жизни, неприкосновенность личной жизни, неприкосновенность жилища и другой собственности, а также защиту от лишения собственности без справедливой компенсации) в тексте размещается специальная рубрика, обозначаемая «Защита прав». В этом сегменте нормативного состава конституции представлен комплекс правовых средств и юридических форм защиты каждого из ранее перечисленных в конституции прав и свобод, а также иных общепризнанных прав и свобод. Конструктивно это выражено следующим образом: «Защита права на жизнь», «Защита права на личную свободу» и т. д. (ст.ст.4–19 гл. III «Защита основных прав и свобод личности»)[1]. Такая же форма институционализации прав и свобод представлена в конституциях целого рядя стран субрегиона, к примеру: «Защита права на личную свободу» и др. (ст.ст. 4–19 гл. III – в конституции Антигуа и Барбуда, а также конституциях Барбадос[2], Гренады[3], гл. I «Защита основных прав и свобод» – в Конституции Сент-Люсия[4]).

В этой же связи Конституция Ямайки, хотя и именуется «Основные права и свободы» (ст.ст. 4–26), тем не менее конструктивно ее положения ориентированы относительно инструментов защиты основных прав, провозглашенных и подразумеваемых Конституцией[5]. То же самое можно отнести к Конституции Тринидад и Тобаго, включающей гл. 1 «Признание и защита фундаментальных прав и свобод человека», в которую помещена ч. 1 (нормативный комплекс) «Охраняемые права» (ст.ст. 4–18).

[1] Там же. С. 12–22.
[2] Там же. С. 200 и сл.
[3] Там же. С. 328 и сл.
[4] Там же. С. 808.
[5] Там же. С. 1003–1016.

Примечательно, что положения гл. I Конституции Гренады «Гарантии основных прав и свобод» (ст.ст. 1–18) сконструированы по образцу конституционных процессуальных прав[1], притом что в содержание главы буквально встроены нормативные установления, закрепляющие негативным способом «материальные» права: право на жизнь (ст. 2.1), свобода совести (ст. 9.1), свобода собраний и объединений (ст. 11.1), свобода передвижения (ст. 12.1). В тексте Конституции предусмотрены и определенные гарантии осуществления прав. Так, право личной безопасности гарантируется тем, что тюремное заключение возможно только по решению компетентных органов судебной власти. Устанавливается принцип публичности судебных заседаний, правило habeas corpus и др. В ч. 2 ст. 8 включены известные юридические аксиомы, такие как: «Никто не может быть судим дважды за одно и то же преступление» и «Никто не обязан свидетельствовать против самого себя». Отмеченное дополняется принципом запрета обратной силы закона, исключая случаи смягчения ответственности (ст. 47).

Ближе к классическим европейским стандартам скомпонован текст Конституции Доминиканской Республики: главы о правах и свободах следуют за гл. 1. При этом гл. II включает: личные и социальные права (разд. I) и разд. II «Обязанности»; содержание гл. III позиционирует ее название – «Политические права».

Предусмотрены и механизмы защиты прав и свобод от неправомерных действий и решений органов публичной власти. Это, в частности, институт омбудсмена, предусмотренный практически во всех конституциях данной группы стран (например, гл. IX Конституции Доминики «Парламентский уполномоченный»).

---

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Процессуальные права в системе конституционных прав и свобод современных государств // Вестник Мордовского государственного университета. 2009. № 3. С. 56–64; Он же. Конституционное право России : учебник : Общая часть. Кн. 2. М., 2019 (гл. 17. Конституционные процессуальные права (система универсальных международных и национальных правовых средств защиты прав человека); Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Кн. 1. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ : монография. М. : Юстицинформ, 2022. С. 472–481.

Конституционное развитие государств данного региона связано с создаваемыми интеграционными сообществами. Так, в последней четверти XX в. англоязычные государства Карибского моря попытались создать межгосударственное образование: соответственно, десять государств региона в 1973 г. учреждают Карибское сообщество – экономическое образование, или единый рынок[28]. Спустя несколько лет, в 1981 г., Антигуа и Барбуда, Доминика, Гренада, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент, включая Монтсеррат (британская колония), имея целью углубление интеграции путем введения единой валюты и создания общих органов экономического регулирования, учреждают Организацию восточных карибских государств.

Организация системы публичной власти в странах *органов государственной власти и управления,* построенная по британской модели, последовательно определена в гл. с IV–VII и является традиционной для государств с парламентской формой правления.

Примечательны конструктивные технико-юридические особенности конституционной регламентации статуса высших органов государства. При этом общий подход законодателя отражается в очень тщательной проработке процедурных вопросов назначения и смещения, а также порядка осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти. Заметим, что вопросы организации местного самоуправления также остались вне поля конституционной регламентации.

