

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

Р.А. Серeda
А.А. Подупейко

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

*Допущено Министерством образования Республики Беларусь
в качестве учебного пособия
для курсантов и студентов учреждений высшего образования
по специальности «Государственное управление и право»*

Минск
Академия МВД
2019

УДК 342
ББК 67.400
С32

Рецензенты:

кафедра конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета;
кандидат юридических наук, доцент *С.П. Чигринов*

Середа, Р.А.

С32 Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / Р.А. Середа, А.А. Подупейко ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2019. – 219, [1] с.
ISBN 978-985-576-216-5.

Раскрываются основы теории конституции, конституционно-правовой статус личности, политических институтов, формы правления, организация и порядок проведения выборов и референдумов, статус законодательных, исполнительных и судебных органов в зарубежных странах.

Предназначено для студентов и курсантов учреждений высшего образования.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-985-576-216-5 © УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ОБЩАЯ ЧАСТЬ	8
1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	8
1.1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли права	8
1.2. Система конституционного права	10
1.3. Источники конституционного права, их виды и характерные черты	13
1.4. Конституционное право зарубежных стран как наука и учебная дисциплина	16
2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	20
2.1. Понятие, сущность, юридические свойства и функции конституций	20
2.2. Форма и структура конституции. Классификация конституций	22
2.3. Принятие, изменение и отмена конституций	23
3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	26
3.1. Конституционный строй: понятие, характерные признаки и структура	26
3.2. Конституционные основы регулирования политических отношений. Политические партии как элемент политической системы	27
3.3. Конституционные основы регулирования экономических, социальных и духовно-культурных отношений	30
4. ГОСУДАРСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	33
4.1. Государство: понятие, функции, конституционные характеристики	33
4.2. Государственные органы: понятие, признаки и система. Государственный аппарат	38
4.3. Конституционно-правовые основы государственной службы	40
5. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	42
5.1. Понятие формы правления. Современные формы правления, их виды и характеристика	42
5.2. Понятие и конституционное закрепление политического режима	49
6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ) УСТРОЙСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	51
6.1. Понятие и формы государственного устройства. Понятие и признаки унитарного государства	51

6.2. Федеративное государство: понятие и характерные черты. Иные формы государственного устройства	54
7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	56
7.1. Правовой статус личности: понятие и содержание	56
7.2. Классификация основных прав и свобод человека	58
7.3. Гарантии прав и свобод человека	64
7.4. Конституционные обязанности	66
7.5. Понятие и признаки гражданства. Приобретение и прекращение гражданства	66
7.6. Правовой статус апатридов, бипатридов и иностранцев	69
8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	72
8.1. Конституционное закрепление народовластия	72
8.2. Понятие и принципы избирательного права. Избирательный процесс	73
8.3. Понятие и виды избирательных систем	80
8.4. Понятие и виды референдумов	83
9. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	88
9.1. Понятие и виды института главы государства	88
9.2. Конституционно-правовой статус монарха	91
9.3. Конституционно-правовой статус президента	93
10. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	95
10.1. Конституционно-правовой статус парламента, его структура и состав	95
10.2. Компетенция парламента. Законодательный процесс	100
10.3. Порядок работы парламента. Акты парламента	103
10.4. Правовой статус депутата парламента	105
11. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	107
11.1. Понятие, модели и виды правительств	107
11.2. Способы формирования правительств, их структура и состав ...	110
11.3. Полномочия правительства	112
11.4. Министерства, ведомства и другие центральные органы государственного управления	115
12. ОРГАНЫ ПРАВОСУДИЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	115
12.1. Понятие, конституционные принципы организации и деятельности судебных органов	115
12.2. Виды судебных органов	117
12.3. Модели судебных систем	120
12.4. Конституционный контроль	121

13. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	125
13.1. Административно-территориальное деление. Виды административно-территориальных единиц	125
13.2. Конституционно-правовые основы и модели организации местного управления и самоуправления	127
13.3. Компетенция органов местного управления и самоуправления	131
14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СИЛОВЫХ СТРУКТУР В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	133
14.1. Полиция как государственный и правовой институт. Системы организации полицейских формирований	133
14.2. Отраслевые службы полиции. Принципы комплектования полицейских формирований	134
14.3. Конституционно-правовой статус вооруженных сил, их место и роль в системе государственных институтов	138
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ	142
15. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ ...	142
15.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция ...	142
15.2. Высшие органы государственной власти	144
15.3. Судебная система и местное самоуправление.....	150
16. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ	153
16.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция ...	153
16.2. Высшие органы государственной власти	154
16.3. Судебная система и местное самоуправление	159
17. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦИИ	162
17.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	162
17.2. Высшие органы государственной власти	163
17.3. Судебная система и конституционный контроль	167
17.4. Местное управление и самоуправление	168
18. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГЕРМАНИИ	169
18.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	169
18.2. Высшие органы государственной власти	171
18.3. Судебная система и конституционный контроль	175
18.4. Местное управление и самоуправление	176
19. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛИИ	177
19.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	177

19.2. Высшие органы государственной власти	178
19.3. Судебная система и конституционный контроль	182
19.4. Местное управление и самоуправление	183
20. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПОЛЬШИ	185
20.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	185
20.2. Высшие органы государственной власти	187
20.3. Судебная система и конституционный контроль	190
20.4. Местное управление и самоуправление	191
21. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	192
21.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	192
21.2. Высшие органы государственной власти	193
21.3. Судебная система и конституционный контроль	197
21.4. Местное управление и самоуправление	198
22. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЯ	199
22.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	199
22.2. Высшие органы государственной власти. Судебная система	203
22.3. Местное управление и самоуправление	208
23. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ	209
23.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция	209
23.2. Высшие органы государственной власти. Судебная система	212
23.3. Местное управление и самоуправление	217
Рекомендуемая литература	218

ВВЕДЕНИЕ

Построение правового государства, укрепление основ конституционного строя Республики Беларусь требует от квалифицированного юриста знаний о современном состоянии и развитии конституционно-правовых явлений в зарубежных странах. Знакомство с опытом конституционного строительства в зарубежных странах позволит обучающимся овладеть знаниями в области конституционной теории и навыками сравнительного правоведения, лучше понять смысл конституционных реформ в Беларуси.

Конституционное право в зарубежных странах постоянно развивается, поэтому существует необходимость систематически следить за публикациями в СМИ, итогами выборов, изменениями в законодательстве.

Изучение конституционного права зарубежных стран имеет как познавательное, так и научно-практическое значение. Эта дисциплина позволяет осмыслить опыт конституционного строительства в зарубежных странах и перспективу его использования в Республике Беларусь.

Учебное пособие «Конституционное право зарубежных стран» состоит из общей и особенной частей. В общей части рассматриваются общетеоретические вопросы курса. Особенная часть посвящена изучению конституционного права отдельных зарубежных стран.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1.1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли права

В современных условиях каждое государство стремится закрепить наиболее важные общественные отношения на конституционном уровне. К таковым относятся отношения, связанные с основами конституционного строя, организацией и деятельностью органов государственной власти, правовым статусом личности и др. Эти отношения играют важнейшую роль в формировании всей правовой системы страны, влияют на оценку уровня развития демократических стандартов и определяют место государства в мировом сообществе. В связи с этим конституционное право признается ведущей отраслью права в подавляющем большинстве современных государств.

Конституционное право в зарубежных странах базируется на концепциях, положениях и выводах современной теории конституционного права, в основе которой лежит учение о демократическом, правовом и социальном государстве. Это дает возможность, используя полученные знания и умения, оценить взаимовлияние и прикладное использование мирового конституционного опыта в Республике Беларусь с учетом исторических условий развития и национальных особенностей.

Термин «конституционное право» понимается:

- как отрасль права;
- наука;
- учебная дисциплина.

Как *отрасль права* конституционное право представляет собой систему внутренне согласованных правовых норм, содержащихся в конституциях, законах, других актах и регулирующих определенную группу общественных отношений (основы устройства общества и государства, правового положения личности).

Вместе с тем в правовых системах государств нет самостоятельной отрасли под названием «Конституционное право зарубежных стран». В каждой стране существует самостоятельная отрасль конституционно-

го права. Следовательно, при употреблении термина «конституционное право зарубежных стран» речь идет об ответвлении от единой науки конституционного права, комплексном и сравнительном изучении конституционного права многих стран мира, а также учебной дисциплине.

Основная функция конституционного права как отрасли права в любой стране – закрепление и систематизация основ правовых взаимосвязей личности, общества и государства. При помощи этих норм определяются условия для осуществления государственного управления, участия в нем, давления на него, борьбы за государственную власть конституционными средствами.

В связи с этим при формулировании определения конституционного права нужно четко указать на предмет его правового регулирования, что является ключевым признаком, отличающим данную отрасль от иных.

В узком понимании *предмет конституционного права* – это общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права.

Таким образом, предмет конституционного права в любом государстве шире, чем предмет иных отраслей права. Еще одна его особенность заключается в том, что он носит *комплексный характер* – нормы конституционного права затрагивают не какую-либо одну сферу общественных отношений, а множество таких сфер, закрепляя основополагающие отношения в каждой из них.

Предмет конституционного права состоит из следующих отношений:

- форма государства (форма правления, государственное устройство, политический режим);

- отношения в сфере организации и деятельности высших органов государственной власти (президент, парламент, правительство и др.);

- политические отношения в стране (принципы политической системы, ее институты и их правовой статус, порядок перехода политической власти, избирательная система и т. п.);

- внешнеполитические отношения (основные принципы взаимодействия с другими странами и т. п.);

- отношения личности и государства (гражданство, его приобретение и утрата, права и обязанности личности);

- экономические отношения (виды собственности, ее гарантии) и финансовые (основы кредитно-финансовой системы страны);

- трудовые отношения (право на труд, вознаграждение за него, запрет принудительного труда и т. п.);

- культурные отношения (свободный доступ к культурным ценностям, государственная охрана их и т. п.) и др.

Таким образом, *конституционное право как отрасль права зарубежного государства* – ведущая (основная) отрасль национальной системы права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих основы общественного и государственного строя, основы правового положения личности, основные принципы организации и деятельности системы государственных органов, избирательную систему и другие важнейшие в этом государстве правовые институты¹.

Метод конституционного права – совокупность способов воздействия на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

Наряду с предметом, метод является важнейшей характеристикой отрасли права, критерием, позволяющим отграничить одну отрасль от другой, однако если предмет у каждой отрасли права свой, то метод характерен для целой группы отраслей права.

Метод правового регулирования не выбирается произвольно (например, законодателем), он определяется предметом отрасли права, характером регулируемых ею общественных отношений.

Конституционное право относится к отраслям публичного права, а это обуславливает применение преимущественно *императивного метода* правового регулирования. Большинство норм конституционного права регулируют властеотношения, а следовательно, имеют предписывающий, запрещающий или обязывающий характер.

Вместе с тем в современном конституционном праве есть место и для *диспозитивного метода*, поскольку конституционное право регулирует и определенные частноправовые отношения (трудовые, гражданские и др.).

1.2. Система конституционного права

Система конституционного права – это объективно обусловленная характером регулируемых общественных отношений внутренняя структура отрасли права и ее подразделение на институты, подинституты и нормы.

Характеристика любой системы включает характеристику ее элементов и самой структуры.

Система конституционного права включает в себя следующие элементы.

Общие принципы конституционного права – основные начала, выражающие сущность данной отрасли права, в соответствии с которыми

¹ Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. Г.А. Василевича. Минск : Кн. дом, 2006. С. 9.

строится его система. Кроме того, принципы конституционного права имеют межотраслевое значение, оказывая непосредственное влияние на формирование всей правовой системы страны.

Для большинства современных государств характерны следующие принципы конституционного права:

- народного суверенитета;
- народного представительства;
- разделения властей;
- верховенства права;
- равноправия граждан;
- многообразия форм собственности;
- политического плюрализма.

Вместе с тем некоторые страны применяют иные подходы к выбору и закреплению принципов конституционного права. В первую очередь это мусульманские государства теократического характера (Саудовская Аравия, ОАЭ, Оман – в них, как правило, не реализуется принцип светского государства), а также социалистические страны (КНР, КНДР – в этих странах не получил закрепления принцип разделения властей).

Нормы конституционного права – это установленные государством общеобязательные правила поведения субъектов конституционного права. Основным элементом системы отрасли являются нормы, поскольку именно они осуществляют непосредственное правовое регулирование отношений, составляющих предмет конституционного права. Отличительными чертами норм конституционного права в зарубежных странах являются:

- специфический предмет (круг) регулируемых отношений (наиболее важные, основополагающие отношения);
- свой круг источников;
- структура нормы, которая, как правило, не соответствует классической триаде – гипотеза, диспозиция, санкция;

многие из конституционно-правовых норм имеют весьма общий характер, они не являются представительными-обязывающими, т. е. в них отсутствует связь между конкретными правами и обязанностями. Так, в ст. 6 Конституции Италии указано: «республика соответствующими мерами охраняет языковые меньшинства»;

более высокая юридическая сила по сравнению с нормами других отраслей права;

большая стабильность;

наличие норм-принципов, норм-символов, норм-целей, имеющих максимально широкое содержание и круг субъектов (ст. 2 Конституции КНДР гласит: «КНДР является революционным государством. Оно уна-

следовало блестящие традиции, сложившиеся в славной революционной борьбе против империалистических агрессоров, за возрождение Родины, свободу и счастье народа»).

Институты конституционного права – совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения. В большинстве зарубежных конституций разделы и главы посвящены отдельным институтам конституционного права.

Конституционное право включает в себя следующие институты:

основы конституционного строя;
правовой статус личности;
форму правления;
форму государственного устройства;
главу государства;
парламент;
местное управление и самоуправление;
референдум и др.

Несколько смежных институтов конституционного права могут объединяться в *подотрасли* (например, подотрасль избирательного права включает в себя институты выборов президента, депутатов, институт референдума и т. п.).

Особенную роль в реализации норм конституционного права имеют конституционно-правовые отношения. Их можно рассматривать как механизм, посредством которого субъекты конституционного права могут реализовывать принадлежащие им права в сфере конституционного права и исполнять возложенные на них обязанности.

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, в которые вступают его субъекты для реализации своих прав и исполнения обязанностей.

Конституционно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются на основании соответствующих юридических фактов, определенных законом. Такие факты, как и в других отраслях права, подразделяются на *действия* (зависящие от воли субъектов) и *события* (не зависящие от воли субъекта). Например, назначение выборов приводит к возникновению разных *избирательных правоотношений*.

Важнейшим элементом конституционно-правовых отношений являются субъекты. К ним относятся:

граждане страны – обладают наибольшим объемом прав (конституционно-правовой статус максимален), они должны исполнять обязанности, возложенные на них конституцией;
иностранцы граждане;

лица без гражданства;

народ государства (в целом) – в современных демократических странах народ является единственным источником суверенитета государства;

государство (и его органы) – важный субъект конституционного права. Государство реализует нормы конституционного права и является их гарантом;

административно-территориальные единицы – эти субъекты имеют особое значение в федеративных государствах, где нормы конституционного права устанавливают разграничение между центральной властью и субъектами федерации. Вместе с тем велико значение таких субъектов и в унитарных государствах, так как нормы конституционного права устанавливают системы органов власти на местах и порядок их деятельности;

политические партии, общественные и религиозные объединения являются неотъемлемым элементом политической системы современных государств. Конституционное право определяет их статус, порядок образования и деятельности;

группы граждан и трудовые коллективы – особый субъект конституционного права, имеющий значение в некоторых правоотношениях (например, инициирование референдума и др.).

К объектам конституционно-правовых отношений можно отнести территорию, границы, государственную символику, бюджет, государственный язык, деятельность партий и др. Каждый из конституционно-правовых институтов обусловлен государственно-властными отношениями. Например, регулирование статуса политических партий определяет условия их прихода к власти в роли депутатов парламента, коалиционного правительства и т. д. Таким образом, государственная власть – один из основных объектов конституционно-правовых отношений, специфичных именно для данной отрасли права.

1.3. Источники конституционного права, их виды и характерные черты

Источники конституционного права – внешние формы выражения и закрепления правовых норм, регулирующих отношения, являющиеся предметом конституционного права.

Круг источников конституционного права в зарубежных странах достаточно широк, в него входят различные правовые акты, отличающиеся предметом правового регулирования, формой и юридической силой. Их совокупность имеет свои особенности для каждого государства и во

многое определяет специфику и уникальность исторического развития и общественного уклада страны.

В целом все источники конституционного права в зарубежных странах можно разделить на две крупные группы: международные межгосударственные договоры; внутригосударственные источники.

Международные договоры. Большинство современных конституций закрепляют норму, согласно которой международное право имеет приоритет перед правом внутригосударственным, и это дает основания считать международные договоры самостоятельным источником. В частности речь идет о международных стандартах в области прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты о правах человека 1966 г.), приоритет которых перед национальным правом признается большинством государств.

Кроме того, для государств – членов Европейского союза большое значение имеют договоры и соглашения, заключенные в рамках этой организации (Маастрихтский договор 1992 г., Лиссабонский договор 2007 г.). В частности данными документами регулируются вопросы европейского гражданства, разграничение компетенции между странами и органами ЕС и т. п.

Для современного конституционного права большинства государств мира характерны следующие *внутригосударственные источники*.

Законы и иные государственно-правовые акты:

конституция – основной закон государства и главный источник конституционного права для подавляющего большинства стран;

конституционные законы – законы, которые вносят изменения и дополнения в конституцию, а также группа законов, составляющих так называемую неписаную конституцию, т. е. формально это обычные законы, но в силу своей важности они выполняют функцию конституции. Из таких законов состоят Конституции Израиля и Швеции;

органические законы – их принятие прямо предусмотрено в конституции. Суть таких законов – они дополняют конституцию, не изменяя ее содержания. Органические законы регулируют, как правило, целый институт конституционного права (законы о гражданстве, выборах, статусе депутатов);

обычные (обыкновенные) законы регулируют отдельные вопросы государственной или общественной жизни, т. е. являются текущим законодательством. Данный источник актуален для стран с неписаной конституцией;

акты исполнительной власти, имеющие силу закона. Иногда их называют *делегированным законодательством*. Эти акты формально не

называются законами, а имеют какое-то особенное название, позволяющее отличить их от других актов, например *ордонансы* во Франции. Принимаются они главой государства, правительством, иногда одним из министров;

парламентские уставы и регламенты. Существуют различные мнения по поводу причисления данных нормативных актов к числу законов, однако актами, сходными с законами, их можно считать хотя бы в силу важности регулируемых ими вопросов, в число которых входит регулировка законодательного процесса;

чрезвычайные законы – эти законы могут отступать от положений самой конституции, но принимаются они только в особых случаях и на определенный срок (законы о военном и чрезвычайном положении, конституционные декларации, применяемые после революций и государственных переворотов).

Судебный прецедент – решение суда, которое служит основанием для принятия решений другими судами при рассмотрении аналогичных дел или вообще имеет характер общеобязательной нормы. В зависимости от этого судебные прецеденты могут быть двух видов: решения общих судов и решения специальных (конституционных) судов. Наличие данного источника конституционного права характерно для стран с англосаксонской системой права (Великобритания, США), а также бывших колоний или доминионов Великобритании (Индия, Новая Зеландия, Австралия).

Конституционный обычай – это сложившиеся в практике единообразной деятельности государственных органов правила, имеющие устный характер, опирающиеся на консенсус (согласие) участников отношений и не пользующиеся судебной защитой в случае их нарушения. Они носят, как правило, церемониальный характер и присутствуют чаще всего в странах с неписаной конституцией. Например, по обычаю лорд-спикер (глава Палаты лордов Великобритании) сидит на мешке с шерстью, члены британского парламента голосуют не поднятием рук, а проходя через специальные двери. Кроме таких обычаев есть и существенные, затрагивающие основные институты государств. Так, многие положения британской конституции существуют именно в этой форме: «король должен согласиться с биллем, прошедшим через обе палаты парламента», «лидер партии, победившей на выборах в Палату общин становится премьер-министром» и т. п.

Доктринальный источник. Относится к англосаксонской системе права (как и прецедент) и представляет собой извлечения из трудов ученых, государствоведов, используемые, когда не хватает норм пра-

ва, существует какой-то правовой пробел. Британские суды используют для усиления своих аргументов работы таких уважаемых ученых-государствоведов, как У. Блэкстон и Т. Мэй в США, в некоторых случаях – так называемых отцов-основателей – авторов Конституции США (Д. Вашингтон, Т. Джефферсон).

Религиозное право. Данный источник достаточно редок и применяется не во всех странах. В мире существуют как минимум три группы религиозного права:

мусульманское право. Наиболее разработанная отрасль религиозного права. В некоторых странах в конституциях мусульманское право объявляется источником законодательства (Саудовская Аравия, Египет, Пакистан, Иран). Отдельные страны подчеркивают исламский характер даже в названии государства: Исламская Республика Пакистан, Иорданское Хашимитское Королевство и т. д.;

индусское право. Например в Индии некоторые религиозные нормы применяются при разрешении конкретных споров судьями на уровне мирового судьи;

иудейское право. В Израиле важное значение имеют религиозные нормы. В Декларации о создании государства Израиль 1948 г. записано, что государство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира, понимаемых согласно учению еврейских пророков.

Естественное право. В большинстве стран мира естественное право понимается как неизменно присущие человеку абсолютные нормы поведения, вытекающие из самой человеческой природы. Это наиболее важные права и свободы такие как: право на жизнь, личную свободу и неприкосновенность достоинства личности.

Политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов. В прошлом такие акты были характерны для СССР. Например, совместные постановления ЦК КПСС и президиума Верховного совета. Для таких стран, как КНДР, КНР, Куба такие источники права характерны до сих пор.

1.4. Конституционное право зарубежных стран как наука и учебная дисциплина

Конституционное право зарубежных стран – часть единой науки конституционного права.

Наука конституционного права – совокупность разных теорий, взглядов, гипотез ученых по вопросам конституционного права как отрасли и как учебной дисциплины. Таким образом, наука представлена не только законами и другими правовыми актами, но и огромным количеством книг, статей, докладов на многих языках мира.

Предметом изучения конституционно-правовой науки являются конституционно-правовые нормы и институты, регулируемые этими нормами общественные отношения, а также научные источники, содержащие выводы и умозаключения специалистов в области конституционного права. Если рассматривать конституционное право как отрасль права, то его следует понимать как правовые нормы, применяемые в настоящее время. Наука конституционного права ориентирована не только на анализ действующих норм, но и на выработку направлений их совершенствования в будущем.

Функции науки конституционного права.

Прогностическая. В результате научных разработок осуществляются оценка и прогноз конституционно-правового развития, строятся политические ожидания.

Прикладная. Государства в значительной мере заимствуют те или иные положения из конституционно-правовой практики других стран при проведении конституционных реформ.

Коммуникационная. Знания о конституционном праве способствуют установлению полезных контактов с иностранными государствами, их представителями, что порождает спрос на специалистов, способных к юридически корректному поведению в условиях зарубежных правовых систем.

Познавательная. Она способствует полноценной юридической образованности, помогает ориентироваться в праве зарубежных государств.

Наука конституционного права прошла длительный путь развития. Первоначально некоторые идеи конституционного значения (об устройстве общества и государства) были высказаны в сочинениях писателей Древнего мира (греческих мыслителей – Платона, Аристотеля и др., римских авторов – Цицерона, Гая и др.), хотя в то время ни самого конституционного права, ни науки о нем еще не было. В средние века также публиковались работы, содержащие отдельные рассуждения, связанные с проблемами конституционного права (например, сочинения Фома Аквинского). Сюда можно отнести и произведения некоторых мусульманских юристов, переиздаваемые в наши дни.

Становление основных идей конституционного права, зарождение соответствующей науки связано с периодом крушения феодального абсолютизма и деятельностью блестящей плеяды просветителей (главным образом в Великобритании, Франции, США). Представители «третьего сословия» и выразители общенародных интересов Г. Гроций, Ш.Л. Монтескьё, Д. Локк, Ж.Ж. Руссо и другие сформулировали многие положе-

ния, которые легли в основу современного конституционного права (о народном суверенитете, разделении властей, естественных и неотчуждаемых правах человека, парламентаризме, ответственном правительстве и др.). Эти идеи нашли воплощение в первых конституционных документах: Декларации независимости США 1776 г., Конституции США 1787 г., французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., Конституции Польши 1791 г.

В науке конституционного права сформировались несколько школ зарубежного государственного права.

Юридическая школа являлась одним из основных направлений в науке зарубежного конституционного права в конце XIX – начале XX в. Видными представителями этой школы (ее также называют классической) были Г. Еллинек (Германия), А.В. Дэйси (Великобритания), А. Эсмен (Франция), В.Э. Орландо (Италия) и др. Русская школа данного направления была представлена Б.Н. Чичериным, Н.М. Коркуновым, А.А. Алексеевым, Ф.Ф. Кокошкиным, Н.И. Лазаревским, В.М. Гессеном и др. Сторонники юридической школы ориентировались главным образом на изучение государства, его органов, прав человека, причем делалось это преимущественно, а то и исключительно с юридических позиций. Несмотря на то что эта школа свое значение утратила, методы исследования, выработанные ею, продолжают широко использоваться в науке конституционного права.

Социологическая школа сформировалась в начале XX в. Представителями этой школы были Л. Дюги, М. Дюверже, М. Ориу, С. Лоу, Ж. Вельд, а также российские ученые М.М. Ковалевский, В.В. Ивановский и др. Сторонники этой школы призывают изучать не столько нормы конституционного права, сколько реальную роль тех или иных институтов государственности, политических институтов. В целом это направление прогрессивное, привнесшее много нового в изучение современного государства и права. В частности, представители этого направления ввели в науку термины: «политическая система», «политическая партия», «общественные объединения», благодаря их усилиям появилась новая общественная наука – политология.

Марксистская школа после распада социалистической системы, по сути, утратила свои позиции. Исключением остаются лишь страны тоталитарного социализма (КНР, КНДР). Авторы, являющиеся представителями данного направления, рассматривают конституционное право с позиции классовой борьбы и нередко – с позиции диктатуры определенного класса или блока классов. К таким авторам можно отнести Мао Цзедуня, Ким Ир Сена, В.И. Ленина.

Теологическая школа представлена главным образом трудами мусульманских юристов. Труды ее сторонников пронизаны идеями халифата – справедливого правления, которое существовало, по их утверждениям, при пророке Мухаммеде и сменивших его четырех праведных халифов. У них свой подход к идее суверенитета (они считают, что вселенский суверенитет принадлежит Аллаху), выборам (часто они отрицают полезность данного института), институту правового статуса личности (тесно увязывая его с принципами шариата, что, в свою очередь, предполагает неравенство мужчин и женщин, а главными они считают не права, а священные обязанности перед Аллахом и общиной правоверных).

На постсоветском пространстве проблемами конституционного права в зарубежных странах занимались многие российские ученые (Б.А. Страшун¹, М.В. Баглай, Л.М. Энтин², А.А. Мишин³ и др.). Различным аспектам развития конституционно-правовых институтов за рубежом уделяли внимание и белорусские ученые-государствоведы: Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович⁴, М.Ф. Чудаков⁵, С.П. Чигринов⁶, Т.С. Масловская⁷.

Конституционное право как учебная дисциплина представляет собой совокупность знаний о науке конституционного права, а также сопутствующих им навыков и умений, получаемых и вырабатываемых в процессе обучения с целью подготовки специалистов в области правоведения.

Как правило, система учебной дисциплины конституционного права зарубежных стран включает в себя общую и особенную части.

Общая часть рассматривает теоретические основы важнейших институтов конституционного права (понятие отрасли права и ее особенности, конституционно-правовой статус личности, форма правления, форма государственного устройства, парламент, глава государства, судебная власть, избирательная система и т. д.). Преимущественно рассматрива-

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М. : Норма, 2010.

² Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

³ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / 17-е изд., испр. и доп. М. : Статут, 2013.

⁴ Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. Г.А. Василевича. Минск : Кн. дом, 2006.

⁵ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие. Минск : Новое знание, 2001.

⁶ Чигринов С.П. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие. Минск : Академия МВД Республики Беларусь, 1999.

⁷ Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / Н.М. Кондратович, Т.С. Масловская. Минск : БГУ, 2013.

ются устоявшиеся подходы в зарубежных странах к реализации данных институтов, выработанные мировой практикой конституционализма.

Особенная часть рассматривает конституционное право отдельных государств мира (США, Франция, Польша, КНР и т. д.). Более детальный анализ институтов конституционного права отдельной страны позволяет не только расширить круг знаний о высших органах государственной власти, основных правах и свободах личности и принципах экономических отношений в стране, но и получить представление об иных отраслях правовой системы, поскольку конституционное право имеет непосредственную связь со всей правовой системой государства. Таким образом, особое значение приобретает непосредственное изучение правовых первоисточников – конституций зарубежных стран.

2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

2.1. Понятие, сущность, юридические свойства и функции конституций

Термин «конституция» (от лат. *constitutio* – учреждать, устанавливать) известен уже достаточно давно, он появился задолго до первых конституций. В Древнем Риме так назывались акты императора, обладающие высшей юридической силой.

Конституции в современном их понимании появились значительно позже – в период буржуазных революций в Европе. Конституции являлись средством, с помощью которого новый класс, буржуазия, стремился ограничить произвол феодалов (включая монархов страны), обеспечить себе гарантии прав и свобод, нормальные условия для развития капиталистических экономических отношений в обществе.

Первые конституции в мире появились в Америке (Конституция США 1787 г.) и Европе (Конституция Франции 1791 г., Конституция Речи Посполитой 1791 г.). Появление их ознаменовало новый этап в развитии общества – возникновение идей *конституционализма* (правления, ограниченного конституцией, и в более широком смысле – правом).

Конституция – это основной закон государства (система правовых норм), обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основные принципы регулирования важнейших общественных отношений.

Сущность конституции – совокупность внутренне присущих ей черт, определяющих место и социальную роль конституции в обществе и государстве.

Охарактеризовать сущность конституции значит определить ее место в обществе и ответить на вопросы, почему конституция именно такая, а не иная, какие факторы влияют на ее содержание.

В отличие от всех иных законов она обладает специфическими чертами, не свойственными другим.

Как нормативный акт и источник права, конституция обладает особыми юридическими свойствами.

Высшая юридическая сила. Конституция является нормативным правовым актом (законом), которому должны соответствовать все иные нормативные акты государства (или в более широком смысле все источники). Применение обычаев и иных источников, не соответствующих конституции, не допускается.

В связи с этим конституции часто называют *основными законами государства* (такое название носит и действующая Конституция ФРГ).

Особое содержание. Конституция – комплексный нормативный акт, обеспечивающий системное регулирование широкого круга общественных отношений, причем конституции регулируют наиболее важные общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

Значительная стабильность. В связи с тем, что большинство конституций предусматривают особый, усложненный порядок их изменения, трансформация конституционных положений происходит значительно реже иного законодательства. Это гарантирует стабильность существования государства, права и свободы граждан и иных лиц.

Особый порядок защиты. Для обеспечения соблюдения конституции могут создаваться специальные органы конституционного контроля – конституционные суды либо их аналоги.

Таким образом, конституция, являясь основным источником конституционного права в современных государствах, играет ключевую роль в формировании всей правовой системы страны, закладывая фундамент правового регулирования всех слоев общественных отношений.

Помимо этого конституция является главным документом, устанавливающим правила игры на политической арене государства: закрепляет порядок формирования государственных органов, принципы взаимоотношений между ними, формы участия народа в управлении государством и т. д. Конституция – основа политической системы государства. Кроме того, в большинстве конституций не остается без внимания

и идеологическая сфера, поскольку в ней получает отражение система ценностей, признаваемая в обществе, а в ряде стран – декларируется господствующая идеология.

Таким образом, конституция для современных зарубежных стран является необходимым элементом правовой, политической и общественной жизни, который определяет условия функционирования и программ развития всех сфер деятельности общества и государства.

2.2. Форма и структура конституции. Классификация конституций

Форма конституции – способ изложения конституционных норм. В разных государствах ввиду особенностей культурного развития и сложившихся правовых традиций формы внешнего выражения конституционных положений могут значительно отличаться.

В первую очередь, по форме конституции можно классифицировать на *писаные и неписаные*.

Писаная конституция представляет собой единый нормативный правовой акт или несколько нередко одновременных актов, которые провозглашены основными законами данной страны. Неписаная конституция – это совокупность законов, судебных прецедентов и обычаев, существующих самостоятельно и регулирующих общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, из-за чего такая конституция и называется неписаной (Великобритания).

В свою очередь, писанные конституции могут быть:

кодифицированные, которые представляют собой единый правовой акт, обеспечивающий полное и системное регулирование конституционных отношений (большинство современных государств);

некодифицированные, они включают в себя несколько правовых актов (Конституция Швеции, состоящая из четырех конституционных законов).

Структура конституции – это ее внутренняя организация, система и порядок взаимосвязанных элементов (разделов, глав и др.), в которых изложены конституционные нормы (характерна только для писанных конституций).

Структура большинства современных конституций может включать следующие элементы.

Прембула – торжественная вступительная часть конституции, в которой излагаются цели и исторические условия ее принятия. Как правило, преамбулы современных конституций сравнительно короткие (в

Конституции США – одно предложение¹), но встречаются и довольно пространные тексты, отражающие идеологическую направленность государства (введение к Конституции КНДР 1972 г. занимает несколько страниц).

Основная часть – главный элемент структуры любой конституции. Эта часть конституции состоит из отдельных разделов, регулирующих соответствующие институты конституционного права: права и свободы граждан, основы конституционного строя, органы государственной власти, территориальное устройство и т. д.

Порядок следования разделов может различаться, однако, как правило, первым следует раздел об основах конституционного строя, затем раздел о правах и свободах, после – организация власти и др.

Заключительные и переходные положения обычно устанавливают порядок вступления конституции в законную силу, указывают на акты прежнего режима, которые продолжают действовать, сроки издания первоочередных органических законов; также могут содержаться нормы о толковании основного закона. Нормы переходных положений адресованы прежде всего правоприменительным органам и позволяют определить, с какого времени применяются те или иные положения (гл. XI Конституции Японии 1946 г., разд. XIII «Переходные и заключительные предписания» Конституции Польши 1997 г.).

Приложения встречаются редко, но также имеют важное значение (например, Конституция Индии в приложении содержит распределение полномочий между федерацией и штатами, в Конституции США в качестве приложения выступают поправки).

2.3. Принятие, изменение и отмена конституций

Правовое закрепление способов принятия и изменения конституций имеет большое значение, так как они во многом определяют насколько демократической и стабильной будет конституция. Можно выделить следующие способы принятия конституций.

Октроирование – дарование конституции односторонним актом главы государства (монарха). Исторически один из первых и наименее

¹ Здесь и далее по тексту используются ссылки на тексты зарубежных конституций, опубликованных в следующих источниках: Конституции зарубежных государств / авт.-сост.: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. Минск : Право и экономика, 2007 ; Конституции зарубежных государств [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010.

демократических способов принятия конституции. Дарованные конституции часто назывались *хартиями* (Конституция Монако 1962 г., Конституция Марокко 1911 г., Конституция Японии 1898 г. и др.).

Народные – это почти все современные конституции. Характеризуются двумя основными чертами: в их разработке и принятии принимает участие народ государства; в них закрепляется принцип народного суверенитета.

В зависимости от порядка принятия, народные конституции можно разделить на три группы:

принятые парламентом. Конституция принимается законодательным органом государства с применением специальной процедуры, имеющей более сложный характер (Конституция Греции 1975 г.);

принятые Учредительным собранием. Для принятия конституции в этом случае созывается специальный представительный орган – *Учредительное собрание*. У него только одна функция – принять конституцию. После этого оно либо распускается, либо преобразуется в постоянно действующий парламент (Конституция США 1787 г. была принята специально созданным для этой цели Филадельфийским конвентом);

принятые на референдуме. Использование этой формы непосредственной демократии обеспечивает наибольший демократизм конституции и возможность участия в ее принятии каждому избирателю страны (таким способом было принято большинство конституций второй половины XX в).

Одно из важных свойств конституции – ее стабильность. Это обеспечивает устойчивость конституционного строя, дает гарантии прав субъектов конституционного права. Тем не менее необходимо помнить, что общество, государство и право находятся в постоянном развитии. Они изменяются с течением времени. Следовательно, и конституция не может оставаться неизменной, иначе она просто потеряет свой смысл, не сможет быть эффективным регулятором общественных отношений.

В зависимости от способа изменения, конституции можно классифицировать следующим образом:

жесткие конституции, которые изменяются в усложненном порядке по сравнению с другими законами. Такими являются большинство современных писанных конституций. Жесткость обеспечивает стабильность конституционного строя, но в то же время предусматривает возможность внесения в нее изменений. Применяются различные способы, обеспечивающие жесткость: квалифицированное большинство голосов, правило двойного вето (необходимость повторного голосования по проекту конституции), обязательное утверждение изменений на референдуме и т. п.

Таким образом, некоторые государства провозглашают неизменяемым либо весь текст конституции (Конституция Мексики 1917 г.), либо отдельные особо важные нормы (положения о республиканской форме правления, политическом плюрализме и государственном языке в Конституции Румынии 1991 г.);

гибкие конституции, которые изменяются так же, как и обычные законы. Как правило, это характерно для неписаных конституций. Поправки вносятся принятием обычного закона (неписаная Конституция Великобритании);

полужесткие конституции – конституции, структурные части которых изменяются по-разному, т. е. отдельные разделы могут иметь усложненный порядок изменения, а другие изменяться в гибком порядке (Конституция Украины 1996 г.).

Как правило, разделы, регулирующие организацию и деятельность высших органов власти и основы конституционного строя, изменяются в усложненном порядке, а остальные – в обычном. Такие конституции могут содержать и неизменяемые нормы.

Основные тенденции конституционного строительства в зарубежных странах. Самая общая причина развития и преобразования конституций – постоянно происходящие изменения в различных сферах общественной жизни. К более конкретным причинам относят колебания в соотношении политических сил.

Конституционные нормы, регулирующие организацию центральной и местной властей, также подвергаются трансформации. Эволюция прослеживается в нескольких направлениях. Регламентация и детализация этой организации постепенно возрастает. Происходит рост влияния исполнительной власти по отношению к другим ветвям власти. Несомненным является укрепление полномочий правительств, но в то же время конституции стали более четко и конкретно регулировать отношения законодательной и исполнительной ветвей власти. В конституциях получили закрепление нормы о роли политических партий в парламентах. В послевоенных конституциях получают широкое развитие нормы о делегированном законодательстве, чрезвычайном положении, а также нормы, направленные на обеспечение устойчивости правительства. Так, например, Основным Законом ФРГ 1949 г. предусмотрен конструктивный вотум недоверия в отношении правительства: Федеральный канцлер может быть смещен только путем избрания нового канцлера (ст. 67), что затрудняет осуществление парламентом своего права отстранить от должности главу правительства.

В конституциях зарубежных стран все больше места отводится регулированию института конституционного контроля. Органы конституционного контроля, помимо своей основной функции – функции контроля за соответствием актов основному закону, стали осуществлять и другие задачи: разрешение споров на выборах, осуществление судебных функций.

Кроме вышеперечисленных тенденций наблюдается и процесс интернационализации зарубежных конституций. Это проявляется, во-первых, в использовании институтов, существующих в какой-либо стране, в конституционном правопорядке других стран, в результате чего появляется схожесть соответствующих норм. Во-вторых, из-за влияния институтов международного права на национальное право появляются схожие по сути нормы в конституциях разных государств. Так, например, для конституционного права ряда европейских стран большую роль играют правовые акты Совета Европы и Европейского союза.

3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

3.1. Конституционный строй: понятие, характерные признаки и структура

В юридической литературе прослеживается конкуренция между терминами «общественный строй» и «конституционный строй». Обычно термин «общественный строй» считают более широким по смыслу, так как таким термином можно обозначить порядок деятельности любого государства.

Общественный строй – организация общества, охраняемая государством и правом, обусловленная определенным уровнем производства, распределения и обмена продуктами, характерными особенностями общественного сознания и традициями взаимодействия людей в разных сферах жизни.

Таким образом, общественный строй – понятие более широкое, отражающее все аспекты жизни государства и общества, даже те, которые не подвержены правовому регулированию.

Конституционный строй – выражение демократизма государства, подчинение его нормам права (именно государство и все его органы обязаны действовать в рамках, определенных правом).

Конституционный строй предполагает существование в стране конституции, однако он не сводится к самому этому факту. Конституция должна быть *реальной* (а не фиктивной) и *демократической*.

Конституционный строй можно определить и как определенный порядок функционирования государства, при котором соблюдаются права и свободы граждан, а все органы государства действуют в соответствии с конституцией и законами.

Таким образом, конституционный строй охватывает те сферы общественной и государственной жизни, которые являются определяющими для данной страны и подвержены правовому регулированию, прежде всего со стороны конституционного права.

В свою очередь *основы конституционного строя* – это совокупность правовых норм, содержащихся в конституции и закрепляющих основные принципы общественного устройства государства, к которым относятся: *политическая, экономическая, социальная и духовно-культурная системы*.

3.2. Конституционные основы регулирования политических отношений. Политические партии как элемент политической системы

Политическая система – совокупность государственных и негосударственных общественных, социальных и правовых институтов, посредством которых реализуются политико-властные отношения.

Политическим отношениям в современных конституциях, как правило, уделяется особое внимание, многие основные законы зарубежных стран большую часть своих норм посвящают именно вопросам организации государственной власти. В этом и проявляется уже отмеченная ранее специфическая черта конституционного права – ее политический характер.

В большинстве современных конституций, как правило, содержатся следующие положения, касающиеся организации государственной власти:

характеристика источника государственной власти (народ, монарх, религиозный источник происхождения власти и т. п.);

принципы организации власти (принципы разделения властей и единства власти);

формы участия граждан в управлении государством (институты выборов и референдума);

статус иных субъектов политической системы (политических партий, общественных объединений и т. п.).

Помимо этого объектом конституционного регулирования является закрепление перечня и правового статуса субъектов политической системы, участвующих в распределении и осуществлении государственной власти. К таким субъектам относятся:

государство. Оно имеет признаки, несвойственные иным субъектам политической системы (возможность издавать нормы права, использовать меры принуждения и т. п.). В большинстве зарубежных конституций дается самостоятельная характеристика государству с точки зрения его формы, а также основных конституционных признаков (демократическое, правовое, социальное, федеративное, исламское и т. п.);

народ – совокупность граждан государства, которые имеют возможность реализовывать свою волю в различных формах (участвуя в голосовании, при реализации институтов непосредственной демократии). Особое значение народ приобретает в демократических странах, где провозглашается в качестве главенствующего источника государственной власти;

политические партии. Важнейший элемент политической системы всех современных стран. Все партии страны составляют ее *партийную систему*. Политические партии реализуют основную часть функций политической системы;

общественные и религиозные объединения участвуют в политическом процессе не прямо, а косвенно. Они не ставят целью завоевание и реализацию власти, но для осуществления своих целей вынуждены участвовать в политической деятельности;

средства массовой информации. Главная их функция – объективное освещение всех событий, происходящих в стране. Таким образом, они способствуют нормальному функционированию всех иных элементов политической системы.

В современном мире политические партии являются важнейшим элементом политической системы. Они выполняют ряд функций в обществе и государстве и в целом обеспечивают существование демократического политического режима в стране.

Политическая партия – организованная группа граждан, объединенных на добровольной основе общими политическими взглядами, ориентированных на получение и использование политической власти.

Правовое регулирование статуса политических партий является важным элементом современного конституционного права. Задачи такого правового регулирования – обеспечить политическим партиям максимальную свободу в стране и в то же время гарантировать законность их деятельности.

На конституционно-правовом уровне статус политических партий в зарубежных странах определяется следующими положениями:

- возможность и условия создания политических партий;
- ограничение на участие в деятельности политических партий для некоторых групп граждан;

принципы партийной системы (число партий, их взаимоотношения между собой);

запрет на создание партий с определенными целями либо идеологией.

Более подробно статус политических партий регулируется на законодательном уровне, где закрепляются порядок создания и прекращения деятельности партий, требования к уставным документам, финансово-экономическая основа деятельности партий, права и обязанности политических партий.

Партийные системы: понятие и виды. *Партийная система* – совокупность политических партий, существующих в стране и участвующих в достижении и осуществлении политической власти. Партийная система – важнейшая составная часть политической системы государства.

Классификация партийных систем производится обычно по количественному признаку.

Многopартийная система характеризуется наличием в стране множества (более двух) политических партий, соревнующихся в борьбе за власть.

Современная многopартийная система – неотъемлемый элемент демократического политического режима. Отсутствие в стране реальной многopартийности – явный признак авторитарного (или тоталитарного) режима. В связи с этим данная система характерна для большинства стран.

Двухпартийная система – разновидность многopартийной системы (иногда ее не выделяют в самостоятельный вид). Вместе с тем эта система обладает и специфическими признаками. Сущность двухпартийной системы заключается в том, что при наличии в стране множества партий (обязательный признак: двухпартийная система – это не две партии, а много) победить на выборах и сформировать правительство способны только две из них.

Правительство в этом случае всегда состоит из представителей одной партии, одержавшей победу на выборах.

Первоначально система сформировалась в Великобритании в XIX в., а в настоящее время классическим ее примером являются США.

Однопартийная система представляет собой монополию одной партии на власть. Правящая партия не допускает политической конкуренции в стране.

При однопартийной системе в стране формально могут существовать и иные партии (так было в социалистических странах Восточной Европы), однако реально они не самостоятельны и признают монополию правящей партии на власть.

Однопартийная система характерна для государств с тоталитарным политическим режимом, поэтому встречается редко (КНДР, КНР, Куба и др.), ее существование часто приводит к экономическим и политическим кризисам. Такая система несовместима с общепринятыми демократическими ценностями.

В мире существуют государства, где политические партии вообще отсутствуют по разным причинам. В частности, к ним относятся:

государства без развитых политических традиций и политических структур, население которых не нуждается в организациях, выражающих политические стремления граждан (ОАЭ, Оман);

государства с тоталитарным режимом, которые насильственно прекращают легальную деятельность политических партий (Чили в период правления Президента А. Пиночета в 1970–1980 гг. и т. д.);

исламские страны, где считается, что наличие партий нарушает единство мусульман, объединенных единой религией и верой, в связи с чем создание партий находится под запретом (Иордания, Саудовская Аравия).

3.3. Конституционные основы регулирования экономических, социальных и духовно-культурных отношений

Экономическая система – система общественных отношений по поводу собственности, производства и распределения продукции (товаров, работ, услуг) в обществе.

Конституции не осуществляют детального регулирования экономической составляющей конституционного строя (как и иных его элементов), однако определяют основы экономического устройства, к которым можно отнести следующие институты:

порядок распределения общественного богатства (полезные ископаемые и иные природные ресурсы);

признаваемые в государстве формы собственности и их соотношение;

принципы и общий порядок приватизации и национализации;

государственное регулирование отношений между работником и работодателем;

охрана частной собственности и права ее наследования;

место предпринимательской деятельности в экономической системе страны;

финансовая система.

Содержание этих компонентов определяется прежде всего характером экономической системы страны – она может быть *рыночной* (в демократических странах) либо *административно-командной* (в тоталитарных государствах).

Социальная система – комплекс отношений между социальными общностями, гражданами, классами и группами в сфере национальных, религиозных, семейных, языковых, возрастных и иных социальных отношений.

Социальная сфера весьма широка по содержанию и включает разноплановые вопросы. Долгое время конституции вообще не регулировали ее, однако после Второй мировой войны конституции стран Европы закрепили основные принципы и в данной сфере.

К элементам конституционно-правового регулирования социальной системы в зарубежных странах можно отнести:

общие принципы взаимодействия социальных групп общества (национальности, этносы, гендерные группы и т. д.);

отношения в браке и семье;

место религии в государственном механизме и общественной жизни;

государственная политика в области здравоохранения, образования и социального обеспечения уязвимых слоев населения.

В современном мире роль социальных отношений постоянно возрастает. В связи с появлением теории *социального государства* конституционное закрепление принципов социальной сферы также расширилось – все новейшие конституции (конституции стран СНГ и Восточной Европы 90-х гг.) содержат значительный объем таких норм.

Одно из важных мест в правовом регулировании социальной системы в конституциях зарубежных стран занимает определение статуса общественных объединений (ассоциаций).

Общественные объединения – добровольные формирования граждан, которые создаются в результате их свободного волеизъявления с целью выражения коллективных интересов и решения общественных вопросов и проблем.

Право и возможность граждан образовывать общественные формирования закрепляется рядом конституций. В ст. 22 Конституции Испании 1978 г. признается право на объединения, за исключением тайных и военизированных.

В ст. 12 Конституции Греции 1975 г. установлено, что греки имеют право создавать союзы и общества, не имеющие целью извлечение прибыли, соблюдая при этом законы.

Классификация общественных объединений довольно сложна из-за их многообразия. В наиболее общем виде принято выделять организа-

ции, которые имеют фиксированное членство, избираемые руководящие органы, свой устав. К ним относятся:

профессиональные союзы – объединения рабочих и служащих для защиты своих социально-экономических интересов;

предпринимательские союзы объединяют предпринимателей, работодателей. Существует три вида подобных союзов: торгово-промышленные палаты, ассоциации предпринимателей, союзы работодателей;

крестьянские (аграрные) союзы объединяют производителей сельскохозяйственной продукции и отстаивают их интересы;

женские объединения обычно раздроблены, лишь в тоталитарных странах имеют массовый характер;

молодежные объединения (студенческие, детские). Некоторые подобные организации финансируются из государственного бюджета.

Главное отличие между союзами (объединениями) и политическими партиями состоит в том, что союзы (объединения) – это не политические организации. У них есть основная цель, которой и посвящается их деятельность. Участие союзов и объединений в политической жизни не является их основной деятельностью, но чтобы лучше выполнять свои функции, они могут участвовать в некоторых политических мероприятиях.

Духовно-культурная система – система общественных отношений в сфере образования, науки, культуры и религии.

Как и социальная сфера, это так же сравнительно новая отрасль конституционного регулирования. К предмету регулирования конституции относятся:

свобода вероисповедания (можно исповедовать любую религию, либо не исповедовать никакой; ни одна религия не может являться обязательной);

правовой статус общественных объединений;

принципы государственной политики в области охраны памятников истории и культуры, поддержки создания духовных ценностей, образования и науки;

свобода творчества.

Во многих зарубежных государствах центральное место в конституционном регулировании духовно-культурной системы занимает определение статуса церкви и религиозных организаций.

Церковь – организация какого-либо вероисповедания, отправляющая какой-либо культ и удовлетворяющая религиозные потребности верующих.

Существуют несколько видов отношений церкви и государства.

Первый вид – слияние государства и церкви (Ватикан). Такие государства часто называют теократическими.

Второй вид – закрепление системы государственной религии. Это характерно как для христианства, так и для ислама, причем такие отношения закрепляются на конституционном уровне. Согласно ст. 4 Конституционного акта Дании 1953 г. евангелическая лютеранская церковь является официальной церковью Дании и пользуется поддержкой государства. Ислам признан государственной религией во многих странах мира – Иран, Пакистан, Саудовская Аравия и др. (клерикальные государства). В исламских странах, где господствует мусульманская религия, религиозные объединения и государственный аппарат часто переплетаются. Например, король Саудовской Аравии, являясь Главой светской власти, одновременно возглавляет религиозную конфессию своей страны. В Иране существует такое понятие, как духовный лидер (факих) страны.

Третий вид – равный статус всех церквей (светское государство). Например, ст. 7 Конституции Италии 1947 г. гласит, что государство и католическая церковь суверенны в принадлежащей каждой из них сфере. Суверенитет государства и религии характерен для стран Запада. В ряде случаев какой-либо конфессии могут предоставляться некоторые преимущества. Наиболее очевидным случаем таких отношений является их оформление в особых договорах – конкордатах, т. е. договорах, заключаемых между Святым Престолом и государством для урегулирования условий существования церкви в стране. Наиболее известный документ – Латеранские соглашения 1929 г., урегулировавшие взаимные претензии.

Кроме того, одной из форм взаимоотношений государства и религии является конфликт между ними. Такие конфликты были в истории СССР в 20–30-е гг. XX в., когда церковь активно подавлялась и преследовалась. Аналогичные формы имели место в других странах, строивших социализм (Китай, Вьетнам, Камбоджа).

4. ГОСУДАРСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

4.1. Государство: понятие, функции, конституционные характеристики

Особенностью конституционного права современных государств является то, что предметом его регулирования является общий статус государства, закрепление его формы и устройства. Ни одна иная отрасль

не затрагивает данный институт в таком глобальном масштабе. Несмотря на развивающиеся процессы правовой глобализации, можно обнаружить различные варианты конституционно-правового закрепления статуса государства, его формы и признаков. Современные зарубежные конституции закрепляют как общие начала организации государства, так и отражают особенности культурного и исторического развития отдельно взятой страны.

Государство – форма политической организации общества, которая представляет собой сообщество людей, проживающих на определенной территории под единой суверенной властью, опирающейся на монополию правового принуждения.

Главным признаком государства является государственная власть, т. е. возможность создавать общеобязательные предписания. Общеобязательность обеспечивается как авторитетом власти, так и способностью принуждать к исполнению этих предписаний и наказывать за их нарушение или несоблюдение.

Функции государства в политической системе выступают одновременно как способы разрешения общественных проблем и как направления деятельности государственных органов и учреждений. Современному государству присущи следующие функции:

регулятивная направлена на обеспечение и регулирование деятельности всех общественных объединений и структур. Реализуя эту функцию, государство принимает нормы, определяющие порядок работы политических партий, союзов, объединений, их взаимоотношения с государством. Регулятивная функция – работа по установлению порядка деятельности разных политических сил для того, чтобы они действовали в пределах права и общепризнанных демократических традиций;

политическая имеет своей задачей обеспечение условий деятельности политических институтов: государства и его органов, политических партий, общественных объединений, религиозных общин, средств массовой информации. Реализуя эту функцию, государственные органы стремятся в рамках закона предотвратить возникновение деструктивных общественных явлений или максимально нейтрализовать их последствия;

экономическая выражается в регулировании экономических отношений, в первую очередь института собственности;

социальная заключается в осуществлении государственных программ в сфере социального обеспечения, образования, здравоохранения, культуры. Большое внимание государство уделяет регулированию отношений между этническими, религиозными и подобными общностями в целях избежания разрушительных для общества конфликтов;

идеологическая направлена на осуществление государственной политики через призму господствующих в обществе моральных, этических идей, национально-культурных традиций, религиозных учений.

Указанные функции усложняются, формы их осуществления становятся многообразнее. Таким образом, особенно усиливается значение экономической и социальной функций.

Нормы конституционного права, закрепляющие статус государства, образуют важнейший институт отрасли конституционного права в зарубежных государствах. Он состоит из элементов, позволяющих раскрыть его сущность и содержание, причем все конституционные нормы можно разделить на следующие группы:

нормы, характеризующие государство как официального представителя всего общества, выражающего его волю и интересы;

нормы, определяющие государство как особую организацию государственной власти, располагающую специальным аппаратом принуждения в отношении незаконопослушных граждан.

Конституционные характеристики современного государства. Действующие конституции зарубежных стран обычно содержат такие характеристики государства, как социальное, демократическое, правовое, светское.

Демократическое государство обеспечивает возможность участия граждан в управлении государством посредством институтов прямой (непосредственной) и представительной демократии.

О демократизме государства судят по таким важнейшим конституционным принципам как народовластие, разделение властей, политическое, экономическое и идеологическое многообразие. В практической деятельности государства особенно важен политический режим, который служит гарантией реализации конституционных прав и свобод граждан. Подавляющее большинство современных государств провозглашают себя демократическими. Исключение составляют теократические государства, исходящие из божественного происхождения власти.