В отличие от стран Латинской Америки, где приоритетной является президентская или полупрезидентская форма правления, парламентское правление[1] преобладает в бывших британ-

[1] О парламентском правлении см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 3. Ч. 1. Государственное устройство. С. 124–135; Он же. Форма государственного правления : конституционно-правовой анализ : монография. М., 2018; Идея права и право в идеях: в 2 т. Т. II. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ: в 2 кн. Кн. 2. Организация публичной власти : монография. М.: Юстицинформ,

ских колониях – англоязычных странах Карибского бассейна. В соответствии с Вестминстерской моделью в организации верховной власти таких стран нет четкого разделения между законодательной и исполнительной властью, премьер-министр и члены правительства входят в состав парламентского большинства, как правило, принадлежат к правящей партии или коалиции. Большинство стран этой группы – это конституционные монархии (Антигуа и Барбуда, Багамы, Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Висент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка).

Главой государств, входящих в члены Содружества, является британский монарх, интересы которого представлены Генерал-губернатором. Соответственно, принцип классического монархического строя ощущается и в конституционно определяемых сроках замещения поста генерал-губернатора.

Типичная формула для всех стран, где учрежден данный пост, представлена следующим образом в ст. 32 Конституции Содружества Багамских островов («Учреждение должности Генерал-губернатора»): «Настоящим учреждается должность Генерал-губернатора Багам, который должен назначаться Ее Величеством, пребывать в должности до тех пор, пока он сохраняет доверие Ее Величества, и который должен быть представителем Ее Величества на Багамах» (ст. 32)[1]. Аналогичны конструкции ст. 19 Конституции Гренады, ст. 28 Конституции Барбадос[2]. В соответствии с Конституцией Барбадоса (гл. IV) генерал-губернатор назначается ею и пребывает в должности «до тех пор, пока сохраняет ее милость»; такое же положение закреплено в ст. 27 Конституции Ямайки[3].

Таким образом, формально главой государства в ряде государств субрегиона является британский монарх, притом что генерал-губернатором может быть любой гражданин Содруже-

2023 (гл. 2. «Современная оценка теоретической конструкции формы государственного правления»). С. 98–197.

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. Т. 2. С. 113

[2] Там же. С. 200.

[3] Там же. С. 1016.

ства, хотя на практике им является гражданин страны, что конституционно специально оговаривается (ст. 22 Конституции Антигуа и Барбуды). Конституционно срок полномочий, как правило, не оговорен, не ограничен. По согласованию монарх назначает преемника. При выполнении своих функций генерал-губернатор должен действовать в соответствии с советом Кабинета или министра (ст. 80.1 Конституции Антигуа и Барбуда).

По поручению генерал-губернатора лидер победившей политической партии на парламентских выборах формирует правительство, его состав утверждается генерал-губернатором. Он же утверждает лидеров оппозиции и назначает сенаторов; по рекомендации премьер-министра распускает парламент. Такая же модель существует и в республиках – Доминике, Тринидад и Тобаго и др.

Далеко не всегда модель формы правления может быть определена достаточно точно, соответствуя конституционным реалиям страны. Так, отмечается, что «Сент-Люсия – унитарная республика со смешанной формой правления, сочетающая в себе элементы президентской и парламентарной систем»[1]. Но такой вывод не согласуется с реальностью. Статья 19 Конституции указывает на учреждение должности Генерал-губернатора Сент-Люсии и соответствующей этой модели власти систему органов государства – Премьер-министра и возглавляемого им Кабинета министров (ст.ст. 59–61)[2].

Специфика формы правления определила и особенности в организации законодательной власти, устройство парламентов стран субрегиона. В большинстве стран региона учреждены двухпалатные парламенты (Сенат и Палата представителей – в Антигуа и Барбуда, Сенат и Ассамблея – на Багамах). Состав парламентов Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Висент и Грена-

[1] Вводная статья Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. Т. 2. С. 804.

[2] Там же. С. 854.

дины, Тринидад и Тобаго, Ямайка триединый: кроме палат парламент представляет «Ее Величество» (ст. 27 Конституции Антигуа и Барбуды). При этом типичная формула структуры парламентов в таких странах представлена в Конституции Гренады: Парламент Гренады состоит из Ее Величества, Сената и Палаты представителей.

Включение монарха (или президента) в состав парламента характерно и для однопалатных парламентов: «настоящим учреждается Парламент Сент-Винсента в составе Ее Величества и Палаты собрания» (ст. 23 Конституции). Высший орган законодательной власти Сент-Китс и Невис – однопалатный Парламент (Национальное собрание), под которым национальная Конституция понимает также британского монарха. Согласно ст. 25 Конституции страны «учреждается Парламент Сент-Кристофера и Невиса, в состав которого входят Ее Величество и Национальное собрание». При этом, во-первых, термин «палата» в данном случае не употребляется и, во-вторых, в состав однопалатного парламента помимо избираемых депутатов назначаются также и сенаторы (ст. 26.2)[1].