Правовое государство – такое государство, в котором обеспечивается подчинение всех государственных органов нормам конституции и законов, реализуется принцип верховенства права.

Конституционно-правовыми признаками правового государства являются:

приоритет прав человека, их обеспечение и защита;

установление механизма гарантий прав и свобод. Гарантии отражены практически во всех современных конституциях демократических государств;

закрепление обязанности государства, его органов, учреждений, должностных лиц и служащих действовать в рамках конституции и законов;
принцип независимости суда;
принцип верховенства конституции по отношению к другим законам;
приоритет норм международного права перед нормами национального права. Одним из классических примеров закрепления принципа правового государства является Основной Закон ФРГ.

Социальное государство – государство, которое служит обществу и стремится свести к минимуму социальные различия, создает такие условия, которые обеспечивают человеку достойную жизнь и свободное развитие.

Конституционно-правовые признаки социального государства:
создание условий для полной занятости населения;
обеспечение государством нормальных условий существования своим гражданам;
обеспечение равенства в правах всех социальных групп и меньшинств;

закрепление комплекса социальных прав и свобод (право на достойную оплату труда, право на отдых, безвозмездное материальное обеспечение в случае нетрудоспособности или безработицы и др.). Длительный период принципы социального государства были характерны только для социалистических государств (СССР, страны Восточной Европы), однако на современном этапе данные принципы распространились на большинство современных конституций.

Светское государство – государство, в котором церковь, религиозные объединения отделены от системы образования и не вмешиваются в деятельность государственных органов, имея собственную сферу деятельности, куда не вмешивается государство.

В отличие от этого государство может находиться и в иных отношениях с религией и церковью. В зависимости от степени вовлеченности в религию государства можно разделить на *теократические*, которые предполагают полное слияние государственных и религиозных структур, государственно-властными полномочиями могут обладать только лица, имеющие религиозный сан (Ватикан, Саудовская Аравия), и *клерикальные* – они характеризуются формальным отделением церкви от государства, но церковные сановники могут занимать важнейшие государственные посты. Религиозные нормы являются важнейшим источником права и имеют приоритет даже перед писаной конституцией (Иран).

Тем не менее в некоторых демократических странах нередко официально признается особая роль той или иной религии, исходя из ее места

в жизни соответствующего общества и государства. При этом они не перестают быть светскими, поскольку в законодательстве закрепляются равенство всех перед законом независимо от религиозной принадлежности; свобода вероисповедания; невмешательство государства в дела церкви; нейтральность образования; уважение религиозных верований меньшинств и т. д.

Так, в ст. 3 Конституции Греции 1975 г. указано, что господствующей в Греции является религия восточно-православной Церкви Христовой. В то же время в ст. 13 закреплено, что свобода религиозного сознания неприкосновенна; пользование личными и политическими правами не зависит от религиозных убеждений каждого; всякая известная религия свободна и ее культовые обряды осуществляются беспрепятственно под охраной закона; отправление культовых обрядов, оскорбляющих общественный порядок или нравственные нормы, не допускается; прозелитизм (т. е. обращение других в свою веру) запрещается; служители всех известных религий находятся под таким же надзором государства и несут перед ним такие же обязательства, что и служители господствующей религии и т. д.

В Конституции Дании официальной церковью страны, пользующейся поддержкой государства, признается евангелическо-лютеранская церковь (ст. 4), устав которой устанавливается законом (ст. 66). В то же время в ней отмечено, что граждане имеют право учреждать религиозные объединения для отправления культа в соответствии со своими убеждениями при условии, что их вероучение и поступки не будут нарушать нормы морали и общественный порядок (ст. 67); никому не может быть отказано на основании его убеждений или происхождения в обладании гражданскими и политическими правами в полном объеме и никто не может по указанным причинам уклоняться от соблюдения каких-либо общепринятых гражданских обязанностей (ст. 70); никто не может быть принужден делать частные пожертвования какой-либо иной церкви, помимо той, к которой он принадлежит (ст. 68).

Особая, исключительно важная роль Грузинской православной церкви в истории грузинского народа закреплена в Конституции Грузии 1995 г. (ст. 9), в которой одновременно признается полная свобода убеждений и вероисповедания, независимость церкви от государства и др.¹

Большинство государств не акцентируют на этом внимание. Подобные положения имеются в конституциях государств, где в какой-либо исторический период религия имела большое значение для государства и общества.

¹ Енгибарян Р.В. Конституционное право : учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. М. : Юрист, 2000.

4.2. Государственные органы: понятие, признаки и система. Государственный аппарат

Государственная власть осуществляется через систему органов и учреждений, которые в своей совокупности составляют *государственный аппарат*.

Если государственный орган наделен правом принимать властные решения, обязательные для всех субъектов права, то государственное учреждение призвано исполнять функции государственного управления, не принимая властных решений в масштабах государства.

Важнейшим признаком принадлежности государственного органа к государственному аппарату является наличие у него *государственно-властных полномочий*.

Государственно-властные полномочия – сложное явление, в котором можно выделить три основных элемента:

принятие решений, обязательных для исполнения всеми гражданами, должностными лицами и организациями, на которых распространяется компетенция данного органа государства;

организация исполнения принятых решений, опирающаяся на государственные средства (например, фонды государства, средства государственного бюджета и т. д.);

охрана принятых решений от нарушений путем применения разных методов и мер: убеждения, общественного воздействия, а также государственного принуждения.

Таким образом, *государственный орган* – коллектив граждан или граждан определенного государства, наделенный государственно-властными полномочиями, уполномоченный данным государством на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке.

Принципы формирования государственных органов в большинстве современных зарубежных стран схожи. К ним относятся:

принцип представительного правления, который означает, что органы власти избираются народом, они выражают его волю. Путем выборов формируются представительные органы государственной власти в большинстве стран мира (например, парламент в Италии, президент в России). Органы исполнительной и судебной властей образуются, как правило, вышеназванными органами государственной власти;

принцип разделения властей, который предполагает, что законодательная, исполнительная и судебная власти осуществляются различными государственными органами, которые друг друга сдерживают и уравновешивают в процессе их создания и реализации своих полномочий;

принцип федерализма получает закрепление в федеративных государствах, регулирующий разграничение полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов (например, это отражено в ст. 30–31, 70–74 Основного Закона ФРГ 1949 г.). Суть данного принципа в том, что в вопросах формирования государственных органов федерации ее субъекты самостоятельны;

принцип внепартийности. Так, в ст. 98 Конституции Италии говорится, что в отношении судей, кадровых военных действительной службы, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей закон может установить ограничения их права состоять в политических партиях;

принцип законности проявляется прежде всего в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать конституцию и другие законы государства в процессе формирования и организации деятельности подотчетных и подчиненных государственных органов.

Государственные органы образуют в своей совокупности определенную систему, обладающую характерными признаками.

В зависимости от формы государственного устройства существуют следующие *виды государственных органов*:

высшие и местные органы государственной власти в государствах с унитарной формой устройства (например, во Франции президент, парламент, правительство являются высшими органами государства, а префект и префектура в департаментах – местными органами государственной власти);

федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов федерации в государствах с федеративной формой государственного устройства (например, в ФРГ Федеральный канцлер, парламент, Федеральный президент, федеральное правительство являются общефедеральными органами государственной власти, а органы государственной власти земель, входящих в состав федерации, являются государственными органами субъектов федерации).

Реализация принципа разделения властей предполагает наличие в государстве органов законодательных, исполнительных и судебных, которые составляют основу государственного аппарата в той или иной стране.

Законодательные органы – органы государства, на которые в соответствии с принципом разделения властей возложена нормотворческая деятельность.

Исполнительные органы – это те органы, которые осуществляют государственную власть в форме организации исполнения законов. Высшим исполнительным органом в государстве является правительство, которое обычно формируется путем назначения.

Судебные органы осуществляют судебную власть, которая является независимой и самостоятельной ветвью государственной власти. Судебная власть осуществляется специальными государственными органами – судами. Основным назначением судов является защита прав всех субъектов права путем разбирательства в процессуальной форме уголовных, гражданских дел и споров.

4.3. Конституционно-правовые основы государственной службы

К наиболее значимым правоотношениям в сфере государственной службы, которым уделяется внимание в зарубежных конституциях, относятся следующие:

формулирование понятия государственной службы. Так, Конституция Панама 1972 г. закрепляет, что государственными служащими являются лица, назначаемые на временной или постоянной основе на должности в органах исполнительной, законодательной и судебной власти; муниципиях; автономных или наделяемых частичной автономией учреждениях и, по общему правилу, все иные лица, получающие заработную плату от государства;

основания и порядок ответственности государственных служащих. Многие конституции содержат самостоятельные разделы, посвященные данным вопросам: разд. 4 Конституции Мексики 1917 г. «Об ответственности государственных служащих и о государственном имуществе», гл. 5 ч. 10 Конституции Коста-Рики 1949 г. «Ответственность лиц, осуществляющих исполнительную власть», разд. 8 Конституции Эль-Сальвадора «Ответственность публичных должностных лиц» и т. д.

Некоторые конституции отдельно содержат понятие «незаконное обогащение государственных служащих». Так, Конституция Гондураса в ст. 233 закрепляет, что если увеличение капитала государственного функционера или служащего за период с момента занятия им должности и до истечения срока государственной службы заметно превышает ту сумму, которую составляют в совокупности его оклад и другие легальные доходы, такое обогащение считается незаконным. Таким образом при определении размера капитала служащего рассматриваются совместный капитал и доходы его, жены и детей. В Республике Эль-Сальвадор должностные лица и служащие, незаконно обогатившиеся за счет государственного или муниципального имущества, обязаны вернуть государству или муниципалитету то, что они незаконно приобрели. Это не исключает иной ответственности, установленной законом;

порядок пенсионного обеспечения государственных служащих. Конституция Белиза содержит целый подраздел «Пенсионное законодательство и пенсионное обеспечение государственных служащих».

В конституциях стран СНГ, как правило, вопросы государственной службы затрагиваются при закреплении политических прав граждан, в частности, права на равный доступ к государственной службе. Все вопросы, касающиеся видов, порядка прохождения государственной службы, правового статуса государственных служащих, регламентируются административным законодательством и иными нормативными правовыми актами¹.

В зависимости от исторического развития, специфики правовой системы и государственного устройства, в зарубежных странах выделяются основные модели государственной службы.

Закрытая модель государственной службы (сформирована государственная служба в большинстве стран континентальной Европы) характеризуется наличием следующих признаков:

иерархическая «пирамидальная» организация системы государственной службы с четкой, нормативно установленной компетенцией каждого уровня государственной службы и твердо закрепленными принципами должностной субординации;

осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур;

закрытая система подбора кадров на государственную службу;

высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;

сложная процедура увольнения государственного служащего;

преобладание на государственной службе узкоспециализированных специалистов (с юридическим, экономическим или техническим образованием).

В пределах этой модели существуют две разновидности закрытой государственной службы.

Французская модель государственной службы (централизованная закрытая модель унитарных государств).

Характерные черты:

высокий уровень централизации с жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;

конкурсная система отбора кадров для государственной службы;

¹ Кистринова О.В. Конституционное регулирование государственной службы и статуса государственных служащих в России и в зарубежных странах / О.В. Кистринова // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 60–63.

элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет образовательной монополии нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

Современная модель государственной службы Германии (относительно децентрализованная закрытая модель федеративных государств).

Характерные черты:

высокая роль политических назначений в системе государственной службы;

разграничение компетенции в системе организации государственной службы по уровням управления;

многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников учреждений высшего образования с наилучшей успеваемостью;

высокий социальный статус государственного служащего, существование института почетного чиновника;

полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип пожизненного назначения.

Открытая модель государственной службы. Такая модель характерна для англосаксонских стран. Она характеризуется наличием следующих признаков:

отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений;

открытая конкурсная система отбора претендентов на государственную службу;

зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного служащего;

упрощенная процедура увольнения;

преобладание специалистов общегуманитарного профиля и др.¹

5. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

5.1. Понятие формы правления. Современные формы правления, их виды и характеристика

Для понимания организации и функционирования конституционно-правовой модели государства основополагающее значение имеет категория «форма правления».

¹ Апон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах : учеб. пособие / М.Е. Апон. СПб : НОИР, 2016.

Форма правления – элемент формы государства, который показывает порядок формирования и функционирования высших органов государственной власти (прежде всего главы государства), характер их взаимоотношений между собой и населением.

Это понятие является одним из элементов формы государства. Форма правления показывает как организованы высшие органы власти государства, как осуществляется их формирование, каков объем и характер их полномочий и взаимоотношения с населением.

Термин «форма правления» содержится во многих конституциях современных стран. Так, например, Конституция Румынии 1991 г. устанавливает: «Форма правления румынского государства – республика» (ст. 1); Конституция Молдовы 1994 г. определяет форму государственного правления как республику (ст. 1) и т. д.

Кроме этого, в ряде основных законов указывается конкретная разновидность монархической или республиканской формы правления. Конституция Дании 1953 г.: «формой правления государства является конституционная монархия» (ст. 2); Конституция Монако 1962 г.: «принцип правления – наследственная и конституционная монархия» (ст. 2); Конституция Исландии 1944 г.: «Исландия – республика с парламентарной формой правления» (ст. 1) и т. д.

Если форма правления в конституции не определена, то определить ее разновидность можно путем анализа соответствующих конституционных норм, а также устойчивых реальных отношений, сложившихся в характере взаимоотношений органов государственной власти.

К элементам формы правления, получившим закрепление в зарубежных конституциях, относятся:

система высших органов власти в стране (глава государства, правительство и его глава, парламент);

объем и характер полномочий этих органов, распределение компетенции между ними;

взаимоотношения высших органов власти (являются ли они независимыми в пределах своих полномочий, кто кому подчинен и т. д.);

порядок формирования данных органов власти и срок полномочий;

ответственность государственных органов, ее формы и процессуальный порядок.

В зависимости от порядка замещения должности главы государства – наследование или избрание, можно выделить две основные формы правления: *монархия* (наследование трона монархом) и *республика* (избрание главы государства).

Помимо этих основных форм в современном мире встречаются различные сочетания их элементов, которые можно называть *особыми (нетипичными) формами правления*.

Монархия: понятие и ее виды. Монархия представляет собой такую форму правления, при которой пост главы государства является несменяемым и передается обычно в установленном порядке престолонаследия.

Общие признаки (черты) монархической формы правления:

монарх как глава государства обладает особым статусом (титул, неприкосновенность, неотвеченность);

власть главы государства передается по наследству;

бессрочность полномочий монарха;

несменяемость монарха.

Классификация монархий.

Абсолютная (неограниченная монархия) – форма монархии, при которой вся государственная власть сосредоточена в руках монарха и не ограничена какими-либо органами государства или нормативными актами.

Характерные черты абсолютной монархии:

вся власть находится в руках монарха. Он возглавляет законодательную, исполнительную и судебную власти, издает законы, руководит государственным аппаратом и осуществляет высший суд в стране. Никаких ограничений власти монарха нет;

права подданных определяются монархом, так как он является единственным источником власти. Права обязательно должны быть зафиксированы в нормативных актах, иначе они судебной защите не подлежат (позитивный подход);

в клерикальных и теократических странах монарх рассматривается как наместник Бога на земле, его власть и личность священны, он же является и духовным лидером страны (возглавляет церковь государства и совмещает таким образом светскую и духовную власти);

для абсолютной монархии характерен тоталитарный политический режим (абсолютизм).

В современном мире абсолютная монархия практически не встречается, однако в некоторых государствах еще сохраняются формы правления, которые можно отнести к абсолютным монархиям, например, в Омане, Саудовской Аравии, Эсватини (в прошлом – Свазиленд).

Конституционная (ограниченная) монархия – разновидность монархической формы правления, при которой на основе действующей конституции власть монарха ограничена другими высшими органами государственной власти.

В этой форме монархии власть монарха ограничена конституцией и парламентом, однако распределение полномочий между монархом и парламентом может быть различным, в зависимости от формы ограни-

ченной монархии. Среди ограниченных монархий можно выделить *дуалистическую* и *парламентскую*.

Дуалистическая монархия (лат. duo – двойственный) – первая форма ограниченной монархии, которая часто является переходным этапом к парламентской монархии.

Признаки дуалистической монархии:

существует относительное разделение властей: законодательная власть отделена от исполнительной и принадлежит разным органам;

законодательная власть и бюджетные полномочия принадлежат парламенту;

исполнительная и судебная власть принадлежит монарху (хотя возможно и формальное отделение судебной власти от исполнительной). При этом монарх часто наделяется правом издания нормативных актов, имеющих силу закона;

правительство формируется монархом и ответственно перед ним. Контроль парламента за правительством отсутствует;

разделение властей носит только формальный характер – монарх обладает правом *абсолютного вето* и может заблокировать любой парламентский закон. Наличие парламента в стране не означает, что законодательная власть независима.

Дуалистическая монархия как и абсолютная встречается редко. Примером данной формы правления может служить Иордания.

Парламентская монархия – самый демократический тип монархической формы правления. По ряду признаков данная форма правления схожа с парламентскими республиками.

Признаки парламентской монархии:

реальное и полное разделение властей при наличии принципа верховенства парламента;

правительство (назначается монархом) должно пользоваться доверием парламента (его нижней палаты). Следовательно, монарх не свободен в его назначении, а вынужден считаться с расстановкой политических сил в парламенте;

существует политическая ответственность правительства перед парламентом. Если парламент выразит недоверие к правительству, оно должно уйти в отставку либо быть уволено монархом. В свою очередь правительство может предложить монарху распустить парламент и назначить выборы;

сущность парламентской монархии выражена в принципе: «монарх царствует, но не правит» – реальных полномочий у него нет (хотя формально ему может принадлежать большой их объем, вплоть до абсолют-

ного вето). Монарх имеет в основном представительские полномочия и является символом государства;

акты монарха требуют подписания их премьер-министром, иначе они не вступают в законную силу (контрасигнатура).

Парламентская монархия – самая распространенная форма монархии в современных демократических государствах, большое распространение она имеет в странах Европы (12 государств – Великобритания, Бельгия, Испания, Швеция, Нидерланды и др.).

Хотя монархия часто называется архаичной формой правления, парламентская монархия нашла свое место в современном мире и скорее всего сохранится.

Республика: понятие и виды. Республика – самая распространенная в современном мире форма правления.

Республика (лат. res publica – общее дело) – форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются непосредственно народом либо иным способом на определенный срок полномочий.

Республика теоретически является более демократической формой правления, чем монархия, поскольку все ветви власти и высшие органы государства формируются народом страны.

Президентская республика – форма республики, при которой глава государства (президент) избирается народом, а правительство формируется президентом и ответственно перед ним (США, Бразилия, Венесуэла и др.).

Характерные черты данной формы правления:

глава государства избирается народом страны путем прямых (общее правило) либо косвенных выборов (США);

президент обладает значительным объемом полномочий, имеющих реальный характер. Как правило, президент в этом случае является главой государства, главой исполнительной власти (даже если по конституции она формально принадлежит правительству) и главнокомандующим вооруженными силами страны;

правительство формируется внепарламентским путем (назначается президентом), отсутствует его ответственность перед парламентом. Президент и парламентское большинство могут принадлежать к разным политическим партиям (это осложняет их отношения, но в конечном итоге вынуждает находить компромисс);

наличие четко выраженного принципа разделения властей дополнено системой сдержек и противовесов, при которой каждая ветвь самостоятельна в пределах своей компетенции, не может «перевесить» дру-

гую, а вынуждена сотрудничать с ней (парламент не может отправить в отставку правительство, президент не может распустить парламент).

Парламентская республика – эта форма республики широко распространена в современной Европе (ФРГ, Италия, Финляндия, Чехия и др.). Она характеризуется следующими признаками:

парламент, наряду с законодательными, обладает и учредительными функциями, а также правом контроля за деятельностью правительства;

правительство формируется на парламентской основе и несет политическую ответственность перед парламентом. Ответственность часто является солидарной – выражение вотума недоверия одному министру влечет отставку всего правительства;

президент в данных республиках играет формальную роль, хотя конституция может наделять его значительными полномочиями в различных сферах, он не может осуществлять их самостоятельно, а зависит от главы правительства. Избирается президент, как правило, без непосредственного участия граждан – чаще всего парламентом;

вся исполнительная власть сосредоточена у правительства, оно опирается на парламентское большинство и может влиять на деятельность парламента. Реальным политическим лидером и руководителем государства является премьер-министр. Как правило, он представляет страну и за рубежом.

Смешанная (полупрезидентская) республика сочетает в себе черты президентских и парламентских республик. Иногда не выделяется в самостоятельную форму и рассматривается как переходная форма к полностью президентской или парламентской (Франция, Россия, Польша и др.).

Характерные черты:

президент избирается прямыми выборами, что характерно для президентской республики;

президент формально не отнесен ни к одной из ветвей власти, он осуществляет общий политический курс государства, в связи с чем наделяется большими полномочиями;

правительство формируется президентом, однако оно должно пользоваться доверием парламента. Данная черта отличает смешанную республику от президентской и сближает ее с парламентской;

правительство несет ответственность и перед президентом, и перед парламентом;

существует должность главы правительства, однако фактически руководить правительством может президент;

президент имеет право распустить парламент.

Смешанная республика появилась как форма, позволяющая преодолеть недостатки президентской и парламентской республик, однако это положение достаточно условно, так как необходим анализ условий конкретного государства, в котором существует эта форма. Часто ее введение лишь способствует усилению личной власти главы государства (а он здесь очень сильный, часто сильнее, чем даже в президентских республиках).

Нетипичные формы правления в зарубежных странах. Многообразие форм правления, специфика государственно-правового строительства, исторические и культурные особенности развития государств порой приводят к переплетению традиционных форм правления. При этом возникают так называемые гибридные формы правления, сочетающие в себе черты монархии и республики.

В зависимости от соотношения характерных признаков, можно выделить следующие разновидности нетипичных форм правления.

Республиканская монархия. В современном мире есть такие монархии, где глава государства не пожизненный и не наследуемый, а избирается, осуществляя полномочия на протяжении определенного периода времени. Таким образом, отдельные монархии сочетают в своем государственном устройстве важнейшие признаки республики – выборность и сменяемость главы государства (Малайзия, ОАЭ).

Монархическая республика. Эта форма правления зародилась в Индонезии, Югославии, Советском Союзе. В 60–80-е гг. пожизненными президентами провозгласили себя главы государств в Малави, Уганде, Тунисе, Гвинее и других странах.

Некоторые государства с республиканской формой правления закрепили наследственный характер должности главы государства (КНДР). Так, еще при жизни великий вождь и учитель Ким Ир Сен (1948–1994 гг.) официально провозгласил преемником на посту главы государства своего сына Ким Чен Ира. Президент Туркмении С. Ниязов в 2003 г. был провозглашен туркменским парламентом пожизненным президентом (Туркменбаши).

Таким образом, существующие формы правления современных государств лишь условно можно объединять в определенные группы. В мире нет абсолютно идентичных форм правления, так как каждая страна обладает оригинальными чертами культурно-исторического и государственно-правового развития, однако классификация указанных форм позволяет глубже понять специфику взаимоотношений высших органов государственной власти.

5.2. Понятие и конституционное закрепление политического режима

В отличие от понятия «форма правления», которое связано с правовыми принципами организации власти в государстве, реальное осуществление политической власти в стране отражает категория «политический режим». Именно характеристика политического режима в конкретном государстве позволяет сделать вывод, является оно демократическим или нет, при этом форма правления в нем не имеет значения.

Политический режим – совокупность способов и приемов осуществления государственной власти. Если форма правления дает представление о том, кому принадлежит государственная власть и что является ее источником, то политический режим указывает на то, как она осуществляется.

Классифицировать политические режимы можно следующим образом.

Демократический политический режим. Он характеризуется следующими признаками:

- население участвует в осуществлении власти посредством прямой (референдум) и представительной демократии;
- официальное признание принципа подчинения меньшинства большинству;
- декларируемое или фактическое равноправие всех граждан;
- политические и социальные права и свободы закреплены в законодательстве;
- равное право всех граждан на управление обществом и государством;
- гласность в деятельности государства и др.

Демократический режим характерен для большинства современных конституций.

Тоталитарный политический режим характеризуется следующими признаками:

- всеобщий контроль и принуждение. Власть контролирует все сферы жизнедеятельности общества или стремится к этому;
- органы власти формируются недемократическим путем. Если проводятся выборы, то они имеют формальный характер;
- наличие одной обязательной государственной идеологии, однопартийная система;
- право рассматривается как инструмент принуждения;
- права и свободы ограничены (юридически они могут закрепляться, фактически – отсутствуют);
- партийные органы подменяют государственные.

Для данного политического режима характерна медленная сменяемость (либо вообще несменяемость) политических элит – многие руководители занимают свои посты пожизненно.

Немногие институты демократии, которые сохраняются при тоталитаризме (например, выборы, референдум), меняют свою сущность и фактически перестают работать. Выборы безальтернативны и носят формальный характер. Референдумы при тоталитарном режиме не выражают мнение населения страны – их результаты будут такими, какие необходимы правящему режиму, поскольку сознание общества искажено пропагандой. Примерами тоталитарных режимов прошлого являлись СССР в период 30–40-х гг., гитлеровская Германия, Италия в период правления Б. Муссолини. Многими признаками тоталитарного режима обладают КНР и КНДР.

Авторитарный политический режим. Характеризуется следующими признаками:

- контроль государства не носит всеобщий характер (в основном политика и идеология);

- формирование власти в основном недемократическое, но некоторая свобода есть (на местах);

- наличие государственной идеологии;

- режим личной власти (личность вождя отождествляется с государством);

- экономика и культура относительно свободны;

- права и свободы ограничены только в политической сфере (остальные могут реализовываться);

- ограниченная многопартийность (допускаются умеренные партии).

Ключевым признаком авторитарного политического режима является ведущая роль конкретной личности (главы государства либо правящей партии), которая играет роль не столько политического лидера страны, сколько вождя нации, отца народа, обладая при этом практически неограниченной властью.

Авторитарный политический режим можно рассматривать как промежуточную стадию между демократией и тоталитаризмом. Как правило, такой режим неустойчив и в итоге происходит переход к демократическому режиму либо возврат к тоталитарному. Примерами авторитарных режимов являются режимы генерала А. Пиночета в Чили, генерала Ф. Франко в Испании, М. Каддафи в Ливии, С. Ниязова в Туркменистане.

6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ) УСТРОЙСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

6.1. Понятие и формы государственного устройства. Понятие и признаки унитарного государства

Неотъемлемым признаком государства является наличие собственной территории, находящейся под суверенитетом государства.

Территория государства – пространство, на которое распространяется его власть. Территория включает в себя сушу, водные и воздушное пространство. Территории всех современных государств имеют определенную структуру: состоят из каких-либо частей (территориальных единиц), в которых имеются собственные органы власти, входящие в единую систему органов власти государства.

В свою очередь, территория государства в целях оптимизации управления всегда определенным образом организована, разделена на части. В зависимости от используемых подходов и принципов такого деления, особенностей взаимоотношений между государством и его составными частями, выделяется категория «форма государственного устройства».

Форма государственного (территориально-политического) устройства – организация территории государства, принципы деления ее на отдельные части, взаимоотношения этих частей между собой и центральными органами власти.

Таким образом, понятие «территориально-политическое устройство государства» раскрывает:

- как организована территория страны;

- из каких частей государство состоит и какие органы власти действуют в этих частях;

- каков правовой статус территориальных единиц и их взаимоотношения с центральной властью;

- кем и в каком порядке этот статус определяется (центральной властью или самими субъектами и т. д.).

Можно выделить две основные формы территориально-политического устройства в современном мире: *унитарное государство* и *федеративное государство*. В качестве дополнительной формы государственного устройства нередко называют *конфедерацию*.

Унитарное государство (от лат. *unitas* – единый) – форма территориально-политического устройства, при которой территория государства подразделяется на административно-территориальные единицы

(области, районы, департаменты и т. д.), которые наделяются некоторыми правами по самоуправлению и не обладают признаками суверенитета.

Унитарная форма государственного устройства является наиболее распространенной в современном мире. Она более проста в сравнении с федерацией и это во многом обуславливает ее популярность. В унитарных государствах нет проблемы разграничения полномочий между центральной властью и ее частями, осложняющей существование многих современных федеративных государств.

Признаки унитарного государства:

- правовой статус административно-территориальных образований, составляющих унитарное государство, определяется центральной властью;

- центральная власть осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов власти на местах;

- единая конституция, нормы которой обязательны на всей территории страны без каких-либо ограничений. Административно-территориальные единицы конституций не имеют;

- единая система органов государственной власти (глава государства, правительство, парламент, суды);

- единая система законодательства;

- единое гражданство и т. д.

По способу организации публичной власти унитарные государства можно подразделить на три группы.

Децентрализованные государства, в которых существует конституционное распределение полномочий между центром и территориальными единицами высшего уровня. Контроль правительства за деятельностью местной власти носит опосредованный характер (например, через бюджетное и кредитно-финансовое регулирование). Прямого вмешательства центральной власти в местные дела нет (Великобритания).

Наиболее демократическая форма унитарного государства. По ряду признаков такая организация близка к федерации.

Относительно децентрализованные. В данном случае высшие территориальные единицы носят исключительно административный характер. Самоуправление существует только на нижнем уровне. Вместе с чиновниками, назначаемыми из центра, существуют и должностные лица, избираемые населением территории (муниципальные органы, сочетание местного управления и самоуправления). Полномочия местных органов власти ограничены в пользу центра, возможно вмешательство центральной власти в местные дела (Польша, Италия).

Централизованные. В этих государствах местная автономия власти полностью отсутствует. Все функции власти осуществляются администраторами, назначаемыми центральной властью. Избираемые органы на местах либо отсутствуют вообще, либо фиктивны (теократические государства, КНДР).

В современных унитарных государствах можно встретить административно-территориальные единицы с особым статусом местного самоуправления, которые именуются территориальными автономиями.

Территориальные автономии – территориальные единицы в составе унитарного государства, имеющие право самостоятельно определять свой статус в рамках конституции и закона (т. е. обладающие правом самоуправления в рамках единой системы государственной власти). Как правило, у местных органов власти автономий гораздо больше прав по самоуправлению в сравнении с иными административно-территориальными единицами. При этом решения местных органов власти территориальной автономии не могут быть отменены органами власти территориальной единицы, в которую входит данная автономия.

Выделяют следующие формы территориальных автономий:

политическая автономия, при которой территория имеет некоторые признаки государства (парламент, свою конституцию, систему государственных органов). Примерами могут служить автономное сообщество Каталония в Испании, остров Сицилия в Италии, специальный административный район Гонконг в КНР);

административная автономия, при которой территория государственных признаков не имеет, компетенция местной власти определяется обычными законами, а объем полномочий значительно меньше, чем у государственной автономии (автономные образования КНР, Республика Каракалпакстан в Туркменистане).

Также можно выделить *национально-территориальные автономии*, которые представляют собой территории со значительной долей инонационального населения.

В целом автономии широко распространены в современном мире. Они характерны прежде всего для государств с многонациональным составом населения. В таких странах автономии эффективны для разрешения национальных, культурных и экономических проблем.

6.2. Федеративное государство: понятие и характерные черты.

Иные формы государственного устройства

Федеративное государство (от лат. foedus – союз) – форма территориально-политического устройства, при которой территория государства состоит из территорий государственно-подобных образований (субъектов или членов федерации), обладающих отдельными признаками суверенитета.

Признаки федерации:

территория федерации состоит из территорий субъектов федерации; субъекты федерации наделены учредительной властью – они могут принимать собственные конституции, которые должны соответствовать федеральной;

субъекты федерации имеют собственные системы законодательства, органы исполнительной, законодательной и судебной властей;

наряду с общегосударственным гражданством существует гражданство субъекта федерации (двухуровневое гражданство);

в федерациях, как правило, функционирует двухпалатный парламент (*бикамерализм*): нижняя палата – общегосударственная, верхняя – представительство субъектов федерации.

В современном мире федеративные государства распространены меньше, чем унитарные. Это связано с тем, что федерация более сложное по устройству государство, требующее соответствующего профессионального подхода к ее юридическому оформлению и всей деятельности. Всего в мире насчитывается более 20 федераций. В частности, в Европе: Германия, Австрия, Швейцария, Бельгия; в Азии: Индия, Малайзия, Пакистан, ОАЭ; в Америке: США, Канада, Бразилия, Аргентина, Мексика, Венесуэла; в Океании: Австралия, Папуа – Новая Гвинея и др.

По способу образования федеративные государства классифицируются на договорные и конституционные.

Договорные федерации создаются на основе договора между несколькими суверенными государствами, которые для достижения общих целей передают свой суверенитет новому государству (Швейцария, США, Мексика, ОАЭ и др.).

Конституционные федерации образуются в результате реформы унитарного государства, когда существующие административно-территориальные образования получают статус субъектов федерации и соответствующие изменения вносятся в конституцию (Бельгия, Германия, Пакистан, Канада, Индия и др.).

С точки зрения правового статуса субъектов, федерации можно классифицировать на симметричные и асимметричные.

В *симметричных федерациях* субъекты обладают одинаковым правовым статусом. Как правило, симметричными являются федерации, образованные на основе договора (Австрия).

Асимметричные федерации могут характеризоваться разным количеством представителей субъектов федерации в верхней палате парламента (Германия) либо в различном объеме полномочий субъектов во взаимоотношениях с центром (Россия).

В федеративном государстве одним из важнейших вопросов является распределение компетенции между федерацией (центральной властью) и ее субъектами, которое может осуществляться в следующих сферах:

сфера исключительной компетенции федерации – круг вопросов, решения по которым могут принимать только федеральные органы власти.

Как правило, это важнейшие вопросы государственной жизни, касающиеся всего государства: оборона, вооруженные силы страны, внешняя политика, денежное обращение, федеральные налоги, организация высших федеральных органов власти и др.;

сфера исключительной компетенции субъектов федерации – круг вопросов, по которым решения принимают органы власти субъектов федерации. Федеральные власти в данную сферу не вмешиваются (хотя это и не исключает возможности контроля).

К исключительной компетенции субъектов федерации относятся: местный бюджет, образование, культура, охрана общественного порядка и др.;

сфера совместной компетенции федерации и ее субъектов – вопросы, в решении которых властные полномочия принадлежат федеральным органам и органам субъектов федерации (т. е. и тем, и другим одновременно);

сфера остаточной компетенции – вопросы, не отнесенные конституцией ни к одной из вышеуказанных сфер.

Компетенция в данной сфере определяется на основе *конституционной презумпции* – т. е. предположения, кто уполномочен решать вопросы, не оговоренные специально (например, в США действует презумпция субъектов федерации, при которой данные вопросы отнесены к компетенции штатов).

Конфедерация – международно-правовое объединение суверенных государств. Из этого определения следует, что конфедерация – это международно-правовой союз, а не форма устройства территории конкретного государства.

Специфические черты конфедераций:

как правило, они создаются для достижения определенных целей (например, политических, военных, экономических и др.) или на определенное время. По достижении поставленных целей конфедерация либо распадается, либо преобразуется в единое государство (чаще всего федеративное);

в составе конфедерации государства-участники полностью сохраняют свой суверенитет: решения органов конфедерации не действуют на территориях стран-участниц непосредственно;

нестабильный характер конфедерации.

В современном мире нет государств, которые являлись бы конфедерациями в полном объеме. Длительное время такой статус имела Швейцария, однако фактически эта страна является федеративным государством. Исторические конфедерации: США (период войны за независимость до принятия конституции), Сенегамбия (союз Сенегала и Гамбии) и др. Появляются и государственные образования, которые пока сложно отнести к какой-либо форме государства, но в то же время уже не являющиеся союзами государств с точки зрения международного права.

К таким формам можно отнести современные интеграционные сообщества, например, Европейский союз. Характерная черта таких сообществ – наличие общих органов власти (правительство, парламент), решения которых действуют на территориях стран, входящих в такое образование непосредственно. Для Европейского союза характерна и общая валюта, заменившая национальные. Тем не менее в составе такого союза государства в значительной степени сохраняют свой суверенитет и, следовательно, пока не являются составными частями единого государства.

7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

7.1. Правовой статус личности: понятие и содержание

Одной из важнейших сфер регулирования конституционного права во всех государствах является правовой статус личности. Это прежде всего права, свободы, обязанности и законные интересы личности, пределы ее ответственности перед обществом, государством и другими людьми. Одним из принципов конституционного регулирования данно-

го вопроса является принцип взаимности, при котором между личностью и обществом существует двусторонняя правовая связь, характеризующаяся взаимными правами и ответственностью.

Конституционно-правовой статус личности является комплексным понятием и состоит из следующих элементов:

гражданство (иные разновидности политико-правовой связи между человеком и субъектом политической власти);

правосубъектность (для того, чтобы быть субъектом правоотношений необходимо, чтобы лицо было способно пользоваться своими правами и нести обязанности);

принципы конституционно-правового регулирования статуса личности;

права, свободы, обязанности и запреты, с которыми связано юридически значимое поведение людей;

гарантии прав и свобод.

Современная концепция прав и свобод – плод длительного исторического развития. В этом развитии можно выделить три основных этапа.

Первый этап был обусловлен победой антифеодальных революций XVII–XVIII вв. и становлением демократического конституционного государства, которое отвергло абсолютизм и провозгласило свободу личности. На этом этапе конституции и другие правовые акты закрепили неприкосновенность личности, свободу слова, право избирать и быть избранным и др. Концепция прав и свобод была разработана великими философами Д. Локком (Великобритания), Т. Джефферсоном и Т. Пэйном (США), Ф.М. Вольтером, Д. Дидро, Ж.Ж. Руссо (Франция) и др.

Второй этап был связан с появлением в XX в. тоталитарного государства, которое, отвергнув индивидуальную свободу, политические и экономические права, провозгласило социалистические ценности, а с ними широкий спектр социальных прав и свобод (право на труд, отдых, социальное обеспечение, образование, охрану здоровья и др.). Возникшая в мире обстановка борьбы двух систем, особенно после Второй мировой войны, заставила страны Запада также конституционно закрепить эти права и свободы.

Третий этап характеризуется признанием большинством государств международно-правовой защиты прав человека, что ведет к унификации национальных правовых институтов. Перечень прав и свобод расширяется за счет включения в него прав национальных меньшинств, прав на информацию, благоприятную окружающую среду и др.

7.2. Классификация основных прав и свобод человека

Классификация по генезису: права человека и права гражданина.

Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом в зависимости от его принадлежности к государству (гражданство). Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся как к общепризнанным правам человека, так и ко всем правам гражданина, признаваемым в данном государстве, а негражданин, обладая правами человека, может ограничиваться в политических и социальных правах.

Деление прав и свобод на права человека и права гражданина можно показать на примере Конституции Испании 1978 г.: «никто не будет обязан заявлять о своей идеологии, религии или своем вероисповедании» (в ч. 2 ст. 16 закреплены права человека); «испанцы имеют право свободно избирать свое местожительство и передвигаться по национальной территории» (ст. 19 закрепляет права гражданина).

Классификация по способу формулирования: позитивный и негативный.

При позитивном способе формулирования прав, свобод и обязанностей конституция или конституционный закон устанавливает или определяет, что гражданин обладает определенным правом. Например, в ст. 17 Конституции Италии закреплено: «граждане имеют право собираться мирно и без оружия». Это позитивный подход к праву граждан на собрания.

Негативный способ формулирования прав и свобод означает конституционное запрещение любому субъекту нарушать или ограничивать права и свободы других субъектов права. Характерный пример негативного способа содержится в Конституции США 1787 г., поправка V: «никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле», поправка VIII: «не должны требоваться непомерно большие залоги, взыскиваться чрезмерные штрафы, налагаться жестокие и необычные наказания».

Классификация по содержанию.

Весь комплекс прав и свобод, получивших закрепление в современных зарубежных конституциях можно разделить на пять групп в зависимости от того, какую сферу жизни человека они затрагивают.

Личные права и свободы.

Эти права и свободы, имеющие конституционный характер, обычно относят к естественным, неотъемлемым правам личности, самым важным гарантиям и проявлениям человеческой свободы, поэтому их рас-

пространяют не только на граждан того или иного государства, но и на всех людей, проживающих на его территории. Личные права и свободы считаются производными от права на жизнь, которым от рождения обладает каждый человек.

Личные права, получающие конституционное закрепление в большинстве стран.

Право на жизнь. Это неотъемлемое право человека, означающее, что никто не может быть произвольно лишен жизни. Такая норма закреплена всеми международно-правовыми актами о правах человека и почти всеми конституциями стран мира.

Право на жизнь прежде всего предполагает проведение государством миролюбивой внешней политики, исключающей войны и конфликты. Примером может служить Япония, которая провозгласила в своей конституции отказ от войны и применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров.

Кроме того, одним из важнейших аспектов обеспечения права на жизнь является вопрос о смертной казни. Во многих странах она конституционно отменена либо введен мораторий на ее применение. При угрозе применения смертной казни обвиняемый часто имеет право на рассмотрение его дела судом присяжных. В принятом в 1983 г. Протоколе № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совет Европы призвал государства отказаться от смертной казни. Смертная казнь сохранилась в США и Великобритании.

Порождает дискуссию вопрос о том, в каком состоянии человеческое существо пользуется правом на жизнь – после физических родов или после зачатия. Католическая церковь настаивает на запрещении абортов, поскольку, по ее мнению, право на жизнь возникает у эмбриона после зачатия. Например, в Словакии аборты запрещены, это закреплено в ч. 1 ст. 15: «жизнь достойна охраны еще до рождения», однако в демократических странах сохраняется недавно признанное право на аборт, где исходят из того, что правом на жизнь обладает уже рожденный ребенок.

Много споров возникает о праве человека на смерть – эвтаназию, т. е. возможность уйти из жизни с помощью третьего лица. Это осуществляется после медицинского консилиума по просьбе больного, а в отношении детей – с согласия родителей (в 1996 г. такие законы были приняты в некоторых штатах и территориях Австралии). Эвтаназия легализована в Нидерландах в 2000 г., ее нелегально практиковали в США и Великобритании.

Достоинство личности. Этим понятием охватывается качество человека, равнозначное праву на уважение и обязанности уважать других.

Достоинство личности – это прежде всего запрет подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам.

Свобода и неприкосновенность личности. Эта конституционная гарантия вытекает из признания человека свободным. Никто не вправе силой или угрозами принуждать человека к каким-то действиям, подвергать его истязанию, обыску или наносить вред здоровью. Человек вправе сам распоряжаться своей судьбой, выбирать свой жизненный путь (вступать в брак, участвовать в голосовании, поступать на работу и т. д.).

Данное право является одним из первых, получивших нормативное закрепление. Свобода и неприкосновенность личности была закреплена еще в 1679 г. в Habeas Corpus акте.

В качестве примера закрепления свободы и неприкосновенности личности на современном этапе может служить ч. 2 ст. 2 Основного Закона ФРГ: «каждый имеет право на жизнь и физическую неприкосновенность. Свобода лица ненарушима. Вмешательство в эти права допускается лишь на основе закона».

Со свободой и личной неприкосновенностью тесно связаны неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища и другие личные права.

Под неприкосновенностью частной жизни понимается конституционная гарантия защиты тех сторон личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других. Тайна в данном случае не прикрывает какую-то противоправную деятельность, а отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз.

Неприкосновенность частной жизни включает также право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Составной частью права на частную жизнь, личной свободы и достоинства человека является *неприкосновенность жилища*. Проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц возможно только на основании закона или судебного решения.

Свобода совести и вероисповедания предполагает право человека как верить в Бога в соответствии с учением той или иной свободно выбранной им религии (вероисповедания), так и быть атеистом. Эта свобода особенно важна для людей в государствах, в которых признана государственная религия, а также в тоталитарных атеистических государствах, где ею прикрывались преследования священнослужителей. Междуна-

родный пакт о гражданских и политических правах соединяет свободу совести и религии со свободой мысли, включая в нее свободу иметь, принимать религию или убеждения по своему выбору, а также свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими.

Свобода мысли и слова относится к числу личных и одновременно политических свобод человека. Все демократические конституции мира закрепляют эту свободу, рассматривая ее как основу свободы печати и инакомыслия. Свобода слова позволяет каждому человеку выражать свои мысли, убеждения и мнения. Но эта свобода требует правового регулирования, поскольку злоупотребление ею способно наносить ущерб другим свободам и подрывать общественные устои¹.

Политические права и свободы.

Эта группа конституционных прав и свобод предоставляет гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни.

Право на участие в управлении обществом и государством. Данное право встречается в зарубежных конституциях и является совокупным правом, передающим общую цель политических прав и свобод – допустить граждан к управлению государством.

Избирательные права. Это ряд прав, обеспечивающих гражданам возможность участия в формировании выборных органов государства и местного самоуправления, их партиципация в процедурах непосредственной демократии: право избирать и быть избранным, участвовать в референдуме и др.

Право на объединение, свобода союзов и ассоциаций. По общему правилу в демократических странах объединения образуются свободно, хотя и встречаются исключения. Такие исключения установлены для не политических объединений, так как их деятельность регулируется гражданским, торговым и промышленным законодательством.

Свобода собраний и манифестаций. Свобода собраний – неограниченная возможность собираться в закрытых помещениях, доступ в которые может быть ограничен устроителями собрания, хотя это и не обязательный признак собрания.

Свобода информации. Это условное обозначение целой группы свобод и прав: свободы слова, свободы печати и иных средств массовой информации, право на получение информации, имеющей общественное значение, и свободы распространения информации.

Право петиций. Это право на обращение к властям с письменным требованием, предложением или жалобой, на что власти обязаны дать

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

ответ. Петиции могут быть индивидуальные или коллективные. Данное право закрепляется в конституциях. Так, ст. 29 Конституции Испании гласит: «все испанцы будут иметь право индивидуальной или коллективной письменной петиции в форме и с последствиями, определенными законом».

Экономические, социальные и культурные права.

Право частной собственности и ее наследование. Указанные права рассматривались как основополагающие уже первыми конституционными актами. Таким образом, ст. 17 французской Декларации прав человека и гражданина определяет собственность как право неприкосновенное и священное.

В конституциях, принятых после Первой мировой войны, собственность более не является священной, ей свойственна общественная функция. Собственность может быть экспроприирована, но основой возможного отчуждения стали ее социальная польза, общий интерес и т. д., однако в некоторых европейских конституциях право собственности не является абсолютным, что связано с социальной обязанностью собственников. В частности, ст. 14 Основного Закона ФРГ 1949 г. закрепляет, что собственность обязывает, а пользование ею должно одновременно служить общему благу.

Свобода хозяйственной инициативы в современных конституциях, гарантирующих право частной собственности, часто отдельно не провозглашается, но выводится из указанного права, являясь существенным его проявлением. К примеру, ст. 38 Конституции Испании признает свободу предпринимательства в рамках рыночного хозяйства. Публичные власти гарантируют и поощряют ее осуществление и защиту производства в соответствии с требованиями общей экономики и в соответствующем случае планирования.

Труд и связанные с ним социальные права и свободы.

В целом ряде конституций провозглашается свобода труда и запрещение принудительного труда. В некоторых странах труд прямо признается фундаментальной основой общества. Так, в ст. 1 Конституции Италии 1947 г. определяется, что Италия – это демократическая республика, основывающаяся на труде. Среди основных своих принципов она признает за всеми гражданами право на труд и способствование созданию условий, которые делают это право реальным. Каждый гражданин в соответствии со своими возможностями и по своему выбору обязан осуществлять деятельность или выполнять функции, способствующие материальному и духовному прогрессу общества (ст. 4).

Статья 58 Конституции Португалии гласит: «все имеют право на труд. Обязанность трудиться неотделима от права на труд». В Консти-

туции Финляндии отмечается, что право граждан на труд находится под особой защитой государства. В ст. 22 Конституции Греции сказано: «труд – это право, находящееся под охраной государства, которое заботится о создании условий для обеспечения занятости всех граждан и повышении уровня трудящегося сельского и городского населения». Нередко говорится не только о праве на труд, но и о правах на свободный выбор профессии или рода деятельности, места работы, справедливые условия труда, запрет принудительного труда, забастовку, отдых и ограничение продолжительности рабочего дня и т. д. Труд не только и не столько экономическая, но прежде всего и социальная категория.

Право на участие в управлении предприятиями. Это право предусмотрено конституциями некоторых государств, хотя они себя никогда не считали социалистическими. Преамбула Конституции Франции 1946 г. гласит: «каждый работник участвует через своих делегатов в коллективном определении условий труда, а также в управлении предприятиями».

Право на социальное обеспечение. Конституции устанавливают обязательное страхование по старости, вследствие потери кормильца или утраты трудоспособности. В социалистических конституциях право на социальное обеспечение входит в круг провозглашаемых прав, хотя право на судебную защиту с этим связывается не всегда.

Право на здоровую окружающую среду. Конституция Испании гласит: «все имеют право пользоваться окружающей средой, подходящей для развития личности, а равно обязаны охранять ее» (ст. 45).

Право на охрану здоровья. В современном мире законодательство большинства стран предусматривает два способа решения проблем, связанных со здравоохранением, – страховую и государственную (бесплатную) медицину.

Право на образование и академическую свободу. Одно из наиболее существенных социальных прав человека, которое создает необходимую предпосылку для развития как его личности, так и всего общества. В наиболее развитых странах образование относится к числу приоритетных сфер вложения государственных средств. Государство заинтересовано, чтобы государственная система образования находилась на высоком качественном уровне, так как люди с меньшим уровнем дохода также могут стать выдающимися специалистами. Конституции современных государств регулируют этот вопрос все чаще.

Свобода творчества, свободный доступ к культурным ценностям. В конституциях эти свободы стали определяться сравнительно недавно. Их включение в конституции обусловлено тем, что в середине XX в. тоталитарные режимы характеризовались стремлением правящих групп

подчинить себе духовный мир людей, поэтому не случайно, что указанные свободы закреплены преимущественно в конституциях тех стран, которые в течение какого-то времени пережили господство тоталитаризма.

7.3. Гарантии прав и свобод человека

Правовой статус человека во многом зависит от того, насколько обеспечены его права и свободы. Именно наличие гарантий позволяет считать те или иные права и свободы действующими, включать их в правовой статус личности.

Гарантиями называются средства, условия и способы, обеспечивающие соблюдение, реализацию и охрану прав человека.

Конституционные гарантии в зарубежных странах можно разделить на две большие группы: внутригосударственные и международно-правовые.

Внутригосударственные гарантии реализации прав человека, провозглашаемые в конституциях зарубежных стран и других нормативных актах, многообразны. К их числу можно отнести следующие.

Политические:

- разделение властей;
- многопартийность;
- существование оппозиции, противостоящей власти;
- беспрепятственное функционирование независимых средств массовой информации;
- эффективная деятельность судебной ветви власти;
- подчиненность политики праву;
- поощрение плюрализма мнений и др.

Социально-экономические:

- должный уровень экономического развития;
- стабильный рост промышленного производства;
- наличие высокоразвитых технологий;
- максимально полное информационное обеспечение всех сторон жизни государства и общества;
- достаточность финансовых средств и др.

Духовные и нравственные:

- высокий уровень образования населения;
- постоянная забота о формировании гармоничной, развитой системы культуры, в том числе правовой;
- свободный доступ каждого к информации;
- высоконравственная атмосфера в обществе и др.

Юридические:

- наличие демократической конституции;
- развитость законодательства;
- эффективность судебной системы;
- наличие возможностей беспрепятственно подавать жалобы;
- гарантированность права на судебное обжалование решений;
- действенность борьбы с преступностью и др.

Юридические гарантии, существующие в странах с демократическим режимом, опираются прежде всего на авторитет конституций, в которых закреплены основные права и свободы, однако конституции далеко не всегда закрепляют права и свободы в полном объеме. Перечень прав и свобод в конституциях Швеции, Австралии, Новой Зеландии и других стран вообще отсутствует. Конституционные гарантии в таком случае оказываются ограниченными.

Практически более важными являются институциональные гарантии, устанавливающие те необходимые институты в государстве, при помощи которых обеспечивается реализация прав и свобод, охрана их от нарушений.

Главными институциональными гарантиями в демократическом государстве являются *судебные гарантии*.

Согласно ст. 24 Конституции Италии все могут обращаться в суд за защитой своих прав и законных интересов, а ч. 1 ст. 25 устанавливает, что никто не будет изъят из подсудности тому судье, который предусмотрен законом.

К международно-правовым гарантиям прежде всего относится необходимость современного государства соблюдать принцип поощрения и защиты прав человека, закрепленный в международных стандартах в данной области.

К ним относятся: Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Международная защита прав человека осуществляется в рамках Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, а также довольно развита в Европейском регионе, где существуют такие организации как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека. Существуют также межамериканская и африканская системы правозащитных организаций.

7.4. Конституционные обязанности

С правами и свободами граждан тесно связаны и их обязанности. В своей совокупности все они составляют правовой статус гражданина и человека. Обязанности далеко не всегда закрепляются в конституционном порядке, но все же существуют и рассматриваются как необходимые ограничения конституционной свободы гражданина. Эти обязанности вытекают из предписаний тех отраслей права (уголовного, административного и др.), которые указанные ограничения закрепляют.

В целом все конституционные обязанности можно классифицировать на две группы – обязанности человека и обязанности гражданина.

К обязанностям человека относятся:

- соблюдение конституции и законов;
- уплата налогов (между многими государствами заключены договоры об исключении двойного налогообложения);
- сохранение природы и окружающей среды;
- забота об общем благе (в некоторых странах, например, ст. 82 Конституции Польши 1997 г.).

Гражданин государства наряду с указанными обязанностями несет и дополнительные, связанные с принадлежностью к данному государству:

- воинская обязанность (граждане (как правило, мужчины) определенного возраста, а иногда и женщины (Израиль) призываются на определенный срок на воинскую либо альтернативную службу);
- получение основного образования (Греция, Испания, Швейцария);
- участие в выборах (Бразилия, Аргентина, Австралия).

7.5. Понятие и признаки гражданства.

Приобретение и прекращение гражданства

Гражданство является неотъемлемым и важнейшим компонентом правового статуса человека. Наличие гражданства не только указывает на принадлежность человека к какому-либо государству, но и непосредственно влияет на объем его прав, свобод и обязанностей, дает возможность пользоваться средствами защиты своих прав.

Под гражданством понимается устойчивая правовая связь человека со своим государством, обуславливающая взаимные права и обязанности граждан и государства в случаях, указанных в законе.

Гражданство представляет собой юридическую связь между государством и лицом, которая обуславливает принадлежность лица к народу данного государства. Гражданство есть комплексное, устойчивое правоотношение с участием человека и государства, непосредственно

определяющее правовое состояние личности, границы правосубъектности, состав прав и свобод, которыми может лицо воспользоваться, а также обязанности по данному правоотношению.

Характерная черта гражданства – суверенитет государства распространяется на гражданина независимо от места его нахождения. Это означает, что гражданин находится под защитой своего государства независимо, пребывает он на его территории или за ее пределами.

Таким образом, для современного института гражданства характерны следующие две основные черты, отраженные в вышеприведенном определении:

устойчивость отношений между государством и его гражданином, независимая от его фактического пребывания;

взаимный характер прав и обязанностей – обе стороны правоотношения имеют права и обязанности.

Приобретаться гражданство может разными способами. Различают индивидуальные и международно-правовые (коллективные) способы приобретения гражданства.

Первый, наиболее часто встречающийся способ приобретения гражданства – *филиация* (от лат. *filia* – *приобретение гражданства по рождению*). Существуют две формы приобретения гражданства по рождению – по праву почвы и по праву крови. Гражданство по праву почвы означает, что ребенок, рожденный на территории конкретного государства, приобретает гражданство этого государства. Гражданство по крови означает, что ребенок, родившийся у граждан данного государства, приобретает гражданство своих родителей по праву кровного родства. В современном мире достаточно широко распространено приобретение гражданства по праву крови (Франция, Германия, Италия). В некоторых странах приоритет отдается праву почвы (США, Бразилия, Аргентина), однако при этом в законодательстве существуют оговорки, позволяющие применить право крови.