По Конституции Барбуды в состав Сената Генерал-губернатор «в соответствии с советом Премьер-министра страны» и «в соответствии с советом лидера оппозиции», а также «по согласованию с Советом Барбуды» (основного органа местного самоуправления») назначает всех членов. По такой же конституционно определенной процедуре назначаются: в Антигуа и Барбуда – 17 сенаторов (чч. 2 и 3 ст. 27), в Барбадосе – 21 сенатор (ст. 36 Конституции Барбадос), в Гренаде – тринадцать членов Сената, именуемых в данной Конституции сенаторами (ст. 24.1)[2]. Подобным образом назначается 21 сенатор Ямайки (ст. 35)[3].

Некоторые особенности встречаются в конституционной практике Барбадоса. Согласно ст. 36.4 Конституции страны «семь сенаторов назначаются Генерал-губернатором, действующим по своему усмот-

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 699.
[2] Там же. С. 346.
[3] Там же. С. 2019-2020.

рению, указом, скрепленным Государственной печатью, из числа лиц, представляющих религиозные, экономические или социальные интересы общества либо какие-либо иные интересы, которые Генерал-губернатор сочтет необходимым быть представленными в Сенате»[1].

Примечательно, что подобная с описанной практика имеет место и в странах с республиканским строем. Так, по Конституции Тринидад и Тобаго (гл. 4 «Парламент», ч. 1 «Состав Парламента») Парламент Тринидада и Тобаго состоит из Президента, Сената и Палаты представителей (ст. 39). При этом «Сенат должен состоять из тридцати одного члена, которые назначаются Президентом» (ст. 40.1)[2].

Конструкция законодательной компетенции парламента наиболее точно и вместе с тем обобщенно определена в ст. 38 Конституции Гренады, в ст. 48 Конституции Ямайки: «Парламент может принимать законы для обеспечения мира, порядка и хорошего управления Ямайкой»[3].

Общая конструкция исполнительной власти в странах субрегиона может быть представлена ст. 68 Конституции Антигуа и Барбуда: «Исполнительная власть в Антигуа и Барбуде принадлежит Ее Величеству… может осуществляться от имени Ее Величества Генерал-губернатором как непосредственно, так и через должностных лиц, подчиняющихся ему»[4]. Это также конструкция ст. 57 Конституции Гренады.

По общему обыкновению (конституционному соглашению) правительство в данной группе стран формируется в соответствии с так называемым парламентским способом формирования правительства. В принципе, содержащаяся в Конституции Багам формула, представленная в ст. 73 («Назначение мини-

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 205.

[2] По Конституции из этого числа: «(a) шестнадцать – назначаются Президентом по представлению премьер-министра; (b) шесть – назначаются Президентом по представлению лидера оппозиции; и (c) девять – назначаются Президентом по его усмотрению из числа выдающихся людей от экономических, социальных или общественных организаций, а также из других основных сфер деятельности (Т. 2. С. 934).

[3] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 1030.

[4] Там же. С. 47.

стров»), является универсальной для всей группы стран: «1) «Генерал-губернатор назначает Премьер-министром: a) члена Ассамблеи, который является лидером партии, имеющей поддержку большинства членов Палаты», или же: «b) члена Ассамблеи, который, по его мнению, может обеспечить поддержку большинства членов палаты в том случае, если он сочтет, что партия не имеет бесспорного лидера в этой Палате» (ст. 73.1)[1].

Модель конституционной ответственности правительства в странах Карибского моря может быть представлена формулой ст. 70.1 Конституции Антигуа и Барбуда: «Кабинет Антигуа и Барбуды осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью Правительства и несет коллективную ответственность перед Парламентом». Все без исключения конституции государств региона содержат такую формулировку.

Конституционно предусмотрено учреждение иных органов. Это, в частности, должность омбудсмена, как это, к примеру, предусмотрено в Конституции: «учреждается должность Народного защитника, имеющего национальную юрисдикцию, для поощрения и помощи в осуществлении habeas corpus и исков об amparo теми лицами, которые их требуют; для защиты и содействия соблюдению основных прав, которые гарантирует настоящая Конституция; для соблюдения качества публичных услуг и исполнения других функций, предписанных законом».

Кроме того, на общенациональном уровне в странах субрегиона предусматривается учреждение механизма усовершенствования правовой системы страны. Так, согласно Конституции Эквадора (гл. 4 «О Комиссии по законодательству и кодификации»), учреждается Комиссия по законодательству и кодификации, состоящая из шести членов, назначаемых большинством депутатов Национального конгресса не из своего состава, работающих на постоянной основе (ст. 138).

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 133.

Безусловно, что сходство конституционных форм анализируемой группы стран, вместе с тем, не должно заслонять многие различия, существующие в политических и правовых системах указанных стран, что в общем-то не случайно с учетом разного уровня их экономического и общественного развития, особенностей партийных систем и т. д.