Второй способ приобретения гражданства – *натурализация*, которая отличается от приобретения его по рождению тем, что взрослый человек сознательно желает получить гражданство иного государства. Этот способ всегда связан, во-первых, с активным и юридически выраженным желанием лица приобрести гражданство той страны, на территории которой он проживает, а во-вторых – с необходимостью соответствовать определенным требованиям и критериям, которые именуются *гражданскими цензами*. Эти цензы в разных странах трактуются по-разному, однако выделяют ряд таких универсальных цензов, как возрастной, куль-

турный (знание лицом официального языка и основ государственного и общественного устройства), имущественный (обладание лицом законного источника существования), моральный (законопослушное поведение кандидата в граждане и ценз оседлости).

Третий способ – *восстановление гражданства*, т. е. получение гражданства тем лицом, которое его имело, но утратило. Обычно восстановление гражданства – более простая процедура, чем натурализация.

Дарование (октроирование) гражданства предусмотрено рядом государств за особые заслуги и в особом порядке. Таких случаев немного, так как гражданство даруется лишь выдающимся людям, отличившимся перед государством или представляющим потенциальную ценность.

Международно-правовые способы приобретения гражданства.

Оптация – это выбор гражданства в тех случаях, когда меняется государственная принадлежность территории, на которой проживает данное лицо. Такое случается достаточно редко. Например, после референдума, который прошел в 1957 г. в области Саар, принадлежавшей Франции, эта область перешла к Германии и жителям было предложено право оптации: либо приобрести немецкое гражданство, либо сохранить французское. Аналогичная ситуация сложилась в 2014 г. при переходе полуострова Крым от Украины к России. Оптация – цивилизованный подход к вопросу гражданства, учитывающий волеизъявление лица, проживающего на данной территории.

Есть и такой способ приобретения гражданства, как *репатриация*. Репатриация применяется в особых случаях, когда гражданство утрачивали большие массы населения в силу важных исторических причин. Репатриация переводится как восстановление родины, но если обычное восстановление происходит в случае утраты гражданства не без участия гражданина, то в случае репатриации правом на восстановление гражданства обладают потомки лиц, когда-то утратившие гражданство.

Существуют несколько способов прекращения гражданства:

отказ от гражданства (выход из гражданства) по желанию гражданина. Отказ от гражданства происходит по каким-то политическим причинам, семейным обстоятельствам и др.;

утрата гражданства – более часто встречающийся способ прекращения гражданства, предполагающий автоматическое его лишение. Утрата может наступить по причинам, прямо предусмотренным в законодательстве того государства, к которому принадлежал утративший гражданство человек. Например, в некоторых странах человек утрачивает гражданство, если поступает на государственную или военную службу в другом государстве;

лишение гражданства. В абсолютном большинстве случаев это вид государственно-правового наказания (санкция) за определенные преступления либо правонарушения, реакция государства на противоправные действия, направленные против него (Азербайджан).

7.6. Правовой статус апатридов, бипатридов и иностранцев

Многогражданство. В современном мире нередко случается, что одно и то же лицо является обладателем гражданства не одного, а нескольких государств. Такое происходит по нескольким причинам и чаще всего в результате разрешения приобретать гражданство другого государства, а также вследствие того, что в различных государствах не совпадают принципы и способы предоставления гражданства. В результате расширяющихся интеграционных связей между государствами, облегчения передвижения через государственные границы, увеличения числа интернациональных браков количество бипатридов (полипатридов) в мировых масштабах возрастает.

Двойное гражданство (бипатризм) – политико-юридическая связь лица с двумя государствами. Случаи бипатризма наиболее часто встречаются в латиноамериканских странах (Колумбия, Боливия, Аргентина, Бразилия) и странах Европейского союза (ЕС).

Двойное гражданство не признается большинством государств, однако существуют специальные соглашения между государствами, допускающими двойное гражданство, но почти всегда с определенными оговорками. Таким образом, полнота обязанностей и прав зависит не только от гражданской принадлежности лица, но и нахождения его на территории соответствующего государства. Если это лицо покидает эту страну, то полнота прав и обязанностей возникает в отношении того государства, на территорию которого он переезжает.

Состояние безгражданства. Лица, находящиеся на территории государства, могут не иметь гражданства. Лица без гражданства называются *апатридами* (люди без родины) или *аполидами*. Безгражданство возникает в случае выхода лица из гражданства и неприобретения гражданства другого государства, а также несовпадения принципов приобретения и прекращения гражданства в разных странах.

Граждане обычно наделены определенным комплексом прав и имеют связь со своей страной. Лица без гражданства имеют меньший комплекс прав и не имеют связи с каким-то конкретным государством, поскольку они не состоят в гражданстве какого-либо государства. Статус лица без

гражданства, апатрида или аполида отличается от статуса гражданина и обычно приравнивается к иностранцам.

Правовой статус иностранцев. На территории практически любого государства всегда находятся лица, имеющие гражданство другого государства. Таких лиц называют иностранцами. В государствах с демократическим режимом правовой статус иностранца мало чем отличается от статуса обычного гражданина. Как правило, иностранцы ограничиваются в избирательном праве и иных политических правах.

Между тем, для большинства иностранцев проблема права голоса вовсе не является существенной. Самым важным для них является право въезда в ту страну, где они хотят проживать. Иностранцев больше всего волнует право на иммиграцию, право въехать и проживать там, где им нравится.

Статус иностранцев регулируется не только конституционным, но и трудовым, гражданским и другими отраслями права. Государство определяет правила допуска и выдворения иностранцев из страны. На режим пребывания иностранцев в государстве оказывают влияние международно-правовые акты в области прав и свобод человека. Наиболее распространенными режимами иностранцев являются: *национальный режим*, предоставляющий иностранцам права собственных граждан; *режим наибольшего благоприятствования*, при котором любому иностранцу предоставляются такие же права как гражданам любого третьего государства, при этом само государство устанавливает объем прав и обязанностей иностранцев; *специальный режим*, устанавливающий правовой статус граждан иностранного государства на основе международно-правового или межгосударственного договора. Национальный режим и режим наибольшего благоприятствования обеспечивают иностранцам такие права и свободы, которые почти не отличают их статус от статуса собственных граждан. Иностранцы не участвуют в формировании органов государственной власти, однако они должны соблюдать конституцию и законы страны пребывания.

Институты убежища, экспатриации и экстрадиции находятся на стыке международного и внутригосударственного права.

Право на убежище – это право на защиту от преследований по политическим, идеологическим, религиозным и иным мотивам, предоставляемое иностранцу или лицу без гражданства. Право на убежище закреплено в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и в Декларации о территориальном убежище, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г.

С точки зрения конституционного права получение политического убежища не обеспечивает предоставления гражданства – оно может

быть получено только путем натурализации. В конституциях зарубежных стран закрепляется право на убежище с перечислением обстоятельств, которые могут служить основанием для предоставления убежища (обычно речь идет о политических преследованиях), круга лиц, которые не подпадают под действие статьи о праве на убежище (ч. 2 ст. 16-а Основного Закона ФРГ 1949 г.) или в виде бланкетных норм. Так, например, п. 4 ст. 13 Конституции Испании 1978 г. содержит следующую норму: «закон устанавливает условия, на которых граждане других стран и апатриды пользуются правом на убежище».

Право на убежище предполагает, с одной стороны, возможность для каждого человека искать укрытия за рубежом, а с другой – право государства принимать таких лиц или отказывать во въезде.

Для формирования гражданского корпуса имеют значение институты, в результате применения которых население страны уменьшается. Известны два таких института: *экстрадиция* (от лат. ex – из, вне и traditio – передача, вручение, выдача) и *экспатриация* (от лат. ex – из, вне и patria – родина, отечество).

Экстрадиция – выдача иностранцев другому государству. Чаще всего экстрадиция – передача государством лица другому государству, в котором оно совершило преступление (по просьбе последнего) для привлечения к уголовной ответственности или исполнения вынесенного в отношении него приговора суда. Конституционное законодательство большинства зарубежных стран запрещает экстрадицию своих собственных граждан.

Экстрадиция иностранцев допускается всеми государствами. Различия заключаются только в том, устанавливаются ли для этого какие-либо ограничения и гарантии для иностранцев или нет. На конституционном уровне безоговорочная возможность экстрадиции встречается довольно редко. Так, ст. 33 Конституции Мексики 1917 г. устанавливает, что «федеральная исполнительная власть имеет исключительное право без предупреждения и без предварительного судебного разбирательства выслать за пределы национальной территории любого иностранца, чье пребывание в стране является нежелательным».

Экспатриация – принудительное выселение, высылка гражданина за пределы родины. В литературе можно встретить применительно к экспатриации и такое определение: «добровольный выезд граждан или их принудительное выселение государством за пределы родины с последующим лишением гражданства».

Как правило, в демократических странах собственные граждане не могут подвергаться применению мер по экспатриации.

8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

8.1. Конституционное закрепление народовластия

подавляющее большинство современных конституций основополагающим принципом организации государства провозглашают демократизм, сущностью которого является провозглашение народа в качестве единственного источника государственной власти (преамбула Конституции США: «Мы, народ Соединенных Штатов, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую конституцию»; ст. 1 Конституции Швеции: «вся государственная власть в Швеции исходит от народа» т. д.).

Вместе с тем в некоторых европейских конституциях в данном контексте также используется термин «нация» (Конституция Греции: «вся власть исходит от народа, существует для народа и нации»; Конституция Польши: «верховная власть в Республике Польша принадлежит нации»), однако это не говорит о националистическом характере политического режима в данных странах. Скорее это указывает на отождествление в данных странах понятий «народ» и «нация» при соблюдении условий равенства и недискриминации всех национальных меньшинств.

Осуществление власти народа предполагает существование в каждом государстве определенного механизма народовластия. В зависимости от форм волеизъявления народа в науке и конституционно-правовой практике обычно различают непосредственную (прямую) демократию и представительную демократию.

Непосредственная (прямая) демократия. В современном мире непосредственная демократия как форма управления в общегосударственных масштабах применяется не часто. Например, она сохраняется в трех кантонах Швейцарии, жители которых ежегодно собираются на народные собрания.

В некоторых странах (США, Италия, Франция, Швейцария) действуют отдельные институты непосредственной демократии: референдум;

плебисцит (лат. plebiscitum, от plebs – простой народ и scitum – решение, постановление) – опрос граждан, как правило, с целью определения государственной принадлежности соответствующей территории. С формально-юридической точки зрения процедуры плебисцита и референдума совпадают;

народная законодательная инициатива – этот институт признается в конституционном праве ряда зарубежных стран (Италия, Испания, Ав-

стрия, Швейцария). Механизм реализации права законодательной инициативы осуществляется непосредственно населением, для чего требуется собрать в поддержку законопроекта определенное число подписей (50 тыс. в Италии, 100 тыс. в Швейцарии, 200 тыс. в Австрии, 500 тыс. в Испании).

Представительная демократия. При данной форме народовластия воля большинства в центре и на местах выражается государственными (парламенты, учредительные собрания) и местными (муниципалитеты) представительными учреждениями.

8.2. Понятие и принципы избирательного права. Избирательный процесс

Термин «избирательное право» встречается в научной литературе достаточно часто в различных контекстах. К его пониманию нет единого подхода.

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

Объективное избирательное право как правовая категория – система юридических норм, сформулированных в законодательных и иных нормативно-правовых актах, закрепляющих общественные отношения, складывающиеся при реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, регулирующих деятельность субъектов, участвующих в избирательном процессе. В данном значении избирательное право является одним из институтов конституционного права в зарубежных странах.

Субъективное избирательное право означает принадлежащее конкретному гражданину право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. В данном смысле избирательное право понимается как элемент комплекса политических прав и свобод гражданина и может выступать как *активное (право избирать)* и *пассивное (право быть избранным)* избирательное право.

Конституционные принципы избирательного права.

Принципы избирательного права – основные руководящие положения, закрепленные конституцией и избирательным законодательством, которые обеспечивают реальное выражение народного волеизъявления в ходе выборов.

Таким образом, принципы можно рассматривать как условия признания и реализации избирательного права, при соблюдении которых выборы являются по-настоящему *легитимными*, а их результат соответствует воле избирателей.

Как правило, принципы избирательного права в современных государствах закреплены в конституциях, что подчеркивает особую их значимость в деятельности государства и общества.

В большинстве современных конституций закреплены следующие принципы избирательного права:

- всеобщность избирательного права;
- свобода выборов;
- равенство избирательного права;
- прямые выборы;
- тайное голосование.

Принцип всеобщности избирательного права означает, что избирательное право (активное) признается за всеми совершеннолетними и психически здоровыми гражданами страны.

В действительности круг лиц, имеющих право избирать, меньше, поскольку он может быть ограничен специальными условиями, закрепленными в законе – *цензами*.

Таким образом, лицо, которому законом предоставлено право избирать (участвовать в выборах), называется *избирателем*, совокупность всех избирателей страны составляет *избирательный корпус*.

В современных государствах могут применяться различные виды цензов. Наиболее часто встречаются следующие:

возрастной ценз для активного избирательного права в большинстве стран равен возрасту совершеннолетия (18 лет), хотя может и отличаться. Для пассивного избирательного права, как правило, возрастной ценз выше, например, для избрания президентом Италии необходимо достигнуть возраста 50 лет. Для избрания в верхнюю палату парламента в большинстве государств существует более высокий возрастной ценз, чем в нижнюю;

ценз оседлости предполагает, что для участия в выборах необходимо прожить в стране определенное количество лет. Для местных выборов может устанавливаться требование проживания в территориальной единице, где проводятся выборы;

ценз гражданства – требование состоять в гражданстве страны определенное время перед выборами. Применяется в отношении натурализованных граждан;

моральный ценз – недопущение к выборам лиц, которые совершили аморальные поступки, в том числе имеющие судимость (актуально для пассивного избирательного права).

Менее распространенными являются:

имущественный ценз – это требование определяет минимум имущества или дохода, который должен иметь гражданин или партия, чтобы

участвовать в выборах. Этот ценз применяется при реализации пассивного избирательного права и в разных формах действует в таких странах, как Канада, Великобритания, Бельгия, Украина. Данный ценз часто встречается в форме денежного залога, который необходимо внести для регистрации в качестве кандидата;

гендерный ценз – недопущение к участию в выборах женщин (некоторые мусульманские страны);

профессиональный ценз (касается военнослужащих). Они не голосуют и не могут быть избраны в таких странах, как Аргентина, Гондурас, Колумбия, Мексика, Эквадор и др.

Принцип свободных выборов. Данный принцип предполагает, что избиратель сам решает, участвовать ему в выборах или нет. Таким образом, неучастие в выборах также может являться способом выражения избирателем своей воли.

Принцип свободного участия в выборах характерен для большинства современных государств. Вместе с тем в некоторых странах предусмотрено обязательное голосование (Италия, Греция, Турция и др.). При неучастии возможно наказание в виде штрафа. Все эти меры воздействия применяются для борьбы с таким явлением, как *абсентеизм* – неучастие граждан в выборах. Абсентеизм характерен для многих стран. Есть несколько причин, в силу которых возникает абсентеизм: это и неверие в политические институты, политическая апатия, неурядицы в социально-экономической сфере и др.

Принцип равного избирательного права. Принцип провозглашает равную для каждого избирателя возможность повлиять на результаты выборов. Каждый избиратель обладает равным количеством голосов, что должно обеспечиваться избирательными органами (путем правильного установления нормы представительства, организации избирательных округов и т. п.). С позиции пассивного избирательного права этот принцип предусматривает равное количество избирателей, представляемых одним депутатом, а также равные условия выдвижения и проведения предвыборной агитации кандидатов на выборные должности.

В зарубежных странах существуют примеры несоблюдения данного принципа. В частности, в ряде стран существовал так называемый *плюральный вотум*, суть которого выражается в том, что отдельным привилегированным категориям избирателей предоставляется больше голосов, чем обычным избирателям. Так, в Великобритании дополнительные голоса предоставлялись лицам, имевшим недвижимую собственность и окончившим университеты. Частично сохранился плюральный вотум в Новой Зеландии.

Принцип прямых выборов предусматривает, что избиратели непосредственно избирают (или избираются) в соответствующий представительный орган (прямое избирательное право). Указанный принцип в современных государствах чаще всего сочетается с косвенными выборами, когда часть органов или должностных лиц избираются коллегией выборщиков. Это характерно для таких стран, как США, Германия, Франция.

Принцип тайного голосования означает, что избиратель свободно выражает свою волю, которая остается неизвестной для каких бы то ни было физических и юридических лиц; оказание влияния на волеизъявление избирателей не допускается; избирательные бюллетени заполняются и опускаются в избирательный ящик лично.

Принцип тайного голосования обеспечивается наличием следующих условий: избирательный бюллетень необходимо заполнять в кабине, специально оборудованном месте или комнате для тайного голосования, где не допускается присутствие других лиц; заполненные избирательные бюллетени лично опускаются избирателями в ящики для голосования; член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они пытаются нарушить тайну голосования; территориальные и участковые избирательные комиссии при досрочном голосовании обязаны обеспечить тайну голосования, исключив возможность искажения волеизъявления избирателей.

Организация и проведение выборов.

Под избирательным процессом следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов органов государственной власти и местного самоуправления; подведение итогов выборов и их легитимацию.

Избирательный процесс состоит из определенных стадий – этапов избирательного процесса, закрепленных в законе и имеющих свои цели.

Назначение выборов. Дата выборов в некоторых странах закреплена в конституции либо в законах и в отсутствие чрезвычайного положения они проводятся всегда в определенный год, в одно и то же время. Например, в США выборы президента проводятся в первый вторник ноября каждого високосного года. В этот же день переизбираются также Палата представителей и 1/3 Сената. Одновременно избирается треть губернаторов, мэров городов и т. д. Это большое всеамериканское мероприятие.

Если в стране точной даты, как в США, нет, то соответствующим государственным органам необходимо издавать специальный акт, который

устанавливал бы дату проведения выборов. Эту дату и порядок ее назначения устанавливает конституция или специальный закон о выборах. Суть норм, устанавливающих дату выборов, сводится в таком случае к следующему: выборы проводятся не позднее 30 (40) дней до истечения срока полномочий действующего парламента.

В некоторых странах выборы проводятся в определенный день недели. К примеру, в Великобритании – по четвергам.

Образование избирательных округов. Избирательный округ – территория, от которой избирается один или несколько депутатов.

Избирательные округа могут образовываться специально, а в некоторых случаях избирательными округами могут служить административные единицы или территории субъектов федерации.

В теории избирательные округа должны быть примерно равны по численности населения, так как депутат должен представлять примерно равное количество жителей, однако зарубежное законодательство допускает отклонения от нормы представительства. В некоторых странах это количество невелико (несколько процентов) и не влияет на примерное равенство жителей в округах, а в отдельных странах допускаются значительные отклонения. Например, в Великобритании один округ от другого может отличаться по численности населения на 25 %. В Германии допускается довольно большое отклонение – до 33 %. Это приводит к тому, что один избирательный округ может быть в полтора-два раза больше другого по населению, значительно отличаться по площади, экономическим и политическим потенциалам.

Образование избирательных участков. Избирательные округа обычно делятся на избирательные участки. Избирательный участок – территориальная единица, которая обслуживается одним пунктом для голосования. Такие пункты устраиваются в школах, спортивных залах и других общественных местах.

Перечень округов, их границы, названия избирательных участков и пунктов для голосования публикуются в печати, вывешиваются в виде наглядной агитации в общественных местах.

Создание избирательных органов (комиссий), которые следят за проведением выборов, организуют их и подводят итоги. Они бывают *центральными, окружными и низовыми (участковыми)*. В разных странах они создаются и действуют по-разному.

Функции *центральных избирательных органов* в некоторых странах выполняют специально создаваемые на период выборов избирательные комиссии, в которые входят представители партий и правительства (Германия, Австрия, Мексика).

В отдельных странах обязанности организаторов выборов возлагаются на какой-либо государственный орган, для которого выборы являются не основной его функцией. К примеру, во Франции, Италии проведением выборов занимается Министерство внутренних дел.

Регистрация избирателей и составление избирательных списков. Для того, чтобы гражданин мог участвовать в голосовании, нужно быть включенным в списки избирателей. Различают две системы регистрации избирателей – *необязательная и обязательная*.

При *необязательной регистрации* закон не устанавливает обязанности для государственных органов регистрировать избирателей. В списки включаются только те граждане, которые сами проявили инициативу и попросили включить их в избирательные списки. Такая система существует в США и большинстве стран Северной и Южной Америки.

Обязательная регистрация означает, что избиратель не должен проявлять инициативу и являться на избирательный участок для регистрации, а вот государственные органы обязаны выявить избирателя и внести его в списки. Эта система также имеет две разновидности: *система постоянных списков и сменяемых списков*.

Выдвижение кандидатов в депутаты. Существует ряд способов выдвижения кандидатов в депутаты.

Самовыдвижение путем подачи заявления о регистрации, подписанного самим кандидатом. Иногда требуется, чтобы на заявлении кроме подписи будущего кандидата имелись подписи одного или двух избирателей, как бы удостоверяющих личность этого кандидата (Япония).

Выдвижение кандидата путем сбора подписей избирателей. Например, в Швейцарии требуется 12 подписей, в Голландии – 25, в Канаде – 2, в Великобритании – 10 и т. д.

Первичные выборы. Такой процесс в чем-то аналогичен общегосударственным выборам. Например, в США в каждом штате проводится предварительное голосование (праймериз), по результатам которого определяются партийные кандидаты для участия в выборах президента.

В последние годы становится все более распространенным *выдвижение кандидатов политическими партиями*. Такой порядок существует в Европе, а также ряде других стран.

В некоторых странах для регистрации кандидату необходимо внести *избирательный залог* – определенная сумма денег, которую будущий кандидат должен внести на определенный счет в банке. Избирательный залог является способом дисциплинирования кандидатов потому, что в тех странах, где существуют простые способы регистрации, возможно и несерьезное отношение к выборам. Если кандидат набирает опреде-

ленный минимум голосов, то эта сумма ему возвращается. Например, в Великобритании кандидат должен набрать 5 % голосов избирателей округа, в Канаде – 15 %.

Предвыборная агитация. Указанная сфера в зарубежных странах регламентируется минимально, определяются места для расклейки предвыборных плакатов, перечисляются места, где запрещается их расклейка. Могут определяться размеры предвыборных плакатов. Может регламентироваться время выступлений по радио и телевидению.

Финансирование избирательных кампаний может осуществляться за счет следующих средств:

собственные финансовые накопления кандидата;

средства государственного бюджета;

пожертвования – деньги, получаемые от частных лиц, фирм, банков, политических партий и т. д.

В ряде стран имеется государственное субсидирование выборов (Германия, скандинавские страны, частичное возмещение предвыборных расходов есть и в США). Но субсидирование не возмещает и половины расходов.

В некоторых странах указываются субъекты, которые не могут оказывать помощь кандидатам в депутаты. Например, кандидат не может принимать никакой помощи от иностранных государств, иностранных граждан, иностранных предприятий и организаций. В ряде случаев запрещается принимать деньги от предприятий развлечений – казино, клубов, игорных домов, поскольку эти деньги имеют не совсем легальное происхождение.

Процедура голосования. Процедура голосования подробно описывается в избирательных законах потому, что на этой стадии возможны злоупотребления.

В большинстве зарубежных стран существует тайное голосование с использованием бюллетеней, которые печатаются государством. При этом в некоторых странах существует система так называемых неофициальных бюллетеней, когда государство не печатает их, а каждый из кандидатов печатает бюллетени сам (Франция). В США уже давно используются специальные машины для голосования. В России применяются два основных типа машин для голосования: комплексы обработки избирательных бюллетеней (так называемые электронные урны), работающие с бумажными бюллетенями, и устройства сенсорного голосования.

Подсчет голосов. Поданные голоса подсчитываются на избирательных участках, при этом могут присутствовать наблюдатели от партий, представители международных организаций. Составляется протокол, в котором отмечаются итоги голосования по данному округу.

Протоколы, составленные на избирательных участках, отсылаются в вышестоящие избирательные комиссии, где подводятся окончательные итоги.

При подсчете голосов имеют место случаи, когда заинтересованными людьми умышленно искажаются результаты выборов, чтобы победил нужный кандидат или партия. Такие деяния принято называть *избирательным мошенничеством*.

В зарубежных странах накоплен определенный опыт по борьбе с фальсификацией выборов. Одним из способов избежания подтасовок является общественный контроль. В большинстве демократических государств кандидаты и их представители имеют право присутствовать на избирательных участках в день голосования, а также при подсчете голосов. Определенная роль в общественном контроле за выборами принадлежит независимым средствам массовой информации.

8.3. Понятие и виды избирательных систем

Существуют две основные разновидности избирательных систем: *мажоритарная* и *пропорциональная*. Иногда применяется смешанная, которая представляет собой соединение мажоритарной и пропорциональной систем.

Мажоритарная избирательная система получила свое название от французского слова *majorite*, что значит «большинство». Это старейшая система, с нее начали проводиться выборы в парламенты. Существуют три варианта мажоритарной системы.

Наиболее редко встречающийся вариант – *мажоритарная система квалифицированного большинства*. По этой системе для победы на выборах требуется, чтобы кандидат получил квалифицированное число голосов избирателей (2/3 для избрания президента Италии).

Мажоритарная система абсолютного большинства. По этой системе кандидату для избрания в первом туре нужно набрать 50 % голосов плюс один голос. В ряде случаев этот процент берется от числа избирателей всего округа, в некоторых – от числа принявших участие в голосовании. Если в первом туре никто не набирает эти «50 + 1», то проводится второй тур.

Чаще всего применяется *мажоритарная система относительного большинства*. Это наиболее простая и эффективная система. Для победы на выборах кандидату необходимо получить число голосов, которое превышает число голосов у любого из его соперников. Данная система используется в Великобритании, США, Индии. Она требует меньше за-

трат потому, что проводится в один тур и в результате всегда избирается полный состав парламента, муниципалитета и т. д.

При мажоритарной системе в некоторых странах используется так называемый *кумулятивный вотум*, когда избиратель имеет не один, а несколько голосов (3, 4 и т. д.). Он может отдать все голоса одному кандидату, а может распределить их между разными кандидатами одной и той же партии.

Мажоритарная система имеет свои преимущества: результативность и простота; в парламенте всегда образуются достаточно крупные фракции; при ней легче образовывать правительства в парламентских республиках или монархиях. Иначе говоря, мажоритарная система лучше обеспечивает необходимую для любого государства стабильность и управляемость.

Все варианты мажоритарной системы имеют существенный недостаток. В частности, кандидат или победившая партия может представлять меньшинство избирателей. Например, в одномандатном округе подано 200 тыс. голосов избирателей. Кандидат «А» получил 80 тыс., «Б» – 70 тыс., «В» – 30 тыс., «Г» – 20 тыс. голосов. Избранным будет кандидат «А», хотя против него было подано 120 тыс. голосов, а «за» лишь 80 тыс. голосов. В данном случае голоса, поданные за проигравших кандидатов, не учитываются.

Пропорциональная избирательная система. Суть этой системы в том, что места в парламенте распределяются между партиями или избирательными блоками пропорционально числу поданных голосов за ту или иную партию или избирательный блок. Если, например, партия получает 30 % голосов по стране, она будет иметь 30 % мест в парламенте. Эта система очень точно отражает распределение политических симпатий в стране.

Пропорциональная избирательная система может быть применена только в многомандатных и общегосударственных избирательных округах. В одномандатном округе применить ее нельзя, поскольку одно место нельзя разделить между несколькими кандидатами или партийными списками. В частности, пропорциональная система применяется в России, Германии, Польше, Финляндии, Турции.

В основе пропорциональной системы находится избирательный метр или избирательная квота. *Избирательный метр* – необходимый минимум голосов, который должна набрать та или иная партия, чтобы получить один депутатский мандат. Избирательный метр вычисляется разными способами. Самый простой из них – определение так называемой *естественной квоты* (квоты Т. Хэра), которая вычисляется путем деления числа поданных по данному округу голосов избирателей

(условно – 140 тыс. голосов) на количество распределяемых по округу депутатских мандатов (условно – 7 мандатов). Поделив 140 тыс. на 7 получаем 20 тыс. Это то количество голосов, которое должна набрать партия для получения одного мандата. Так, если партия наберет 23 тыс. голосов, то она получит одно место, если 45 тыс. голосов – два места, а если 18 тыс. – ни одного. Существует также целый ряд дополнительных способов и правил вычисления избирательной квоты – метод делителей (метод Д'Ондта), метод наибольшей средней, метод наибольшего остатка и др.

Достоинство пропорциональной системы состоит в том, что она гарантирует представительство даже относительно мелких партий, а голоса избирателей учитываются в полном объеме.

Недостаток пропорциональной системы в том, что в условиях парламентской и смешанной форм правления создается сложность при формировании правительства. Оно многопартийное и в силу этого нестабильно, может часто меняться. Например, в Италии за последние полвека сменилось около 50 правительств.

Распределение мандатов внутри партийных списков. В некоторых странах применяются так называемые «жесткие списки», когда кандидаты получают мандаты в той последовательности, в которой они расположены в списке. Если список получает одну квоту, то в парламент идет самый популярный, который стоит номером первым, если две квоты, то идет первый и второй и т. д. Такая система встречается редко, например, в Израиле и Коста-Рике.

Система «полужестких» списков применяется при *преференциальном голосовании*, когда избирателю разрешается ставить кандидатам знаки предпочтения. Знаки предпочтения могут быть самыми разными. Например, напротив фамилии кандидата можно поставить знак плюса, галочку или подчеркнуть ее. Иногда ставят цифры – 1, 2, 3. Первое место в списке всегда предназначено кандидату, стоящему первым. Остальные места распределяются согласно полученным преференциям. Система «полужестких» списков применяется в Дании, Бельгии, Австрии.

Система свободных списков как и полужестких применяется при преференциальном голосовании. В этом случае фамилии кандидатов в списке ставятся чаще всего по алфавиту и избиратель ставит цифры: кого он ставит на первое место, кого – на второе и т. д. Правило «свободных» списков применяется в Швейцарии, до 1991 г. применялось в Италии.

Смешанная избирательная система. Смешанная избирательная система может быть двух видов.

В первом случае в основном применяется мажоритарная система и дополняется пропорциональной (например, по Конституции Мексики нижняя палата состоит из 300 депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства, и 100 депутатов избираются по системе пропорционального представительства).

Второй вид смешанной избирательной системы более распространен. Он применяется в Германии, Грузии и других странах, по нему одна половина депутатов парламента избирается в одномандатных избирательных округах, а вторая – по общегосударственным партийным спискам. В любом случае когда избиратель приходит на избирательный участок, то он получает два бюллетеня. В одном он выбирает кандидата по мажоритарной системе, а второй содержит перечень партий.

Варианты смешанной системы применяются в Литве, Болгарии, Венгрии. Таким образом, смешанная система преодолевает недостатки и пропорциональной, и мажоритарной систем.

8.4. Понятие и виды референдумов

Референдум – один из институтов непосредственной демократии, выражающийся в голосовании избирателей по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Принято считать, что родиной референдумов является Швейцария, где в начале XIX в. состоялся первый общенациональный референдум.

Референдум отличается от выборов тем, что на выборах граждане выбирают депутатов либо должностных лиц, а в период проведения референдума граждане выступают как законодатели либо как должностные лица, которые сами принимают решения. Таким образом, решение, принятое на референдуме, – это решение самого народа, а не его представителей. Именно поэтому референдум является важнейшей формой непосредственной демократии.

Таким образом, в отличие от выборов референдум не является повсеместно распространенным институтом. Существуют страны, где референдум никогда не проводился. К примеру, общенациональные референдумы не проводились в США, так как федеральное законодательство этой страны их не предусматривает.

Виды референдумов в зарубежных странах.

Референдумы разделяются на общенациональные, региональные и местные. К *общенациональным* относятся референдумы, которые проводятся в масштабах всей страны. *Региональные* референдумы охватывают население крупного района или региона страны. Под региональным референдумом, например, понимается референдум, проводимый в от-

дельном штате США. Местными принято считать референдумы, проводимые в масштабах города или какой-то небольшой административно-территориальной единицы.

Практически общепринятым является деление референдумов на конституционные и законодательные. Предметом конституционного референдума является проект новой конституции либо поправки к конституции. К примеру, на референдуме 1993 г. принималась Конституция России. Законодательные референдумы связаны с обсуждением, утверждением либо отменой закона.

Консультативные и императивные референдумы.

Консультативные референдумы проводятся для выяснения воли граждан при решении важных вопросов. При этом государственные органы не обязаны принимать во внимание высказанные гражданами мнения, хотя в демократических государствах они обычно учитываются.

Консультативные референдумы широко используются в скандинавских странах. Например, в Швеции такие референдумы проводились в отношении запрета спиртных напитков (1992 г.), о проектах изменения пенсионного обеспечения (1957 г.), об использовании ядерной энергии (1980 г.). На последнем из них граждане отклонили идею постройки атомных электростанций в стране.

Императивные референдумы имеют юридическую силу и их решения обязательны для исполнения, они проводятся чаще, чем консультативные.

Обязательные и факультативные референдумы.

Обязательные референдумы – такие референдумы, проведение которых предусмотрено законодательством, т. е. они обязательны. Например, в Швейцарии любая поправка к конституции должна выноситься на референдум. В Японии проект поправки конституции после одобрения обеими палатами парламента тоже должен быть вынесен на референдум.

Факультативные референдумы предусматривают, что вопрос, выносимый на всенародное голосование, может быть решен и иным способом, в связи с чем референдумы могут и не проводиться. К такому виду относятся большинство законодательных референдумов, поскольку законы, как правило, могут изменяться парламентским путем.

Международно-правовые и административные референдумы.

К международно-правовым относят референдумы, где решаются вопросы, связанные с международным статусом или отношениями с другими государствами. Например, к международно-правовым относили референдумы по вступлению в ЕС, референдум о вступлении Испании в НАТО, референдум, проводившийся в 2003 г. в Швейцарии о вступлении данной страны в ООН, на котором граждане высказались положи-

тельно. На референдумы выносился в странах ЕС проект конституции этого сообщества. На прошедших в 2005 г. референдумах во Франции и Бельгии большинство граждан высказались против принятия данной конституции.

К административным референдумам относят такие референдумы, на которых ставятся вопросы государственно-управленческих проблем. Например, об изменении административно-территориального деления или границ между субъектами федерации. В качестве примера такого административного референдума можно привести референдум 1988 г. в Швейцарии об ограничении численности иностранцев, которым разрешается постоянно проживать в стране. В 1989 г. на Филиппинах проводился референдум о предоставлении автономии южным провинциям. На такие референдумы выносятся, к примеру, вопросы об альтернативной воинской службе, употреблении алкогольных напитков. В Швеции в 1955 г. проводился референдум о переходе с левостороннего движения автомобильного транспорта на правостороннее.

Исходя из особенностей политической ситуации, исторических традиций, уровня политической культуры населения и других обстоятельств, каждый законодатель создает свой перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, наиболее распространенными из них являются:

- чрезвычайного или безотлагательного характера;
- требующие специальных знаний;
- ответ на которые известен заранее (о снижении налогов, повышении заработной платы и т. д.);
- налогообложения, бюджета и др.;
- амнистии и помилования;
- кадровые;
- о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Так, отменительный референдум в Италии не допускается в отношении законов о налогах и бюджете, амнистии и помиловании, полномочиях на ратификацию международных договоров (ст. 75 Конституции). Референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, а также дважды по одному и тому же вопросу в течение определенного времени (в Италии в течение трех лет).

Организация и порядок проведения референдума.

Процедура проведения референдума охватывает несколько стадий.

Инициатива о проведении референдума и его назначение. Право назначать общенациональный референдум принадлежит обычно главе государства или парламенту. С инициативой о проведении референдума

могут выступить граждане государства (референдумы по инициативе граждан часто носят факультативный характер, поскольку невозможно представить, чтобы граждане были обязаны выступать с такой инициативой).

Формирование «инфраструктуры» референдума. Составление списков участников референдума, образование участков для голосования и органов по организации и подготовке проведения референдума. Все эти институты аналогичны соответствующим институтам выборов.

Агитационная и разъяснительная кампания осуществляется по тем же правилам, что и предвыборная агитация. Агитация может проводиться «за» и «против» участия в референдуме, «за» или «против» положительного решения вынесенного на него вопроса. Законодательство о референдуме наиболее обстоятельно регламентирует агитацию в средствах массовой информации. Во многих странах оно обязывает государственные СМИ предоставлять бесплатно эфир, газетную и журнальную площадь политическим партиям поровну или пропорционально численности их представителей в парламенте (региональном или местном представительном органе).

Голосование, которое осуществляется с помощью избирательных бюллетеней. В некоторых странах при проведении референдума, как и на выборах, используются машины для голосования.

Право участвовать в референдуме обычно имеют все граждане, обладающие избирательным правом. Голосование на референдуме всегда тайное и порядок аналогичен выборам.

Подсчет голосов и установление результатов референдума осуществляются избирательными органами. Вопрос о подведении итогов референдума решается по-разному. Подведение итогов референдума связано прежде всего с признанием их действительными.

Референдум может быть признан недействительным, если при его проведении обнаружены нарушения закона, искажающие его результат. В некоторых странах законодательство устанавливает нижний порог участия в нем избирателей, который необходимо преодолеть, чтобы референдум был признан состоявшимся. Обычно такой порог составляет участие в голосовании более половины зарегистрированных избирателей. Если референдум признается недействительным, то проводится новое голосование (на всей территории проведения референдума или в тех ее частях, где были допущены нарушения), а если состоявшимся, предложенный на референдум вопрос считается отклоненным. Например, в Испании никакого порога явки избирателей для признания референдума состоявшимся законодательством не устанавливается.

При одобрении конституционных поправок, как правило, требуется большее число голосов, чем при решении каких-то более простых вопросов. Например, если в Швейцарии обсуждается поправка к федеральной конституции, нужно абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в референдуме, чтобы она была принята, причем в большинстве кантонов.

Последствия референдума. Важным вопросом являются правовые последствия референдума, имеющего не консультативный, а решающий характер, так как консультативный референдум правовых последствий не порождает.

В данном случае речь идет, во-первых, о юридической силе акта, принятого путем референдума. Во-вторых, о возможности или невозможности изменения либо отмены закона, утвержденного или принятого на референдуме, обычным парламентским путем.

Референдум, как непосредственное народное волеизъявление имеет преимущество перед представительной демократией, в частности, парламентским способом решения общественных и государственных проблем, но только при соблюдении ряда условий: выносимый на референдум вопрос должен быть доступен для понимания рядового избирателя; последствия решения, принимаемого путем референдума, должны быть тщательно разъяснены через средства массовой информации.

Народная законодательная инициатива как институт непосредственной демократии. Народная законодательная инициатива – форма осуществления непосредственной демократии, при которой установленное число избирателей вправе предложить парламенту либо иному представительному органу принять (изменить, отменить) конституцию, закон либо иной нормативный акт. При этом представительный орган вправе принять любое решение: согласиться с внесенным предложением, внести в него поправки или отклонить его.

Институт народной законодательной инициативы предусмотрен конституциями или законами ряда стран. На общегосударственном уровне он действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах, на региональном применяется в США, Швейцарии и некоторых других странах (в субъектах федерации). Он не применяется в тех странах англосаксонского права, где всегда господствовала идея верховенства парламента. Народная законодательная инициатива не используется также во многих мусульманских странах.

Конституции стран, предусматривающие возможность народной законодательной инициативы, устанавливают, что для внесения проекта закона нужно собрать определенное число подписей избирателей, под-

линность которых подвергается проверке и удостоверяется нотариусом или должностными лицами местного самоуправления на уровне общин. В Швейцарии необходимо собрать 50 тыс. подписей, в Испании – 500 тыс., в Бразилии – 1 % от общей численности избирателей, в Колумбии – 5 %. Предусматривается, что эти избиратели должны представлять в определенной пропорции различные районы страны. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса имела общегосударственный, а не местный характер. В Бразилии избиратели должны представлять не менее пяти штатов (из приблизительно трех десятков), в Румынии – не менее одной четверти уездов страны. Часто установлен срок для сбора подписей, обычно он составляет не более шести месяцев.

Народная инициатива имеет две разновидности:

оформленная (сформированная), при которой группа избирателей представляет готовый законопроект, имеющий четкую структуру, предмет и методы правового регулирования. При этом парламент либо иной представительный орган должен дать оценку представленному проекту. Такая разновидность является наиболее распространенной в зарубежных странах;

неоформленная, которая заключается в высказывании инициаторами общих пожеланий, формулировании общих принципов регулирования интересующей сферы отношений.

Народная законодательная инициатива применяется редко и малоэффективна. Например, в Италии с момента принятия Конституции 1947 г. в таком порядке принят лишь один закон (в Италии принимается в среднем 300 законов ежегодно).

9. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

9.1. Понятие и виды института главы государства

Государственный механизм практически всех стран не обходится без учреждения самостоятельного института главы государства. Он может выступать в различных формах и наделяться разным объемом полномочий, но в любом случае глава государства олицетворяет конституционный порядок, обеспечивает взаимодействие между ветвями власти.

Глава государства – должностное лицо, выступающее символом единства нации, а также официальным представителем государства внутри страны и в международных отношениях. В некоторых государствах этот пост отсутствует.

Глава государства в системе государственных органов может принадлежать ко всем трем ветвям власти (Великобритания), только к исполнительной (США) или не принадлежать ни к одной из них (Германия, Франция).

Глава государства бывает *единоличным* и *коллегиальным*. В первом случае это *монарх* или *президент*, во втором – постоянно действующий орган парламента, им избираемый (Государственный совет Кубы, Постоянный Комитет ВСНП КНР).

Во многих странах Британского Содружества наций (Австралия, Канада и др.) полномочия главы государства принадлежат британскому монарху, но осуществляет их *генерал-губернатор* – его представитель. Он утверждается монархом по рекомендации местного правительства, а в Папуа – Новой Гвинее избирается парламентом.

При коллегиальной форме президентуры основные полномочия главы государства осуществляются коллегией, а менее значительные, церемониальные (например, прием верительных грамот иностранных дипломатических представителей) – председателем коллегии или его заместителем (Швейцария).

В различных сферах государственной деятельности главы государств наделяются общими полномочиями, которые условно можно подразделить на несколько групп.

Полномочия по представлению государства вовне и внутри страны. Глава государства назначает дипломатических представителей, при нем аккредитуются зарубежные послы, он назначает своих представителей в субъекты федерации некоторых федеративных государств (например, губернаторов штатов в Индии). Как должностное лицо, обязанное сохранять единство государства, глава государства выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, между палатами парламента и т. д. Данная группа полномочий актуальна для любого главы государства независимо от формы правления.

Арбитражные полномочия. Глава государства выступает в качестве арбитра при разрешении споров между государственными органами по поводу их компетенции, что чаще всего характерно для президентов в полупрезидентских республиках (Франция, Польша).

Полномочия в отношении парламента и осуществления им законодательной власти. Глава государства назначает дату выборов в парламент (в случае истечения срока его деятельности или досрочного роспуска), созывает парламент на сессии (издает соответствующий декрет, даже если в конституции указаны даты созыва сессий), может досроч-

но распустить парламент с назначением новых выборов, имеет право законодательной инициативы, подписывает (санкционирует) законы и обладает правом вето (отказа в подписи), публикует их. Данная группа полномочий очень зависит от формы правления в стране: в президентских и смешанных республиках, а также абсолютных и дуалистических монархиях они реализуются более активно, в парламентских формах правления могут отсутствовать вообще (Япония), не использоваться монархом по обычаю (Великобритания) либо использоваться формально (Германия).

Полномочия по формированию других органов государства. Глава государства назначает правительство самостоятельно или по предложению лидера партии большинства (коалиции партий) в парламенте. В некоторых странах он назначает премьер-министра (Франция, Россия) или министров (США) с согласия парламента. Глава государства назначает многих высших, а иногда и не только высших, должностных лиц, например судей. Как высшее должностное лицо глава государства назначает государственных служащих определенных рангов. Данная сфера деятельности главы государства также очень зависит от формы правления и от места президента (монарха) в системе разделения властей.

Полномочия в сфере нормотворческой деятельности. Глава государства издает нормативные акты (указы, декреты, ордонансы), отменяет акты органов исполнительной власти. Данные полномочия могут быть реализованы главой государства как самостоятельно (смешанные и президентские республики, абсолютные и дуалистические монархии), так и под контролем парламента либо исполнительной власти (парламентские формы правления).

Полномочия в сфере правового статуса личности. Глава государства принимает решение о приеме в гражданство и выходе из гражданства; он награждает государственными наградами.

Полномочия в сфере реализации институтов непосредственной демократии. Глава государства назначает выборы в представительные органы, референдумы, плебисциты, всенародные опросы.

Полномочия в сфере осуществления правосудия. Глава государства обладает правом помилования и смягчения наказания, а в абсолютных монархиях осуществляет функции высшей судебной инстанции (Саудовская Аравия, Катар).

Полномочия по руководству вооруженными силами. По конституции глава государства является главнокомандующим. Он назначает высший командный состав армии, присваивает высшие воинские звания, отвечает за безопасность государства; при нем обычно создается совещательный орган – совет безопасности.

Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Глава государства вправе объявлять чрезвычайное, военное положение в соответствии с законодательством (на определенный срок и под контролем парламента), вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство).

9.2. Конституционно-правовой статус монарха

Монарх – глава государства, юридически и политически неответственное лицо, приобретающее свой статус по собственному праву и осуществляющее свои полномочия, как правило, пожизненно.

Как правило, монарх (король, султан и др.) является главой государства и одновременно главой исполнительной власти, однако вся полнота власти ему принадлежит только в абсолютной монархии. Реально полномочиями главы государства и главы исполнительной власти он пользуется в дуалистической монархии, в парламентской политически значимые действия совершаются им обычно по согласованию с правительством.

Характерные черты конституционно-правового статуса монарха в зарубежных странах.

Замещение должности монарха происходит по наследству (по праву рождения) и *пожизненно*. При этом зарубежные монархии по-разному регулируют вопросы гендерного равенства и порядка передачи освободившегося престола. В связи с этим выделяют несколько систем престолонаследия:

салическая, при которой престол могут наследовать исключительно мужчины (Япония, Норвегия, Бельгия и др.);

кастильская, при которой женщина может наследовать престол только в том случае, если отсутствуют наследники-мужчины по прямой нисходящей линии (Испания, Нидерланды);

шведская, устанавливающая равные шансы для мужчин и женщин, т. е. значение имеют не пол, а степень родства с умершим монархом и возраст претендентов на престол (Швеция, Великобритания);

мусульманская, когда трон наследует не определенное лицо, а благородная правящая семья (часть династии), которая сама уже решает, кто именно из ближайших родственников покойного короля (не обязательно сын) займет освободившийся трон (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.);

племенная, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника определяет племенной совет. Примером может служить Эсватини, где король избирается специальным органом – Королевским Советом из числа многочисленных наследников предыдущего

го монарха (действующий король Эсватини Мсвати III был вторым из 67 сыновей предыдущего короля).

Если престол наследует несовершеннолетний монарх, то до его совершеннолетия один из его ближайших родственников или иное доверенное лицо становится *регентом* (может создаваться *регентский совет*), который действует от имени монарха.

Как правило, монархи находятся на престоле пожизненно. Вместе с тем в практике зарубежных монархий существует институт *абдикации* – добровольного (условно-добровольного) отречения монарха от престола, как правило, в пользу одного из наследников. Подобная практика встречается в Нидерландах. Кроме того, в мусульманских монархиях действующий монарх может быть отстранен от своего поста по решению правящей семьи, как это произошло в Саудовской Аравии вследствие обвинения короля Сауда ибн Абдул-Азиза в недостаточном благочестии.

Неприкосновенность монарха. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск. За действия монарха по управлению государственными делами политическую ответственность несут министры и правительство в целом, которые в соответствии с правилом контрасигнатуры скрепляют своей подписью любой акт, издаваемый монархом.

Право монарха на особый титул (король, султан, император, герцог и т. д.), особый порядок обращения, который не может использоваться при обращении к другим лицам в данном государстве (например, в Великобритании – ваше величество), государственные регалии (трон, корона, мантия, держава, скипетр) и свой двор (лица, занятые обслуживанием его самого и семьи). Расходы на содержание монарха и его двора оплачиваются из государственного бюджета. Для этого парламент ежегодно выделяет денежные средства, которые оформляются в специальном акте – Цивильном листе.

Наличие ряда обязанностей и ограничений:

обязанность монарха выступать арбитром в обществе, в связи с чем не допускается его членство в политических партиях;

принадлежность к определенной религии (протестантизм – в Великобритании, лютеранство – в Швеции, ислам – во всех мусульманских монархиях, буддизм – в Таиланде);

запрет покидать страну без разрешения парламента или правительства.

Таким образом, фактическая роль монарха в различных странах зависит от формы правления: в дуалистической и особенно в абсолютной монархии он имеет реальную власть, в парламентской – царствует, но не

правит, выступая в роли символа государства, а не фактического лидера страны, однако даже в этих случаях у монархов могут быть резервные полномочия, которые используются ими в определенных ситуациях.

9.3. Конституционно-правовой статус президента

Термин «президент» происходит от латинского «*praesidens*», что означает «сидящий впереди». В античные времена президентом называли председательствующего на разных собраниях. В современном понимании этот институт впервые упоминается в американской Конституции 1787 г.

Президент – должностное лицо, избираемое народом либо представительным органом государства на определенный срок и выполняющее функции главы государства.

Президент может занимать разное положение в системе государственной власти: быть только главой государства (Германия), одновременно главой государства и исполнительной власти (Бразилия, США), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра (Франция).

Характерные черты конституционно-правового статуса президента в зарубежных странах.

Замещение должности президента путем выборов.

Зарубежные страны используют различные подходы к процедуре замещения этого поста.

Во-первых, встречаются разные способы избрания президента:

избрание прямыми выборами народом. В этом случае президент получает власть непосредственно из рук народа, что значительно укрепляет его позицию во взаимоотношениях с иными государственными органами. В связи с этим данный способ является наиболее распространенным (Бразилия, Франция, Польша, Россия);

избрание косвенными выборами с использованием коллегии выборщиков, выступающих от имени избирателей (США);

избрание парламентом либо специальным органом, создаваемым в этих целях. Данный способ характерен для парламентских республик, связан с ослаблением роли президента и подчинением его деятельности парламенту либо правительству (Италия, Германия, Греция, Израиль).

Во-вторых, различаются требования, предъявляемые к кандидатам на должность президента (цензы):

достижение установленного возраста (в США – 35, Германии – 40, Италии – 50 лет). Иногда устанавливается и предельный возраст (например, в Намибии – не старше 65 лет);

наличие гражданства данного государства, причем в некоторых странах приобретенного только по рождению (США, Казахстан);

постоянное проживание в стране в течение определенного времени (в Болгарии – 5 лет, Украине – 10, США – 14, Грузии – 15).

В отдельных государствах устанавливаются дополнительные требования к кандидатам в президенты:

владение государственным языком (Казахстан, Узбекистан, Молдова и др.);

наличие определенного уровня образования (в Нигерии необходимо наличие среднего образования, Турции, Азербайджане – высшего, Филиппинах – умения читать и писать);

национальная принадлежность (в Туркменистане президентом может быть только туркмен);

религиозная принадлежность (характерно для стран Ближнего Востока, где религия имеет статус государственной – Иран, Афганистан).

Президент занимает свой пост в течение определенного срока.

Сроки полномочий президентов в разных странах составляют от трех до семи лет: четыре года в Латвии, США, пять – в Бразилии, многих странах Восточной Европы и СНГ, шесть – в Мексике, России, Венесуэле, семь – в Италии. Имели место случаи, когда президенты занимали посты пожизненно (например, С. Ниязов в Туркменистане).

Отдельно в конституциях зарубежных стран регулируется вопрос возможности переизбрания одного и того же лица на президентский пост. Количество таких сроков в зарубежных конституциях определяется по-разному:

отсутствие ограничений на переизбрание президентом одного и того же лица (Италия, Казахстан – только в отношении первого Президента Н. Назарбаева);

ограничение количества президентских сроков. В Германии, США одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока. В Аргентине можно избирать дважды, но первый раз – на шесть лет, второй – только на четыре года. При этом в ряде стран ограничивается количество переизбранных подряд (в России, Таджикистане – не более двух сроков подряд. При этом существует возможность последующего избрания данного лица на третий срок);

запрет на переизбрание действующего президента (Мексика, Корея).

Полномочия президента прекращаются в обычном порядке с истечением их срока и вступлением в должность вновь избранного президента. Но возможно и досрочное их прекращение: в случаях смерти, отставки, смещения с должности в результате применения процедуры импичмента, неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские полномочия.

Ответственность, привилегии и ограничения президента.

В отличие от монарха неотвеченность президента имеет границы. Личность президента наделяется лишь определенным иммунитетом в силу занимаемой должности. Согласно многим конституциям президент пользуется неприкосновенностью, его нельзя привлечь к административной ответственности, уголовное наказание возможно только после отрешения его от должности (обычно путем импичмента).

Импичмент – особая процедура привлечения к ответственности должностных лиц государства, во многих странах – только президента. Осуществляется парламентом либо с участием парламента. Основанием для применения импичмента является совершение президентом противоправных действий, перечень которых закреплен в конституциях разных стран. Как правило, это государственная измена, нарушение конституции, совершение тяжкого преступления.

Вместе с тем президент имеет определенные привилегии: свою резиденцию (обычно не одну), особый транспорт, включая самолеты, охрану, свой штандарт – флаг, являющийся символом президентской власти. Во многих странах к президенту используется особое обращение – ваше превосходительство. Денежное содержание президенту устанавливается законом парламента и обычно является наиболее высоким среди должностных лиц.

Конституции закрепляют обязанности президента и содержат определенные запреты. Президенту запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества, иногда не разрешается получать вознаграждение также за научную, художественную или литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической партии, другие продолжают партийную деятельность. Нередко президент может покинуть страну лишь с разрешения парламента.

10. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

10.1. Конституционно-правовой статус парламента, его структура и состав

Парламенты в зарубежных странах занимают особое место в системе иных государственных органов, поскольку с их деятельностью связана реализация важнейшей государственной функции – регулирования общественных отношений. Кроме того, деятельность парламента, как

высшего представительного органа, отражает степень реализации в государстве демократических ценностей.

Парламент (от франц. parler – говорить) – высший общенациональный представительный орган государства, главная функция которого заключается в регулировании важнейших общественных отношений путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью исполнительной власти и высших должностных лиц.

Реальная роль парламента во многом зависит от существующей в стране формы правления. Особенно велика роль представительных органов власти в странах с парламентскими формами правления (Великобритания, Германия, Италия, Испания, Австрия и т. д.), где законодательная компетенция парламентов не ограничена, и они могут принимать законы по широкому кругу вопросов. В условиях президентских и смешанных республик, дуалистических монархий власть парламента уравнивается властью главы государства, а при определенных условиях глава государства может даже оказывать решающее влияние на внутреннюю и внешнюю политику государства. В абсолютных монархиях парламенты либо вовсе отсутствуют, либо являются своего рода консультативным органом при главе государства.

Термин «парламент» используется как обобщающий. В большинстве стран высший представительный орган имеет свое собственное наименование: Конгресс (США), Генеральные кортесы (Испания), Кнессет (Израиль), Стортинг (Норвегия), Национальная Ассамблея (Никарагуа), Национальное собрание (Сенегал), Верховная Рада (Украина), Сейм (Польша) и т. д.