В частности, такие особенности характерны для Кубы. В октябре 2018 г. Национальная ассамблея Кубы приняла Конституцию, которая 24 февраля 2019 г. была утверждена конституционный референдумом. За новую Конституцию страны проголосовало 90,6 % избирателей (6 816 169 граждан). Конституция учредила пост президента, вице-президента и премьер-министра (по Конституции 1976 г. главой государства считался Председатель Государственного Совета Кубы, совмещавший и пост Совета министров); по Конституции 2019 г. Премьер-министра назначает Президент Кубы, который избирается прямыми выборами на 5 лет, притом что пребывание на посту ограничено двумя сроками. Конституция 2019 г. закрепляет право кубинцев на частную собственность, отмененное после революции 1959 г.; закреплены смешанная и кооперативная виды собственности; частные предприятия признаются законными экономическими субъектами; закреплена конструкция «социалистического правового и социального государства», при сохранении принципа демократического централизма предусматривается принцип «разделения функций власти» Остается незыблемым принцип: согласно ст. 3 Конституции 2019 г. «в Республике Куба суверенитет непередаваемо принадлежит народу, начиная с которого исходит вся государственная власть. Народ осуществляет эту власть непосредственно и через собрания народной власти и другие органы государства, производные от них, в форме и в соответствии с нормами, установленными Конституцией и законом». Одновременно отменен запрет на

двойное гражданство; закрепляется презумпция невиновности и право хабеас корпус, право на адвоката после ареста.

Конкретизирующими Конституцию 2019 г. законами предусматривается сокращение общего количества членов национального законодательного органа с 605 до 474 депутатов; депутаты могут избраны не более чем на два срока и др. Конституционно расширены полномочия местных органов исполнительной власти. Губернатор является главой исполнительно-административного органа провинциального уровня подконтрольного Национальной Ассамблее Государственному совету, Президенту Республики, Совету министров и Первому министру (ст.ст. 177, 122, 128, 144). Вместе с тем губернатор не подчинен представительному органу территории, от которой он избран (что подвергается критике), притом что он не вправе вмешиваться в осуществление местных дел (ст.ст. 173, 174, 177).

Список работ В. И. Червонюка

1. Антология конституционных учений : учебное пособие. Ч. 1 / [В. И. Червонюк и др.]. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 468 с.

2. Антология конституционных учений : учебное пособие. Ч. 2 / [В. И. Червонюк и др.]. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 492 с.

3. Баланс интересов как идея права, общеправовой концепт (правовая ценность), юридическая конструкция и технологии обеспечения // Криминологический журнал. – 2021. – № 3. – С. 37–43.

4. Влияние партийных систем на национальную модель избирательной системы (сравнительно-правовой анализ) // Криминологический журнал. – 2021. – № 1. – С. 21–30.

5. Гарантии свободы научного творчества и статус ученого :юридическая конструкция de lege ferenda с точки зрения желательного права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2025. – № 2 (70). – С. 307–310.

6. Гражданское (социальное) согласие как тип конституционного устройства Обеспечение прав и свобод личности в современной России. Материалы межвуз. науч.-практ. конф. (22 декабря 2006 г.). – М. : Московский университет МВД России, 2007. С. 30–36.

7. Действие конституции (концептуальный взгляд) // 10 лет Конституции РФ: итоги и перспективы. Материалы

межвуз. научно-практ. конф. (5 декабря 2003 г.). – М. : Московский университет МВД России, 2004. – С. 23–37.

8. Дискурс об ответственности публичных властей: идеи законности и пользы, силы и права в трудах мыслителей Древнего мира, Античности и Средневековья // Вестник экономической безопасности. – 2023. – № 4. – С. 128–133.

9. Единство и разделение властей в контексте конституционной идеи единой системы публичной власти (соединение конкуренции и солидарности (партнерства) публичных властей в новых реалиях XXI века) // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 34–41.

10. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие : в 2 ч. Ч. I. Организация законодательной деятельности. – М. : Московский университет МВД России, 2009. – 182 с.

11. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие. Ч. 2. Законодательные производства. – М. : Московский университет МВД России, 2012. – 222 с.

12. «Законные интересы»: традиционный взгляд (позитивистская интерпретация) и оценка в контексте естественноправовой природы прав человека // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2022. – № 3 (59). – 46–56.

13. Законодательная техника: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. И. Червонюк, Н. Д. Эриашвили, Д. В. Чухвичев. – 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ ДАНА, 2020. – 496 с.

14. Законодательные стратегии: правовая природа, факторы устойчивости и адаптивности в контексте эволюционирующей структуры права // Вестник экономической безопасности. – 2024. – № 5. – С. 45–52.

15. Защита прав личности при применении органами уголовного преследования целерантных процедур (сравнительно-

правовой анализ) // Уголовное судопроизводство. – 2021. – № 4. – С. 23– 30.

16. Идея верховенства законодательной власти в механизме публичного властвования // Аграрное и земельное право. – 2024. – № 6 (234). – С. 6–10.

17. Идея парламентского контроля и ее легитимация современной конституционной практикой // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 8 (236). – С. 119–122.

18. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. I. Теория, философия и методология права : монография. – М. : Юстицинформ, 2021. – 864 с.

19. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Кн. 1. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ : монография. – М. : Юстицинформ, 2022. – 588 с.

20. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ: в 2 кн. Кн. 2. Организация публичной власти : монография. М. : Юстицинформ, 2024.

21. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Кн. 2. Организация публичной власти. – М. : Юстицинформ, 2023. – 1048 с.

22. Избирательное законодательство современных государств: понятие, проблемы качества (сравнительно-правовая и страноведческая характеристика) // Международный журнал «Конституционное и государственное право». – 2022. – № 3. – С. 41–52.

23. Избирательное законодательство зарубежных стран: понятие, проблемы качества и конституционализации (сравнительно-правовая и страноведческая характеристика) Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 2. – С. 25–32.

24. Избирательные системы и представительная законодательная власть современного государства // Актуальные про-

блемы развития конституционализма : материалы научно-практического семинара. – М., 2017. С. 71–79.

25. Избирательные споры: основания, процедуры разрешения // 10 лет Конституции РФ: итоги и перспективы. Материалы межвуз. научно-практ. конф. 5 декабря 2003 г. – М. : Московский университет МВД России, 2004. – С. 44–51.

26. Избирательные цензы: конституционный анализ // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 1. – С. 5–10.

27. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 8. – С. 30–35.

28. Институт отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 181–188.

29. Киберпространство (цифровая среда) как инновационный объект правового регулирования: трансграничный и внутригосударственный контекст Юридическая орбита. – 2022. – № 1. – С. 127–135.

30. Конституционализация избирательного законодательства (сравнительно-правовой анализ) // Право и государство: вопросы теории и практики. – 2021. – № 8. – С. 23–30.

31. Конституционализация и интернализация миграционного права в контексте глобализирующихся миграционных процессов // Конституционное и государственное право. – 2019. – № 4. – С. 23–34.

32. Конституционная законность в контексте действия конституции // Сборник научных статей профессорско-преподавательского состава, аспирантов и соискателей ВГНА Минфина РФ. Вып. 12. – М., 2006. С. 133–138.

33. Конституционная защита граждан от преступных посягательств, реализуемая нормами уголовного и уголовно-

процессуального законодательства: Материалы Всероссийской межвузовской конф. (Москва, 19-20 февраля 2004 г.). – М., 2004. С. 236–239.

34. Конституционное право : курс лекций : в 10 вып. Вып. 5. Избирательное право / отв. ред. проф. В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 377 с.

35. Конституционное право в структуре национального права: аргументы доктрины и потребности практики // Юридическая техника. Специальный выпуск. – Н. Новгород. – 2012. – № 3. С. 561–573.

36. Конституционное право зарубежных государств : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В. И. Червонюк и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 463 с.

37. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып. 1. Ч. I. Введение в конституционное право. – М. : Московский университет МВД России, 2008. – 182 с.

38. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып. 2. Введение в конституционное право. Ч. II. Формы конституционного права. – М. : Московский университет МВД России, 2008. – 182 с.

39. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып 4. Государственное (конституционное) устройство. Ч. 1. Организация верховной власти в современных государствах. – М. : Московский университет МВД России, 2014. – 178 с.

40. Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. I. Сравнительное конституционное право / [В. И. Червонюк и др.] ; под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. – 3-е изд. доп. – М. : Московский университет МВД России, 2018. – 675 с.

41. Конституционное право зарубежных стран : учебник в 2-х ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право / [В. И. Черво-

нюк и др.]. – М. : Московский университет МВД России, 2018. – 517 с.

42. Конституционное право зарубежных стран : учебно-методическое пособие / [В. И. Червонюк и др.]. – М. : Московский университет МВД России, 2018. – 680 с.

43. Конституционное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2024 (разд. V, гл. 13–15).

44. Конституционное право России : учебник. Общая часть : в 2 кн. Кн. 1. – М. : Московский университет МВД России, 2019. – 672 с.

45. Конституционное право России : учебник. Общая часть : в 2 кн. Кн. 2. – М. : Московский университет МВД России, 2019. – 672 с.

46. Конституционное право России : учебное пособие. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 474 с.

47. Конституционное судопроизводство как конституционно-процессуальная форма осуществления судебной власти: правовая природа, титульные особенности // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 1. – С. 34–41.

48. Конституционные понятия в нормативной структуре права: правовая ценность и механизмы позитивирования в национальное законодательство (сравнительно-правовой анализ) // Право и государство. – 2019. – № 12. – С. 31–40.

49. Конституционные традиции как универсальные правовые регуляторы // Право и государство. – 2019. – № 11. – С. 23–30.

50. Конституционные традиции в структуре современного права // Право и государство. – 2019. – № 12. – С. 34–41.

51. Конституционный смысл феномена первичных выборов // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 1. – С. 38–43.