Правовой статус парламентов в зарубежных странах детально регламентируется различными актами. В национальных конституциях, как правило, есть отдельная глава или раздел, посвященный парламенту. В нем определяются функции и структура парламентов, основные стадии законодательной процедуры, численность, сроки полномочий депутатов, гарантии их деятельности и другие вопросы.

В современных демократических странах, где парламенты являются реальными носителями законодательной власти, складывается особый режим деятельности государства – *парламентаризм*, для которого характерны следующие черты:

ведущее положение парламента в системе органов государственной власти (поскольку он формируется населением страны и представляет его);

возможность контроля парламентом исполнительной власти;

реальное разделение законодательной и исполнительной властей.

Парламент – единственный орган, который может принимать законы;

особый правовой статус депутатов (обеспечивающий их независимость) и свободный мандат.

Порядок формирования и структура парламента. Организация палат.

Порядок формирования парламента имеет большое значение, поскольку от этого зависит насколько эффективно он сможет выполнять свои функции. Парламент, как правило, формируется путем прямых выборов.

Структура парламента – закрепленная в конституции и законах его внутренняя организация, обеспечивающая эффективное представительство интересов граждан государства и осуществление парламентом возложенных на него функций.

Современные парламенты по своей структуре состоят из одной или двух палат.

Однопалатный (монокамеральный) парламент, как правило, характерен для унитарных государств с небольшой территорией и числом населения (хотя в последнее время и в них все большее распространение приобретают двухпалатные парламенты). Депутаты таких парламентов избираются прямыми выборами и обладают единым правовым статусом.

Однопалатные парламенты существуют в таких странах, как Греция, Португалия, Финляндия, Болгария, Швеция, Израиль, Турция и др.

Двухпалатный (бикамеральный) парламент характерен, в первую очередь, для федеративных государств, поскольку ведущая роль верхней палаты состоит в выражении интересов регионов, в связи с чем отличаются и способы формирования палат.

Бикамеральные парламенты имеют в своей структуре две палаты – *верхнюю и нижнюю*.

Нижняя палата – палата общенационального представительства (депутаты в ней представляют народ государства в целом и избираются по стране).

Нижняя палата играет основную роль в структуре парламента и всегда имеет значительный объем полномочий.

Верхняя палата – палата территориального представительства (члены верхней палаты представляют территориальные единицы либо субъекты федерации).

Каждая из палат, как правило, имеет свое официальное наименование. Нижние палаты могут именоваться: Национальное собрание (Франция), Палата общин (Великобритания), Национальный совет (Австрия), Палата депутатов (Италия), Палата представителей (США) и др.

Наиболее распространенным наименованием верхних палат двухпалатных парламентов является *сенат* (лат. senex – старый, старец). Так

именуются верхние палаты в США, Франции, Испании, Италии, Аргентине и др. Могут встречаться другие наименования – Палата народов (Босния и Герцеговина), Совет федерации (Россия), Бундесрат (Германия), Палата советников (Япония) и т. д.

Наибольшее распространение в мире получила именно двухпалатная структура парламента (всего сейчас около 65 бикамеральных парламентов).

Сроки полномочий и порядок обновления парламентов в зарубежных странах.

Сроки полномочий однопалатных парламентов, а также нижних палат двухпалатных парламентов – 4–5 лет, причем переизбрание всего депутатского корпуса происходит одновременно.

Верхняя палата двухпалатного парламента, как правило, имеет больший срок полномочий – 6–9 лет. При этом обновление палаты часто происходит по принципу ротации – частичного переизбрания членов палаты через определенные промежутки времени (например Сенат США переизбирается на треть часть каждые два года при общем сроке полномочий сенаторов шесть лет).

Порядок формирования верхних палат двухпалатных парламентов осуществляется разными способами:

прямые выборы, но по иной процедуре. Например, не по избирательным округам, а по территориям административно-территориальных единиц (США, Бразилия, Италия, Япония);

непрямые (косвенные) выборы. Верхняя палата избирается представительными органами регионов (субъектов федерации) посредством двухстепенных или трехстепенных выборов (Франция, Норвегия, Индия, Нидерланды);

назначение членов верхней палаты главой государства. Существуют как полностью назначаемые верхние палаты (Великобритания), так и частично формируемые путем назначения (Италия, Малайзия);

назначение членов верхней палаты правительствами субъектов федерации. Например, в Германии члены Бундесрата назначаются правительствами соответствующих земель.

Общей чертой порядка формирования вторых палат парламентов европейских стран является *территориальный принцип представительства*, при котором члены верхней палаты являются представителями субъектов федерации либо административно-территориальных единиц. При этом используется как симметричный принцип представительства (в Сенат США избирается по два сенатора от каждого штата вне зависимости от территории и населения), так и ассиметричный принцип

(в Бундесрат Германии от каждой земли назначается от трех до шести представителей в зависимости от численности населения земли).

Внутренняя структура палат парламента.

Руководящие органы палаты. В большинстве парламентов существует единоличный руководитель палаты – *спикер*, который либо избирается членами палаты, либо занимает этот пост по совместительству (в США вице-президент по должности является главой Сената Конгресса). В ряде государств палатой руководят *коллегиальные органы* (президиум сессии в КНР, бюро в Испании, организационный комитет в Чехии). Также к этой группе можно отнести *бюро палаты, совет палаты, совет старейшин*.

Комиссии и комитеты являются основными рабочими органами любого парламента. Именно в комиссиях осуществляется разработка законопроектов и первоначальное рассмотрение иных вопросов, относящихся к компетенции парламента. Их количество различно – в Кнессете Израиля – 9, в Палате общин Великобритании – 15 комитетов, в нижней палате Конгресса США – 22, а в Сенате – 16 и т. д. В случае расхождения во мнениях по законопроекту между палатами создается *согласительная комиссия*, призванная урегулировать конфликт и либо принять согласованный законопроект, либо направить компромиссное решение в нижнюю палату. Парламентские комиссии (комитеты) формируются либо на весь срок парламентских полномочий, либо на каждой сессии.

Квесторы. Депутаты, призванные следить за порядком на сессиях, контролировать явку депутатов на заседания и т. д. Иногда квесторам поручаются хозяйственно-финансовые вопросы для обеспечения нормальной деятельности палаты парламента.

Партийные фракции – объединения депутатов по принадлежности к одной партии, блоку, разным партиям со сходными программами.

Аппарат парламента (секретариат, типография, консультанты, личные помощники депутатов парламента).

Кроме того, существуют органы, учреждения и должностные лица при парламентах. Формирование таких органов, как правило, осуществляется самим парламентом, хотя может применяться и смешанный способ. Наиболее часто встречаются следующие органы.

Счетная палата – контрольный орган финансовой сферы. Контролирует исполнение государственного бюджета, следит за финансово-хозяйственной деятельностью органов государства и др. Во многих странах такие органы находятся именно при парламентах – это гарантирует их независимость от исполнительной власти (если допустить их слияние с последней, то исполнительная власть будет контролировать сама себя).

Омбудсман – уполномоченный по правам человека при парламенте. Задача данного должностного лица – контроль за соблюдением прав и свобод граждан при осуществлении властью своих функций. Он не входит в систему правоохранительных органов, не наделен судебными полномочиями и может только косвенно воздействовать на соответствующие органы страны (например, возбуждать дело и передавать на рассмотрение в соответствующие органы).

Возможны и иные органы при парламентах: например, во Вьетнаме – Совет национальностей, в Италии – Национальный совет экономики и труда, в Румынии – Законодательный совет и др. Состав и компетенция таких органов определяется спецификой конкретного государства.

10.2. Компетенция парламента. Законодательный процесс

Классификация парламентов зарубежных стран в зависимости от объема полномочий.

Парламенты с неограниченной компетенцией. Согласно определению такие парламенты могут принимать законы по любым вопросам и их полномочия никем не ограничены. Наличие таких видов парламентов характерно для стран с парламентскими формами правления. При этом парламенты определяют основные направления внутренней и внешней политики государства, принимают участие в формировании иных органов власти, включая главу государства (Италия, Германия), обладают действенными контрольными полномочиями за деятельностью правительства. Парламент имеет право принимать, изменять или отменять любой закон.

Парламенты с абсолютно ограниченными полномочиями характерны для смешанных и суперпрезидентских республик, а также некоторых дуалистических монархий (Франция, Сенегал, Мадагаскар, Габон). В конституциях этих стран содержится исчерпывающий перечень вопросов, по которым парламент может издавать законы, устанавливающие основы правового регулирования (законы-рамки) и исчерпывающие законы, т. е. издаваемые по вопросам, которые могут регулироваться только парламентом. Все остальные вопросы регулируются актами исполнительной власти.

Парламенты с относительно ограниченной компетенцией можно встретить в странах с федеративным государственным устройством, где федеральный парламент реализует свою компетенцию до той степени, пока она не внедрится в исключительную компетенцию парламентов субъектов федерации (США, Бразилия, Испания и т. д.).

Консультативные парламенты характерны для абсолютных монархий и существуют в некоторых мусульманских странах (Бахрейн, Катар и др.). Они могут вообще не принимать участия в законодательной деятельности, являясь совещательным органом при монархе, либо принимают законы с одобрения монарха.

Вопросы, которые решает парламент в рамках своей компетенции, типичны для большинства современных государств.

Как правило, к компетенции парламента относятся:

представительные полномочия (право депутатов представлять интересы избирателей, выступая от их имени; весь парламент представляет интересы народа и государства в международных отношениях);

законодательная компетенция (принятие, изменение и отмена конституции и законов);

финансовая компетенция (полномочия утверждать бюджет страны и устанавливать налоги);

ратификация и денонсация международных договоров;

назначение выборов и референдумов;

формирование государственных органов и учреждений (избрание президента (Германия), назначение судей, формирование правительства (Великобритания) или дача согласия на их назначение (США));

контрольные и квазисудебные полномочия (контроль за деятельностью исполнительной власти и привлечение к конституционной ответственности высших должностных лиц (импичмент)).

Формы такого контроля зависят от формы правления в государстве, однако парламент, являясь высшим органом народного представительства, всегда обладает контрольными функциями.

Основные формы парламентского контроля за деятельностью правительства.

Интерпелляция (от лат. *interpellatio* – иск, требование) – обращение к главе правительства или конкретному министру, содержащее требование дать объяснение по какому-либо вопросу. Ответ на интерпелляцию, как правило, сопровождается дополнительными вопросами, а иногда может повлечь и постановку вопроса о доверии к правительству или отставке того или иного министра.

Парламентские слушания – заслушивание мнений членов правительства, известных государственных и общественных деятелей по определенному вопросу. По результатам слушаний могут быть приняты рекомендации по обсуждавшемуся вопросу.

Парламентские вопросы могут быть заданы как в устной, так и письменной форме. Ответы на них даются в той же форме, в которой был задан вопрос, однако, в отличие от интерпелляции, неудовлетворенность

ответом на парламентский вопрос не может повлечь постановку вопроса о доверии правительству.

Парламентское расследование осуществляется специально создаваемыми следственными комиссиями из числа депутатов. Расследование проводится в отношении незаконных действий органов исполнительной власти. Результаты проведенного расследования обычно докладываются на пленарном заседании и могут послужить поводом для выражения вотума недоверия правительству, отставки министра.

Выражение вотума недоверия (от лат. *votum* – желание, воля) – неодобрение парламентом проводимой правительством политики или действий определенного министра. На практике выражение вотума недоверия может привести либо к отставке правительства или отдельного министра, либо к роспуску парламента и назначению новых выборов.

Тем не менее основной сферой деятельности парламента в современных государствах остается регулирование общественных отношений путем принятия законов. Этот процесс обычно длителен по времени и проходит через определенные стадии.

Законодательный процесс – это определенная конституцией и законами страны процедура по принятию законов парламентом.

Как правило, конституция и законы страны определяют только основные принципы законодательного процесса. Детальное его регулирование осуществляется специальным нормативным актом – *регламентом парламента*.

Законодательный процесс в парламентах разных государств может существенно отличаться, для большинства современных государств характерны следующие его стадии.

Законодательная инициатива, представляющая собой внесение в компетентный орган парламента управомоченным субъектом законопроекта. Круг субъектов законодательной инициативы в разных странах неодинаков, как правило, таким правом обладают сами депутаты, депутатские фракции, глава государства, правительство, народ (группы избирателей), а также высшие судебные органы страны.

Обычно после внесения законопроекта он попадает в отраслевую комиссию или комитет, где предварительно обсуждается.

Обсуждение законопроекта в палатах парламента – главный этап законодательного процесса (наиболее продолжительный по времени). Обсуждение делится на стадии, которые называются чтениями:

первое чтение – рассмотрение проекта закона в общем виде. Рассматривается необходимость принятия такого закона, наличие пробелов в законодательстве в данном вопросе;

второе чтение – подробное обсуждение проекта закона. Обсуждение и голосование может проводиться по отдельным главам, разделам либо статьям закона;

третье чтение – обсуждение законопроекта с внесенными поправками, после чего проводится итоговое голосование.

Принятие законопроекта – в однопалатных парламентах эта стадия совпадает с последним (или единственным) чтением. Голосование может проводиться в один или два этапа (в последнем случае – сначала по отдельным частям законопроекта, а затем – по закону в целом).

В двухпалатных парламентах процедура принятия законопроекта сложнее (она составляет отдельный этап) – закон считается принятым, если одобрен в одинаковой редакции обеими палатами. Следовательно, после принятия закона нижней палатой, он должен быть одобрен верхней.

Санкционирование – подписание текста закона, принятого парламентом, главой государства. На данной стадии глава государства может воспользоваться правом вето. *Вето* – право главы государства не подписывать принятый парламентом закон и вернуть его на доработку со своими возражениями. Вето бывает абсолютным (его преодолеть невозможно) и отлагательным (преодолевается, например, квалифицированным большинством членов парламента). После санкционирования следует промульгация.

Промульгация – издание специального акта главы государства, содержащего официальное распоряжение об опубликовании закона. Во многих странах данного института нет, опубликование производится без специального распоряжения об этом.

Опубликование закона – последняя стадия процесса. Означает печатание текста закона в официальных источниках (и использование других средств – например, электронных). С момента опубликования начинается отсчет установленного для вступления закона в силу срока.

10.3. Порядок работы парламента. Акты парламента

Современные парламента работают в сессионном порядке. На сессиях парламента реализуется основная часть его полномочий и, прежде всего, законодательные. В разных странах количество и продолжительность парламентских сессий может быть от одного года до четырех лет. Чаще всего установлено две сессии в году – осенняя и весенняя. Промежуток времени между сессиями называется *парламентские каникулы*.

Таким образом, *сессия парламента* – период времени, в течение которого парламент осуществляет свои полномочия и принимает решения.

Заседания палат парламента называются *пленарными заседаниями*. Первое заседание (после выборов) является учредительным – избирается руководство палат, создаются их рабочие органы, решаются организационные вопросы.

Пленарные заседания и принятые на них решения являются действительными только при наличии *кворума* – минимального количества депутатов палаты, присутствующих на заседании, установленного регламентом палаты.

Заседания парламента по общему правилу являются *открытыми*, на них может присутствовать любой гражданин страны. Проведение *закрытых заседаний* допускается только в случаях, предусмотренных регламентом и законами страны.

Акты парламента – акты, принимаемые парламентом в процессе его деятельности и регулирующие общественные отношения, входящие в компетенцию парламента.

Законы – основной вид актов, принимаемых парламентом. Именно для принятия законов парламенты и существуют. Принимаются законы в рамках *компетенции парламента*, а если она не ограничена – по любым вопросам.

Подзаконные нормативные акты обычно принимаются в форме постановлений палат парламента, могут приниматься по любым вопросам.

Регламенты палат – особые нормативные акты, подробно регулирующие порядок деятельности палат парламента. Также имеют характер подзаконных.

Делегирование полномочий – временное предоставление полномочий на издание акта, имеющего силу закона, иному органу государства (чаще всего президенту или правительству).

Процедура делегирования полномочий, как правило, предусматривает ряд ограничений:

- актом делегированного законодательства нельзя изменять закон о делегации (базовый закон);

- такие акты не могут вносить изменения и дополнения в конституцию страны;

- не допускается передача полномочий на издание акта другому субъекту;

- не допускается издание акта делегированного законодательства, если срок делегации истек (пропущен).

Таким образом, делегация полномочий может использоваться и как средство принять необходимый исполнительной власти закон, минуя парламент. Это может привести к захвату законодательных полномочий исполнительной властью.

10.4. Правовой статус депутата парламента

Парламентарии – лица, являющиеся членами парламента. Именоваться они могут по-разному, но в большинстве стран официально член парламента называется *депутатом*. В странах с двухпалатными парламентами депутаты – это члены нижней палаты, а члены верхней палаты именуются *сенаторами*.

Правовое положение депутатов парламента оказывает влияние на эффективность осуществления парламентом своих функций.

Правовой статус депутата – это его правовое положение как носителя законодательной власти в стране, включающее в себя совокупность прав и обязанностей, закрепленных конституцией и законами.

Статус депутата в парламентах разных государств отличается, однако основные его черты являются общими для большинства современных демократических государств.

Особые требования к кандидатам в депутаты. Наличие гражданства данной страны и достижение определенного возраста, как правило, он составляет 20–25 лет. В двухпалатном парламенте возраст кандидата в члены верхней палаты всегда устанавливается выше, чем для нижней.

Совокупность соответствующих прав и обязанностей депутатов также может различаться, однако общепринятыми являются следующие права:

- участвовать в заседаниях палат парламента;
 - выступать в прениях;
 - предлагать проекты законов, поправки и дополнения к действующим законам;
 - направлять запросы должностным лицам государства (министрам, главе государства и т. п.);
 - участвовать в обсуждении бюджета;
 - образовывать комиссии и комитеты в палате и быть их членом.
- В конституциях большинства государств обязанности не закрепляются, а устанавливаются регламентами самих палат. К таким обязанностям относятся:
- соблюдать конституцию и законы страны;
 - присутствовать на заседаниях палат, принимать участие в работе их органов;
 - выполнять указы избирателей (только при императивном мандате) и некоторые другие.

Наличие ограничений, связанных с депутатской работой. Во многих государствах депутат осуществляет свою работу на профессиональ-

ной основе, что предусматривает несовместность должности депутата с иными государственными должностями, а также запрет на выполнение иной оплачиваемой деятельности за исключением научной, творческой и педагогической. Таким образом, работа депутата является основным источником его доходов.

Наличие депутатской неприкосновенности – иммунитета. Депутатский иммунитет служит гарантией независимости депутатов, защищает их от ареста, задержания, обыска и иных действий принудительного характера, вмешательства в их деятельность.

Для снятия иммунитета и привлечения депутата к ответственности требуется согласие палаты, к которой принадлежит депутат.

Индemnитет – неответственность депутата за действия и высказывания в ходе парламентских сессий, также связанные с осуществлением его функций. Индемнитет может быть пожизненным (Испания); не распространяться на клевету и оскорбления, за которые устанавливается обычно не уголовная, а политическая ответственность (отстранение от слушаний, заседаний и т. д.). Второе значение данного термина – вознаграждение, получаемое депутатом за свою работу в парламенте. Такое вознаграждение включает в себя заработную плату, компенсацию различных расходов и т. п.

Депутаты имеют пенсионные льготы. Во многих странах они бесплатно обеспечиваются жильем, пользуются медицинским обслуживанием, почтовой и телефонной связью, имеют помощников.

Содержанием правового статуса является *депутатский мандат*, определяющий характер взаимоотношений депутата с избирателями. Можно выделить два вида мандата: *императивный и свободный*.

При *императивном мандате* депутат несет ответственность перед своими избирателями, обязан выполнять их указы и может быть досрочно лишен депутатского мандата по решению избирателей соответствующего округа (депутатский отзыв). Императивный мандат не получил широкого распространения в демократических государствах и встречается в некоторых социалистических государствах (КНР, КНДР, Куба).

Свободный депутатский мандат предполагает, что депутат является представителем всего народа, а не только своих избирателей. В связи с этим он не несет перед ними ответственности и не может быть отозван за невыполнение своих обязанностей.

Прекращение полномочий депутата осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренном законом. Круг таких оснований, в целом, одинаков в большинстве стран:

обычный порядок (срочное прекращение):

истечение срока полномочий депутата;

ропуск парламента (или его палаты);

досрочное прекращение:

добровольный отказ депутата от своего мандата;

прекращение полномочий в связи с занятием должности несовместимой с депутатским мандатом;

лишение депутата мандата (по приговору суда или решению парламента);

отзыв депутата избирателями;

выход из гражданства;

ликвидация партии, от которой избран депутат (Азербайджан) или признание такой партии неконституционной (Германия);

признание выборов недействительными.

11. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

11.1. Понятие, модели и виды правительств

Понятие «правительство» неоднозначно. Сложность состоит в том, что в разных странах оно обозначает совсем не равнозначные органы (по их властным полномочиям, способу формирования и месту в системе государственного механизма).

В одних странах правительство – это исполнительная власть, именуемая Советом министров (Индия), Советом министров или правительством (Франция, Куба), Кабинетом министров (Япония), правительством (Чехия, Колумбия), Государственным советом (КНР, Швеция, Норвегия, Финляндия), Административным советом (КНДР), Федеральным правительством (Германия). В других оно обозначает более высокий уровень управления, например, весь государственный механизм, включая исполнительную, законодательную и судебную власти (Великобритания), всю государственную машину (США). Правительство – это, как правило, государственный коллегиальный орган, при помощи которого осуществляется повседневное текущее руководство внутренней и внешней политикой.

Таким образом, в наиболее распространенном понимании *правительство* – это коллегиальный орган наиболее универсальной компетенции, который осуществляет исполнительную и распорядительную власть в стране.

Данное определение не является всеобъемлющим и применимым ко всем государствам. Место и роль правительства в государственном

механизме в значительной степени зависит от формы правления в государстве. В связи с этим правительства в зарубежных странах классифицируются по различным критериям.

По признаку партийности. Исходя из данного признака в зарубежных странах различаются партийные и беспартийные правительства.

Партийные правительства характеризуются тем, что при их формировании учитывается партийная принадлежность их членов.

Однопартийные правительства, как правило, характерны для стран с парламентскими формами правления, где какая-то партия обладает доминирующим большинством в парламенте (например, Великобритания или Япония), а также для президентских республик, где министрами, членами кабинета, членами администрации становятся сторонники и члены той партии, которую возглавляет президент (США).

Многopартийные (коалиционные) правительства создаются в тех странах, где ни одна из политических партий не имеет значительного перевеса в парламенте. Коалиционные правительства чаще всего встречаются в странах Западной Европы (Германия, Италия, Нидерланды, Бельгия и т. д.).

Беспартийные правительства бывают нескольких видов. Первый вид – беспартийные правительства, характерные для стран с абсолютной монархией (мусульманские государства), где еще отсутствуют политические партии. Такие беспартийные правительства существуют в Саудовской Аравии, Омане, ОАЭ.

Второй вид беспартийных правительств – те, которые формируются внепарламентским (главой государства) либо смешанным путем. При этом партийная принадлежность членов правительства не играет роли при назначении. Значение придается служебным и деловым качествам будущих министров. Данный вид правительств характерен для некоторых смешанных республик и дуалистических монархий (Франция, Литва, Грузия).

Третий вид беспартийных правительств характерен для государств с авторитарным либо тоталитарным политическим режимом. При этом в государстве формально может существовать партийная система, однако фактически вся власть принадлежит одной партии (КНР, КНДР, Куба). Таким образом, все члены правительства и иных государственных органов должны принадлежать к членам данной правящей партии. В состав таких правительств также могут входить военные.

В зависимости от степени поддержки со стороны парламента выделяют еще два вида правительства: *правительство парламентского большинства и правительство парламентского меньшинства.*

Правительство большинства опирается на поддержку доминирующей партийной фракции либо партийной коалиции, образующей парламентское большинство. Такое правительство – наиболее распространенное явление.

Правительство меньшинства может образовываться либо фракцией, либо коалицией, которая не опирается на большинство в парламенте. Партии, которые образуют большинство, не могут договориться и не хотят объединяться. Но, поскольку должна быть какая-то правительственная власть, они уступают лидерство своим политическим соперникам, обещая им какое-то время не вмешиваться в их деятельность. Правительство меньшинства существует обычно непродолжительное время, до тех пор, пока не возникнет новый конфликт. Правительства меньшинства образовывались в скандинавских странах (Дания, Швеция), а также в Индии и др.

Встречается такой вид, как правительство национального единства, которое образовано в кризисной ситуации, в послевоенный или после революционный период, чтобы объединить все ведущие политические партии и политические силы.

Модели организации правительств в зарубежных странах.

Континентальная система характеризуется тем, что правительство представляет собой самостоятельный коллегиальный орган, имеющий четко определенную структуру, порядок работы и компетенцию, определяемые конституцией и законодательными актами. При этом континентальная система подразделяется на две модели.

Моническая модель. Классическое континентальное правительство, объединяющее всех руководителей центральных министерств и ведомств под единоличным председательством главы правительства (Германия).

Дуалистическая модель. В отличие от монической модели руководство правительством осуществляется главой правительства либо главой государства (во Франции министры, заседающие под председательством президента, образуют Совет министров; министры, заседающие под председательством премьер-министра, образуют Совет кабинета);

Англосаксонская система. В отличие от континентальной системы правительство не имеет четкой структуры и фиксированного членства. Текущий состав и численность правительства может меняться в зависимости от предпочтений премьер-министра либо главы государства.

Британская модель. Правительство – совокупность руководителей центральных министерств и ведомств, не образующих коллегию и совместно не принимающих каких-либо решений. Одновременно функ-

ционирует кабинет – коллегия, состоящая из премьер-министра и руководителей центральных министерств. Кабинет принимает только политические решения, не оформленные нормативными или индивидуальными актами (Великобритания).

Американская модель. Совокупность руководителей центральных министерств и ведомств не образуют самостоятельную коллегия, а напрямую подчиняются главе государства. Решения центральной исполнительной власти общей компетенции принимаются президентом. (США).

Статус правительства в стране во многом зависит от формы правления. В президентских республиках правительство всегда находится при президенте, даже если он лично и не возглавляет его, правительство фактически действует под его руководством. В этом случае исполнительная власть разделена между президентом и правительством.

В парламентских республиках (монархиях) правительство самостоятельно, при этой форме правления оно полностью сосредоточивает в своих руках исполнительную власть. Президент при таких формах правления не участвует в деятельности правительства.

11.2. Способы формирования правительств, их структура и состав

Нормы конституционного права в зарубежных странах детально регулируют порядок формирования, состав и структуру правительства.

Существуют два наиболее распространенных способа формирования правительства.

Парламентский способ. Глава правительства и его члены избираются парламентом. Такая процедура характерна для парламентских монархий и республик. При наличии в парламенте доминирующей партии лидер такой парламентской фракции становится главой правительства и формирует его из своих партийных соратников (Великобритания, Канада).

Если же ни одна партия не располагает большинством в парламенте, то в таком случае глава государства либо специально назначаемое лицо – *форматор* проводит консультации с лидерами партийных фракций и пытается выяснить возможность образования коалиции и кто из руководителей фракций может организовать и возглавить эту коалицию. Если форматор может договориться с лидерами фракций, он составляет список поддерживающих его фракций. В случае успеха форматор становится главой правительства – премьер-министром. В некоторых странах глава правительства определяется путем непосредственного избрания

парламентом (Германия, Япония, Швеция). После назначения премьер-министр приступает к формированию кабинета министров.

В ряде стран для того, чтобы правительство приступило к исполнению обязанностей и стало законным, оно должно получить поддержку парламентского большинства. Поддержка оформляется в виде вотума доверия к правительству. Такая модель имеет название *позитивный парламентаризм* и применяется в Греции, Италии, Польше.

В других странах Европы применяется принцип *негативного парламентаризма*. Это означает, что правительство начинает работу сразу после его формирования до тех пор, пока не будет предъявлен вотум недоверия (Дания, Голландия, Норвегия).

Внепарламентский способ. В данном случае глава государства по своему усмотрению либо назначает всех членов правительства (США), либо назначает только премьер-министра, а затем по его представлению – других членов правительства (Франция).