52. Конституционный судебный процесс : учебное пособие / отв. ред. проф. В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 411 с.

53. Конституция и конституционная законность. // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 35.

54. Конституция и конституционное право как высшее (верховное) право. Конституция Основной Закон белорусского государства и общества // Материалы международной научно-практической конференции (г. Минск, 11-12 марта 2014 г.). – Минск, 2014. – С. 122–125.

55. Конституция и конституционное правосознание // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 10. – С. 166–169.

56. Конституция и конституционные традиции.// Образование. Наука. Научные кадры. – М., 2008. – № 6. – С. 45–51.

57. Конституция и конструкция публичных субъективных прав // Актуальные вопросы теории и практики развития местного самоуправления в России. – М., 2014. – С. 20–27.

58. Конструкция избирательной системы в контексте конституционного гарантирования свободных выборов // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 7. – С. 43–47.

59. Конструкция избирательных органов в конституционных системах современных государств // Право и государство. – 2021. – № 8. – С. 76–81.

60. Конструкция потерпевшего в уголовно-процессуальном законе: утверждение новой парадигмы в контексте основных прав личности // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2016. – № 2. – С. 95–97.

61. Конструкция публично-правовой ответственности и ее утверждение в конституционной практике // Юридическая техника. – 2013. – № 7–2. – С. 844–855.

62. Конструкция смешанной («срединной», или идеальной) формы правления в трудах античных мыслителей // Право и государство: вопросы теории и практики –. 2024. – № 9 (237). – С. 200–203.

63. Концепт «живой конституции» в российском конституционном дискурсе // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 1. – С. 49–52.

64. Концепт интереса в механизме правообразования и в системе факторов изменений законодательства // Юридическая техника. – 2022. – № 5. – С. 112–128.

65. Концептуальная оценка текстуального преобразования Конституции поправками-2020. М. : Московский университет МВД России, 2021. С. 30–41.

66. Лояльность служащих (публичных должностных лиц) в структуре принципов организации публичной власти современного государства (конституционно-правовой анализ) // Международный журнал гражданского и торгового права. – 2022. – № 2. – С. 23–32.

67. Местное управление и местное самоуправлении в Российской Федерации : конституционные новеллы и конституционная реальность. – М. : Московский университет МВД России имени, 2021. С. 67–72.

68. Методологическая позиция, или идентичность, исследователя: инновационный взгляд на структуру современной методологии права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2025. – № 3 (71) С. 66–78.

69. Методология подготовки научного исследования в юридической отрасли науки / отв. ред. проф. В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 587 с.

70. Механизм и закономерности правообразования (действия позитивного права) в современной России: юридическая конструкция и правовая реальность : в 6 вып. Вып. 5. Проблемы модернизации устройства законодательной власти и рационали-

зации законодательных производств // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 4. – С. 28–33.

71. Механизм реализации конституционных прав и свобод: концептуальный подход //Обеспечение прав и свобод личности в современной России. Материалы межвуз. науч.-практ. конф. (22 декабря 2006 г.). – М. : Московский университет МВД России, 2007. С. 65–73.

72. Модель организации публичной власти в контексте поправок – 2020 // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2021. – № 2. – С. 167–173.=

73. Некоммерческие организации в системе гражданского общества // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2016. – № 1. – С. 30–38.

74. Новые, включая подразумеваемые, полномочия Конституционного суда // Международный журнал. «Актуальные проблемы административного права и процесса». – 2022. – № 2. – С. 32–41.

75. Нормативность как свойство прав человека (смыслообразующая роль прав человека в правообразовании) // Вестник экономической безопасности. – 2025. – № 3. – С. 167–174.

76. Общественная палата в контексте социогуманитарной идеи права // Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества Международная научно-практическая конференция. – М., 2006. С. 111–118.

77. Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества: Международная научно-практическая конференция. – М. : Московский университет МВД России, 2006. С. 125–132.

78. Общественная палата как институт обеспечения социального согласия в обществе (законодательная конструкция и конституционно-правовые реалии). Обеспечение общественной безопасности. Сборник Московского института права. – М., 2006. С. 89–95.

79. Основные процессуальные права в системе гуманитарного права // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 7–10.

80. Ответственность публичных властей как объект законодательного регулирования (технико-юридический контекст) // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 652–661.

81. Отмена и умаление прав и свобод в доктрине и практике современного конституционализма // Актуальные проблемы развития конституционализма материалы научно-практического семинара. – 2016. – С. 227–242.

82. Парламентский контроль в механизме публичного властвования: сравнительно-правовой анализ // Журнал социально-гуманитарных наук. – 2022. – № 2. – С. 45–52.

83. Парламентский контроль над полицией в Российской Федерации и зарубежных странах // Актуальные проблемы развития конституционализма : материалы научно–практического семинара. Рязань, 2016. С. 196–213.

84. Парламентский контроль (страноведческий анализ на материалах парламентской практики России) // Вестник Барнаульского института МВД России. – 2022. – № 2. – С. 23–34.

85. Партийные объединения в составе современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 2. – С. 61–71.

86. Пассивное избирательное право: конституционно-правовая конструкция, условия реализации // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 2. – С. 5–12.

87. Первичные выборы в Российской Федерации: конституционная практика, технологии, проблема правового регулирования и социального контроля // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 9 (141). – С. 62–69.

88. Правовой режим предвыборной агитации (сравнительно-правовой анализ) // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 1. – С. 54–60.

89. Право граждан на жилище и конструкция «субъективные публичные права» // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 7. – С. 114–119.

90. Право на защиту в конструкции основных прав и свобод // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 8. – С. 35–39.

91. Право на охрану психического здоровья в структуре прав новой генерации // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2021. – № 1. – С. 73–78.

92. Право на юридическую безопасность в структуре процессуальных прав // Криминологический журнал. – 2021. – № 3. – С. 74–79.

93. Право не считаться судимым как разновидность конституционных процессуальных прав // Криминологический журнал. – 2021. – № 2. – С. 45–50.

94. Правотворческая экспертиза как составляющая правовой диагностики: инструментальная и социально-правовая ценность // Юридическая техника. – 2021. – № 5. – С. 416–428.

95. Правотворческий эксперимент в структуре прикладной юриспруденции и в инструментарии законодательных стратегий в условиях цифровизации // Юридическая техника. – 2024. – № 15. – С. 45–64.

96. Правотворческий эксперимент в структуре прикладной юриспруденции и в инструментари законодательных стратегий в условиях цифровизации // Юридическая техника. – 2025. – № 19. – С. 45–61.

97. Пределы избирательных прав и свобод и злоупотребление ими в конституционной практике (сравнительно-правовой анализ) // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 2. – С. 55–59.

98. Пределы и основания ограничения прав некоммерческих организаций // Экономика. Право. Лингвистика. – 2009. – № 2. Вып. 25. – С. 27–32.

99. Пределы конституционного права (свободы) как естественно-правовое основание установления его существа и дискреции законодателя при необходимости ограничения права (свободы) // Червонюк В. И. Конституционное право России. Общая часть : учебник : в 2 кн. Кн. 2. – 2-е изд., дополн. и перераб. – М. : Московский университет МВД России, 2019. – С. 703–712.

100. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 50–58.

101. Представительная природа законодательной власти: современный контекст // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 2. – С. 130–137.

102. Презумпция невиновности: конституционное право не считаться виновным // Криминологический журнал. – 2021. – № 1. – С. 34–41.

103. Преобразование конституции и конституционный порядок // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 49–52.

104. Прикладная юриспруденция и прикладные методы научного исследования в юридической отрасли науки. – М. : Московский университет МВД России, 2017. – 467 с.

105. Принцип разделения властей и квазиидея самостоятельности и неделимости власти в «мифологии» современных интерпретаторов // Право и государство. Вопросы теории и практики. – 2024. – № 7 (235). С. 28–32.

106. Принцип связанности публичной власти правами человека // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 7 (199). – С. 40–44.

107. Проблема частичного пересмотра конституции (процедурный и технико-юридический аспекты) // Образование. Наука. Научные кадры. – 2005. – № 6. – С. 78–81.

108. Процедура «нулевого» чтения как конституционная форма согласования интересов в публично-правовом дискурсе // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 8. – С. 41–52.

109. Процессуальные права в системе конституционных прав и свобод современных государств // Вестник Мордовского государственного университета. – 2009. – № 3. – С. 56–64.

110. Прямое действие Конституции // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 2. – С. 49–52.

111. Прямое действие Конституции и применение Конституции судами // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 3. – С. 16–22.

112. Публично-правовая ответственность: оценка современных взглядов в контексте утверждающегося в конституционной практике инновационного подхода // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2024. – № 4. – С. 14–23.

113. Публичные власти и должностные лица публичного права (публичные должностные лица) // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2022. – № 3. – С. 42–51.

114. Свобода слова (свободного выражения мнений): конституционный объем, пределы, особенности реализации в интернет-пространстве // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 24–29.

115. Силовые структуры («силовая организация») современного государства и организация верховной публичной власти: прямые и обратные связи // Вестник Московского Университета МВД России. – 2023. – № 4. – С. 202–207.

116. Согласование интересов субъектов законотворчества и гражданского общества. Общественная палата и ее роль в фор-

мировании гражданского общества: Международная научно-практическая конференция. – М. : Московский университет МВД России, 2006. С. 187–193.

117. Соотношение свободы и безопасности: новые вызовы и проблема выбора приоритетов (конституционно-правовой контекст) // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем : III Московский юридический форум; X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. – М. : Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2016. – С. 212–217.

118. Сохранение устойчивой связи с государством (Отечеством) как базовое (сущностное) свойство гражданства (некоторые оценки и предложения de lege ferenda в преддверии принятия нового Закона) // Криминологический журнал. – 2021. – № 2. – С. 27–34.

119. Социальная (общественная) экспертиза законопроектов как конституционное средство выражения согласованных интересов в законе // Права человека и гражданское общество: Межвузовский сборник. – М. : Московский университет МВД России, 2006. С. 45–52.

120. Социология конституционного права как методология освоения конституционной действительности // Юрист. – 2019. – № 11. – С. 34 – 40.

121. Судебное право в структурной организации права: поиск новой парадигмы // Вестник Московского университета. – 2025. – № 2. – С. 178–183.

122. Структура права : теория, методология, технологии и практики формирования : монография. – М. : Юстицинформ, 2024. – 942 с.

123. Суверенитет народа в эпоху постмодернизма: критическое осмысление доктрины и практики эволюционирующего

конституционализма // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 3. – С. 3–7.

124. Сущность конституции (аналитический дискурс) // Конституционное и государственное право. – М., 2016. – № 1. – С. 43–49.

125. Сущность конституционного строя и его нормативные основания // Право и государство: вопросы теории и практики. – 2021. – № 9. – С. 45–51.

126. Теоретическая конструкция механизма реализации основных (конституционных) прав и свобод личности // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2015. – № 1 (вып. 3). – С. 46–54.

127. Техника и технологии использования в современной конституционной практике упрощенных законодательных производств: страноведческий и сравнительно–правовой подходы // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 643–651.

128. Типология конституций // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2017. – № 3. – С. 102–109.

129. Толкование конституции и конституционная герменевтика // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 17–36.

130. Трансформация идеи «живой конституции» в российской конституционной практике // Право и государство. – 2019. – № 11. – С. 42–53.

131. Упрощенные законодательные производства: юридическая природа, типология, технико-юридические особенности конституционализации // Вестник Экономической безопасности. – 2023. – № 1. – С. 65–72.

132. Утрата гражданства: лингвистический (текстуальный), телеологический и формально-юридический анализ законодательства современных государств / В. И. Червонюк, В . Л. Каза-

кова // Наука и образование. Научные кадры. – 2024. – № 4. – С. 67– 74.

133. Фактор этноанклавизации в сфере миграции и его связь с натурализацией в современной России (на материалах конкретно-социологического исследования) // Миграционное право. – 2024. – № 4. – С. 15–26.

134. Федеральные территории: конституционная поправка и конституционная реальность // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2021. – № 2. – С. 180–186.

135. Федеральный законодательный процесс (проблема процедурного усовершенствования) // Экономика. Налоги. Право. – 2005. – № 4. – С. 56–62.

136. Феномен фактического изменения конституции (коннотации эволюционирующей, или «живой конституции) // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 17–26.

137. Феномен фактического изменения конституции (коннотации эволюционирующей, «живой конституции») // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 2. – С. 41–47.

138. Феномен фактического и юридического (формального) изменения Конституции (сравнительно-правовой анализ) // 20-летие Конституции РФ. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей. – М. : Московский университет МВД России; ЮНИТИ–ДАНА; Закон и право, 2014. С. 67–74.

139. Форма государственного правления как объект конституционного регулирования (технико-юридический аспект) // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 632–642.

140. Форма государственного правления : конституционно-правовой анализ : монография / Червонюк В. И., Гасанов К. К. – М., 2018;. – М. : Московский университет МВД России, 2018. – 525 с.

141. Форма правления и разделение властей: конституционно–правовые взаимосвязи // Социально–экономические явления и процессы. – 2010. – № 3 (19). – С. 296–301.

142. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 9. – С. 160–164.

143. Ценность конституции: конституционные ожидания и конституционная практика (сравнительно-правовой анализ) // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – № 3. – С. 4–9.

144. Эволюция российской Конституции: конституционные основания и технологии пересмотра // 15 лет Конституции РФ: итоги и перспективы. – Брянск : БФ МосУ МВД России, 2008. С. 63–72.

145. Электоральные споры: порядок разрешения (страноведческий и сравнительно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 6. – С. 243–248.

146. Эффективное государство в системе публичной власти // Криминологический журнал. – 2022. – № 2. – С. 52–60.

147. Юридические аксиомы как правовой регулятор и консолидирующий структуру права компонент // Вестник экономической безопасности. – 2025. – № 2. – С. 163–170.

148. Юридические презумпции как правовой регулятор и связующий компонент в структуре права // Вестник экономической безопасности. – 2025. – № 4. – С. 76–81.

149. Язык конституционного права и конституционно-правовая терминология // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2017. – № 4. – С. 94–97.

Учебное издание

Червонюк Владимир Иванович,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

Сравнительное конституционное право

Редактор *Достовалов Ю. Н.*

Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 87,86.
Подписано в печать 24.12.2025. Заказ № 3.
Тираж 73 экз.

Отпечатано в Полиграфическом центре
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
https://мосу.мвд.рф, e-mail: support_mosu@mvd.ru