В состав правительства помимо его главы входят обычно министры, государственные министры, министры без портфеля, статс-секретари, а также младшие министры и парламентские секретари.

Глава правительства. В абсолютных, дуалистических монархиях и президентских республиках эту функцию, как правило, выполняет глава государства либо параллельно с ним может назначаться премьер-министр, играющий консультативную роль. В парламентских формах правления премьер-министр является самостоятельным руководителем правительства, ответственным перед парламентом.

Министры возглавляют министерства. Очень редко во главе стоят сразу два или более министров (Финляндия), чаще наряду с министром назначается *статс-секретарь*, который либо выполняет функции заместителя министра, либо ведает определенным участком работы внутри данного ведомства. Иногда назначаются министры или статс-секретари при президенте либо при премьер-министре, особенно если последние одновременно возглавляют определенные департаменты.

Парламентские секретари включаются в состав правительства в небольшом числе государств. Их задача – поддержание контактов с парламентом и оказание давления на парламентариев (Великобритания).

Министр без портфеля – должностное лицо в составе правительства, которое не возглавляет ни одно из министерств, а может заниматься разными видами деятельности, выполнять поручения главы правительства. В зарубежных странах министры без портфеля могут называться по-разному, например, в Великобритании, Индии, Ирландии, Канаде, Пакистане, Японии – государственный министр, в Германии – министр по особым делам.

Порядок деятельности правительства. В большинстве стран общепринято *еженедельное проведение очередных заседаний*. Их повестка дня и приоритетность рассмотрения вопросов определяются главой исполнительной власти. Дела, выносимые на рассмотрение, готовятся заинтересованным министром и докладываются им. Если вопрос затрагивает несколько ведомств, он предварительно прорабатывается и согласовывается в рамках межминистерских советов и комитетов, создаваемых в зависимости от характера вопроса на временной или постоянной основе.

Процедура работы правительства зависит от его структурных особенностей в отдельных странах. Во Франции основные вопросы, отнесенные к ведению правительства, рассматриваются на заседаниях Совета министров, которые проводятся под председательством президента республики, а не премьер-министра. Проекты решений (актов), выносимые на заседание Совета министров в обязательном порядке рассматриваются предварительно Государственным советом, однако заключение последнего не носит обязательный характер. Заседания правительства в форме кабинета проводятся под руководством премьер-министра. Именно здесь решается большинство вопросов управления, особенно в экономической и социальной областях.

Правовые акты правительства относятся к подзаконным актам как нормативного, так и ненормативного характера (указы, ординансы, декреты, распоряжения и др.). Они имеют меньшую юридическую силу по сравнению с актами главы государства.

В полупрезидентских республиках, парламентских монархиях и республиках правительство (в ряде стран – только министры, а не коллегия правительства) может издавать нормативные акты либо от своего имени, либо оформляемые в виде декретов президента, приказов монарха.

В президентских республиках, даже если в них имеется совет министров, нормативные акты правительства издаются как акты главы государства.

Чаще всего акты правительства называются регламентарными, так как ими регулируются важные направления деятельности государства, а в некоторых случаях – отдельные права граждан. Современная теория и практика свидетельствуют о том, что акты исполнительной власти приобретают все большее значение и при их помощи происходит основное управление делами государства.

11.3. Полномочия правительства

Особенностью места правительства в системе высших органов государственной власти является наиболее широкий круг компетенций. Согласно современной государственно-правовой доктрине правитель-

ство призвано обеспечить охрану существующего публичного порядка, гарантировать права и свободы человека, защиту внешних интересов государства. На него возложено осуществление экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления. Таким образом, в зарубежных странах существуют следующие сферы компетенций правительства:

компетенция в сфере управления. Она охватывает все сферы общественной жизни; правительство координирует, согласовывает и направляет деятельность всех министерств, поскольку те входят в его состав. Координация реализуется посредством специальных актов, приказов, директив, которые принимаются и распространяются сверху вниз по вертикали;

компетенция в законодательной сфере. Правительство имеет собственную регламентарную власть и издает акты нормативного характера или делегированные акты, чем оказывает большое влияние на нормативную сферу государства. Правительство является также основным субъектом законодательной инициативы в большинстве государств;

компетенция во внешнеполитической сфере. Внешняя политика – одна из самых важных сторон деятельности правительства. К числу юридически закрепленных его полномочий в сфере внешних сношений относятся определение их общих целей, путей и средств реализации, а также дача указаний дипломатическому аппарату. Правительство проводит международные переговоры, в большинстве стран не испрашивая предварительного согласия парламента. Глава правительства или иной носитель исполнительной власти вправе вести переговоры и подписывать международные договоры в силу занимаемой должности без наличия специальных полномочий;

другие полномочия правительства. Конституция и законодательство отдельных стран могут наделять правительство полномочиями, которые в большинстве других государств относятся обычно к ведению иных государственных органов. Так, в Японии правительство принимает решения о всеобщей и частичной амнистии, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах. Правительство промульгирует законы, принятые парламентом, и они скрепляются подписью премьер-министра и членов правительства. В большинстве других стран подобные полномочия формально принадлежат главе государства.

Кроме того, в ведении правительства находятся вопросы образования, здравоохранения, сельского хозяйства, охраны общественного порядка и окружающей среды, энергетики и т. д.

Чрезвычайные полномочия правительства закрепляются в специальных законах и при возникновении чрезвычайных ситуаций (внешняя

угроза, массовые беспорядки и т. п.) правительство может объявить военное, чрезвычайное положение и сосредоточить всю полноту власти в собственных руках.

Ответственность правительства и его членов может быть как общеправовой (уголовной, гражданской, дисциплинарной и т. п.) так и политической.

Общеправовая ответственность наступает при совершении членами правительства противоправных действий. При этом в ряде стран они отвечают наравне с другими гражданами, но может быть предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, а судит его особый суд (например, Государственный трибунал Польши).

Политическая ответственность правительства может наступать не только за правонарушение, но и за просчеты, недостатки в работе, упущения, несовместимость политического курса правительства или премьер-министра с политическими взглядами парламентского большинства либо главы государства.

Политическая ответственность возможна перед парламентом, президентом (главой государства) и премьер-министром.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении им вотума недоверия (резолюции порицания) правительству или отдельно министру, отказе в доверии правительству (этот вопрос ставится по инициативе самого правительства) и как следствие – в отставке правительства или министра. Наиболее актуальной данная форма ответственности является для парламентских форм правления.

При этом политическая ответственность правительства перед парламентом может быть *солидарной и индивидуальной*.

При солидарной ответственности все правительство уходит в отставку, даже если недоверие выражено одному из его членов (Франция, Испания, Куба), при индивидуальной – только тот министр, которому парламентом выражено недоверие (Великобритания).

Политическая ответственность перед главой государства выражается в смещении министра (увольнении в отставку) президентом. Это возможно как в президентских, так и в полупрезидентских республиках.

Политическая ответственность перед премьер-министром выражается в требовании премьера к министру подать в отставку при наличии разногласий по принципиальным вопросам. Эта ответственность также может быть как солидарной, так и индивидуальной.

11.4. Министерства, ведомства и другие центральные органы государственного управления

Ведомство – государственный орган исполнительной власти специальной компетенции, т. е. специализированный в определенной сфере государственного управления, обладающий именно в этой сфере установленными властными полномочиями. Номенклатура ведомств различна и зависит от национальных традиций. Ведомства могут быть *правительственными*, когда их руководители входят в состав правительства, и *неправительственными*, руководители которых в состав правительства не входят. Среди последних следует выделить *независимые* ведомства, не находящиеся в подчинении какого бы то ни было органа, включая правительство.

Среди правительственных ведомств чаще всего встречаются *министерства*, которые именуются *департаментами, секретариатами, государственными комитетами*. Правительственные ведомства организуются и действуют, как правило, на основе *единоначалия*.

Некоторые ведомства (например, финансовые) обладают определенными *надведомственными полномочиями*. Это означает, что другие равные им по рангу ведомства некоторые свои полномочия осуществляют с согласия или под контролем таких ведомств.

Неправительственные ведомства, также имеющие широкий спектр наименований (комиссии, комитеты, советы, агентства, бюро и т. п.), могут быть подчинены как правительственным структурам, так и самому правительству либо главе. Их руководители могут назначаться и смещаться главой правительства либо коллегиальным решением правительства как самостоятельно так и по согласованию с главой государства.

12. ОРГАНЫ ПРАВОСУДИЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

12.1. Понятие, конституционные принципы организации и деятельности судебных органов

Судебная власть – неотъемлемый предмет конституционного регулирования в современном мире. Именно суды являются основными гарантами реализации принципов правового государства. Являясь суверенными носителями судебной власти, суды независимы от иных ветвей власти, что отличает их от иных государственных органов.

Таким образом, все суды на территории страны являются равноправными носителями судебной власти (не только высшие, но и все остальные), их решения имеют одинаковую юридическую силу.

Действующие конституции затрагивают три основных аспекта организации и деятельности этой власти:

принципы организации судебной власти в системе разделения властей;
виды органов правосудия и организацию судебной системы;
правовое положение судей.

Общие конституционные принципы правосудия:

осуществление правосудия только судом. Другие должностные лица и органы государства не вправе присваивать себе функции правосудия;

независимость судей и подчинение их только закону. Ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело; судьи принимают решение по делу в соответствии с законом и личным убеждением. Если вышестоящий суд отменяет судебное решение нижестоящей инстанции, то он не указывает, как именно следует решить дело: он направляет его в иной состав судебной коллегии и она принимает решение самостоятельно;

свобода доступа к суду. Суд не вправе отказывать в приеме и рассмотрении иска по причинам пробелов в законодательстве;

коллективное отправление правосудия. Серьезные и сложные дела должны рассматриваться либо коллегией судей, либо судьей совместно с народными заседателями (шеффенами). Вместе с тем мировой, полицейский, иной судья единолично может рассматривать дела о совершении мелких правонарушений;

ведение судебного процесса на языке, понимаемом сторонами, или с привлечением переводчика за счет государства;

гласность, т. е. открытый, публичный суд. Закрытые заседания проводятся, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, интимные отношения сторон;

возможность обжалования и пересмотра судебного решения путем апелляции (повторное рассмотрение дела по существу по процедуре первой инстанции), кассации (проверка выполнения закона судом), ревизии, которая сочетает черты апелляции и кассации (при ревизии можно не только проверять законность и обоснованность решения нижестоящего суда, но и вернуть дело на новое рассмотрение, как при кассации). В англосаксонской системе применяется только апелляция, в большинстве континентальных стран Европы – и апелляция (вторая инстанция), и кассация (третья инстанция), в Австрии, Германии – апелляция и ревизия;

ответственность государства за судебную ошибку. Государство возмещает физическому или юридическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным судебным решением, неправильным осуществлением правосудия.

Помимо этого, в зарубежных конституциях закрепляется целый ряд дополнительных принципов отправления правосудия в *уголовно-процессуальной сфере*: право обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей; право пользоваться помощью адвоката; право на бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях; презумпция невиновности; запрет двойного наказания; недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением закона.

12.2. Виды судебных органов

В зарубежных странах встречается несколько видов судебных и квазисудебных органов, т. е. органов, осуществляющих некоторые задачи правосудия.

Органы досудебного разбирательства. Основной задачей таких органов является рассмотрение дел о незначительных правонарушениях либо малозначительных споров с целью разрешения возникшего конфликта на общественном уровне, таким образом разгружая государственную судебную систему. К таким органам в зарубежных странах относятся различного рода посредники и примирители (медиаторы, консилиаторы во Франции и Италии), которые решают мелкие споры между соседями, вопросы арендной платы и др. В КНР – народные примирительные комиссии. В Индии существуют народные суды, рассматривающие, в частности, дела о транспортных нарушениях. В Казахстане, Киргизии роль органов досудебного разбирательства выполняют суды аксакалов (старейшин).

Суды общей юрисдикции (общие суды), рассматривающие уголовные дела, гражданские, трудовые споры и т. д. Система общих судов всегда включает разные звенья от верховных до низовых судов. В эту систему входят также судьи, единолично рассматривающие малозначительные уголовные и гражданские дела.

Специальные суды: военные (для военнослужащих), суды по делам малолетних, трудовые, по земельным и водным спорам, претензионные, коммерческие суды и др. Судьи этих судов помимо юридического могут иметь и другое образование (например, педагогическое в судах по делам малолетних), в судах по трудовым спорам судьями нередко являются профсоюзные деятели. Они обычно не имеют системы вышестоящих аналогичных судов, а нередко являются отделениями при общих судах,

однако в некоторых странах система специальных судов имеет иерархическую структуру (например, в Германии).

Особое звено специальных судов – *административные суды* (специальные суды особого рода), рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан. Эти суды иногда образуются при министерствах, других органах управления (США, Великобритания), но обычно составляют целостную систему: во Франции, Швеции, других странах имеются верховные административные суды, административные суды крупных территориальных округов (в ряде случаев они совпадают с административно-территориальным делением страны, границами областей, провинций), низовые административные суды.

Мусульманские суды, которые рассматривают дела только по тем вопросам, которые указаны в священных книгах (Коране и Сунне) и только среди единоверцев (Саудовская Аравия, ОАЭ).

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

Особое место занимают *конституционные суды*, а также суды, рассматривающие вопросы конституционной ответственности высших должностных лиц (например, Высокая палата правосудия во Франции, Государственный трибунал в Польше). В некоторых странах действуют *церковные суды*, которые рассматривают дела священников, но могут налагать также наказания на прихожан (покаяние, отлучение от церкви).

Конституции запрещают создание *чрезвычайных судов*, т. е. таких, которые образуются в ином порядке, чем определено конституцией и законами, действуют вне правил судебной процедуры, а иногда и применяют наказания, не предусмотренные уголовным кодексом.

Правовой статус судей – совокупность прав и обязанностей судей, меры ответственности, гарантии независимости, материальное и социальное обеспечение.

Правовой статус судей является одним из важнейших элементов судостроительства современных государств мира. Именно он определяет, насколько независимой и эффективной будет судебная власть в данном государстве. Соответствие правового статуса общепризнанным демократическим принципам и полное закрепление его в законодательстве страны – важнейшая гарантия справедливого и быстрого правосудия.

Правовой статус судей в разных государствах может иметь свои особенности, однако для большинства демократических государств он характеризуется следующими чертами:

независимость – судьи действуют на основании норм конституции и законов, вмешательство в их деятельность запрещается. Судьи независимы и подчиняются только закону;

неприкосновенность – судья не может быть арестован, задержан либо подвергнут иным принудительным действиям со стороны органов государства;

несменяемость – судья, назначенный на должность, не может быть освобожден от нее иначе как в порядке, предусмотренном законом. Это означает, что судья не может быть смещен с должности досрочно, до наступления установленного законом предельного возраста, за исключением случаев, когда он совершил преступление или иной порочащий проступок, но может уйти в отставку по собственному желанию;

бессрочность назначения – судья, назначенный (избранный) на должность, занимает ее бессрочно. В некоторых странах судья может оставаться в должности до достижения им предельного возраста (далее – выходит в отставку), во многих странах такой возраст вообще не установлен;

политическая нейтральность и несовместность должностей – судья не может состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях, забастовках. Судьи также не могут занимать должности в иных государственных органах, осуществлять торговую и промышленную деятельность, выполнять какую-либо оплачиваемую работу, кроме основной профессиональной деятельности.

Для обеспечения этих принципов в зарубежных странах применяется особый *порядок формирования судейского корпуса*.

В большинстве стран судьи назначаются, но в высших судах обычно это происходит при участии разных ветвей власти. В США федеральные судьи (включая председателя Верховного суда) назначаются президентом с согласия Сената, в Японии члены Верховного суда назначаются императором по представлению Кабинета министров (главный судья) и кабинетом (остальные судьи). В Италии и Франции судьи назначаются по конкурсу органами судейского самоуправления – верховными советами магистратуры, в Великобритании – лордом-спикером (по существу, министром юстиции) без конкурса, но по совету состоящей при нем комиссии, в Нидерландах – монархом (на деле правительством, а точнее, министром юстиции), в Мексике судьи штатов назначаются законодательными собраниями штатов.

Судьи назначаются либо бессрочно, но практически занимают должность до достижения ими определенного возраста (в Великобритании они обязаны подать в отставку по достижении 72 лет, в Японии – 65),

либо на определенный срок (обычно первый раз на срок пять–десять лет, а второй раз – пожизненно). Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение ими преступлений, недостойное, порочащее честь судьи поведение, но делается это в особом порядке органами судебного самоуправления или при их участии.

12.3. Модели судебных систем

Можно выделить четыре модели судебных систем: *англо-американскую (англосаксонскую), романо-германскую (европейскую континентальную), социалистическую и мусульманскую.*

Англосаксонская модель (США, Великобритания, Канада, Австралия) характеризуется следующими признаками:

- существует единая система судов во главе с верховным;
- в качестве источника права при отправлении правосудия используется юридический прецедент, что несколько снижает роль законодательства;
- в судебном процессе судья играет пассивную роль. При рассмотрении уголовных дел он не решает вопрос о виновности, так как этот вопрос лежит в компетенции корпуса присяжных заседателей, перед которыми выступают стороны обвинения и защиты. В случае признания лица виновным, роль судьи сводится к определению вида и размера наказания;
- участие общественности в судебном процессе происходит в форме работы коллегии присяжных заседателей;
- в ходе судебного рассмотрения дел большое значение имеет принцип состязательности сторон. В частности, исход дела во многом зависит не от количества и достоверности доказательств, а от умения адвоката их преподнести, способности использовать в данной ситуации нужный судебный прецедент.

Признаки *романо-германской судебной системы* (большинство государств Европы и Южной Америки):

- полисистемность судебной системы. В стране существуют самостоятельные ветви специальных судов со своими высшими судебными органами. Например, в Германии на федеральном уровне действуют пять ветвей юстиции, каждую из которых возглавляет свой верховный суд, в Бразилии тоже несколько верховных федеральных судов;
- деятельность судов определяется широко развитым законодательством, судебный прецедент применяется крайне редко (иногда его применение запрещено);
- судья активен в процессе, он не только оценивает, но и сам собирает доказательства в ходе судебного заседания;
- участие общественности в судебном процессе (шеффенов, народных заседателей). Наказание назначается судьей совместно с представителями от общественности.

- Для *социалистической модели* (КНР, КНДР, Куба) характерны: выборность всех судей и народных заседателей;
- использование в качестве источников права партийных программ и идеологических установок;
- равенство прав судей и народных заседателей;
- совпадение границ административно-территориальных единиц и судебных округов (специальные судебные округа не создаются). Избранный местным советом суд действует на его же территории, в границах этой же территории действует и соответствующий орган коммунистической (правящей) партии. На практике в странах тоталитарного социализма на суды распространяется положение о руководящей роли этой партии.

Мусульманская модель (ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар) имеет персональный характер:

- мусульманскому суду подлежат только единоверцы;
- народные заседатели и присяжные не участвуют;
- в качестве источников права используются религиозные писания – нормы шариата;
- могут отсутствовать процедуры обжалования судебных решений (можно лишь обращаться к имаму – высшему духовному лицу);
- могут применяться специфические меры наказания (телесные, членовредительские наказания, особые виды смертной казни).

12.4. Конституционный контроль

Конституционный контроль – проверка актов и действий органов и учреждений публичной власти на предмет соответствия конституции. Конституционный контроль существует только в тех странах, в которых есть писанные конституции, обладающие высшей юридической силой. Его цель заключается в том, чтобы исключить существование в данном государстве правовых актов, противоречащих его основному закону¹.

Таким образом, основная функция конституционной юстиции – проверка нормативно-правовых актов на соответствие конституции и пресечение нарушений ее норм, кроме этого, конституционная юстиция выполняет еще ряд важных функций:

- толкование конституции (США);
- рассмотрение споров по проведению выборов (Украина);
- разрешение споров субъектами федерации и центральной властью (Германия);
- разрешение споров между органами государства (Польша);

¹ Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 2000.

рассмотрение обвинения главы государства в порядке импичмента (Бразилия);

рассмотрение жалоб граждан по поводу нарушенных конституционных прав и свобод (Россия).

Объектами конституционного контроля являются прежде всего все нормативные правовые акты, стоящие по своей юридической силе ниже конституции. Это могут быть: конституционные или органические законы; обыкновенные законы; акты органов исполнительной власти; акты органов местного самоуправления. Конституционные законы, принятые квалифицированным большинством голосов на референдуме, обычно не подлежат проверке на конституционность. Но законы, принятые на референдуме простым большинством голосов, могут подвергаться такой проверке.

Объектом конституционного контроля могут быть частноправовые акты (завещания, договоры и др.) и судебные решения, а в отдельных странах и индивидуальные правоприменительные акты. К числу объектов конституционного контроля относятся действия должностных лиц, создание и деятельность политических общественных объединений (особенно партий), акты и действия общественных объединений, выполняющих по поручению государства определенные властные функции и др. Например, ст. 161 Конституции Испании 1978 г. относит к числу объектов конституционного контроля законы и нормативные акты, обладающие силой закона, а также нарушения конституционных прав и свобод отдельных лиц.

Субъекты конституционного контроля – органы, его осуществляющие. Чаще всего конституционный контроль реализуют судебные органы: специализированные конституционные суды (существующие в рамках европейской модели конституционного контроля) или суды общей юрисдикции (характерные для американской модели).

В ряде стран конституционный контроль осуществляется *квазисудебными органами* (Конституционный совет Франции).

В социалистических странах конституционный контроль, как правило, осуществлялся *законодательными органами*, т. е. теми же самими органами, которые принимают законы.

В ряде мусульманских государств конституционным и религиозным контролем занимаются *особые органы*, состоящие из юристов и богословов. Вместе органы конституционного контроля, существующие в той или иной стране, образуют систему конституционной юстиции.

Порядок формирования органов конституционного контроля.

Органы конституционной юстиции формируются в разных странах неодинаково. Действующими конституциями используются две процедуры формирования состава суда: *парламентская и смешанная*.

К *парламентской* процедуре относится порядок формирования Федерального суда Германии, половина членов которого (8 из 16) избираются Бундестагом (нижней палатой парламента), а половина – Бундесратом (верхней палатой). В ряде стран, особенно Восточной Европы, судьи конституционных судов назначаются парламентом по представлению главы государства, а в некоторых (например, в Бельгии), наоборот, главой государства по представлению верхней палаты парламента. Основное в этом последнем варианте – представление, а само назначение носит формальный характер.

В *смешанной* процедуре парламент принимает лишь частичное участие. Во Франции президент, председатели Национального собрания и Сената назначают в Совет каждый по три члена сроком на девять лет (при обновлении на треть каждые три года). При этом все назначения производятся на основании заключения комиссии соответствующей палаты. В Италии парламент избирает пять членов суда, но к ним добавляются еще пять, назначенных президентом, и пять – Высшим советом магистратуры. Примерно такова же процедура в Испании, где 12 членов Конституционного суда назначаются королем, четыре – по предложению Конгресса, четыре – по предложению Сената, два – по предложению правительства и два – по предложению Высшего совета судебной власти. К судьям конституционных судов зарубежных стран предъявляется ряд требований: возраст, стаж работы, высокий профессионализм, безупречная репутация. Правовой статус конституционного судьи в основном тот же, что и у других судей, с тем отличием, что назначаются они не пожизненно, а на определенный срок, по большей части на 10–12 лет, и, как правило, не могут быть назначены на новый срок.

Процедура конституционного контроля: виды и формы.

Процедура рассмотрения дела в конституционном суде обладает чертами, характерными для судебных процедур в иных судах. Конституционный суд всегда действует в коллегиальном составе.

Правом обращения в конституционный суд наделены различные субъекты, как правило, высшие органы государственной власти, депутаты парламента и др. Во многих государствах право обращения в конституционные суды предоставлено и гражданам.

По форме конституционный контроль бывает *абстрактным и конкретным*.

При использовании *конкретного контроля* правовой акт может быть подвергнут проверке только в связи с рассмотрением в суде или ином органе какого-либо дела по его применению.

Абстрактный конституционный контроль проводится вне связи с проблемами применения проверяемого акта, а по запросу уполномочен-

ных субъектов. В США и некоторых других странах англосаксонской правовой системы применяется только конкретный контроль, в большинстве же государств он может иметь как абстрактный, так и конкретный характер.

По времени проведения конституционный контроль может быть *предварительным и последующим*: в первом случае акт проверяется до вступления в силу, а во втором – после. Наиболее распространенным в мировой практике является последующий контроль. Предварительный контроль существует, например, во Франции.

По правовым последствиям признания акта неконституционным различают *постановляющий и консультативный* контроль. При использовании постановляющего контроля признание акта неконституционным ведет к утрате им юридической силы, в то время как консультативный контроль заключается лишь в даче рекомендаций органу, издавшему акт, о его отмене.

По порядку инициирования конституционный контроль подразделяется на *обязательный*, т. е. осуществляемый в силу закона, и *факультативный*, т. е. проводимый только по инициативе какого-либо управомоченного субъекта. В наибольшей степени распространен факультативный контроль. Обязательному же подлежат, например, все органические законы и регламенты палат парламента во Франции.

В зависимости от взаимосвязи органа, принявшего акт, и органа, осуществляющего конституционный контроль, последний делится на *внутренний и внешний*. Внутренний проводится самим органом, принявшим акт, а внешний – иным органом. В силу того что внешний контроль является наиболее эффективным, распространен в мировой практике именно он. Внутренний контроль применяется в основном в социалистических странах, в которых подконтрольность представительных органов (советов) какому бы то ни было органу считалась противоречащей принципу их полновластия, а следовательно, недопустимой, поэтому только сами советы могли отменить принятые ими или нижестоящими советами правовые акты.

По содержанию различают *материальный и формальный* конституционный контроль. Материальный контроль предполагает проверку соответствия конституции содержания проверяемого правового акта, а формальный – процедуры его принятия. Большая часть стран мира допускает и ту, и другую форму контроля.

В зависимости от сочетания вышеуказанных процедур в зарубежных странах сложилось несколько моделей организации конституционного контроля.

Американская модель конституционного контроля возникла ранее других. Для нее характерно прежде всего то, что она осуществляется судами общей юрисдикции. Следовательно, в ее рамках используется лишь последующий, конкретный, материальный, факультативный и постановляющий контроль.

Европейская модель появилась в начале XX в., впервые реализована в Конституции Австрии 1920 г. Она предполагает осуществление конституционного контроля специализированным судебным или квазисудебным органом – единственным и не имеющим нижестоящих органов. В рамках европейской модели могут использоваться как конкретный, так и абстрактный, как последующий, так и предварительный, как формальный, так и материальный, как обязательный, так и факультативный, как постановляющий, так и консультативный виды конституционного контроля. При этом он бывает только централизованным.

Правовые последствия признания правового акта или его отдельных положений, противоречащих конституции, зависят от юридической силы акта органа конституционного контроля. В ряде государств решения органа конституционного контроля имеют юридическую силу, но не являются окончательными. Они могут быть отменены парламентом (Намибия) или нуждаются в их утверждении (Польша, Румыния, Эквадор), но такой подход не является распространенным. В большинстве стран орган конституционного контроля выносит окончательное решение, не подлежащее обжалованию и обязательное для исполнения¹.

13. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

13.1. Административно-территориальное деление. Виды административно-территориальных единиц

Административно-территориальное деление является особым конституционным институтом государства, на который оказывают влияние особенности историко-культурного развития страны, географическое положение, а также демографическая ситуация. В свою очередь территориальное устройство определяет систему местного управления и самоуправления, развитие которого является индикатором демократического государства. Как правило, современные государства имеют в своем составе административно-территориальные и территориальные единицы.

¹ Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие. М. : Юриспруденция, 2000.

Административно-территориальные единицы – территориальные подразделения унитарных государств, субъектов федераций, а также автономий, которые не обладают какими-либо признаками государственного суверенитета.

Административно-территориальные единицы подразделяются:

на общинные территориальные единицы, сформировавшиеся естественным путем в результате свободного расселения людей (деревни, поселки, города);

региональные территориальные единицы, сформировавшиеся искусственно в результате волевого акта органа государственной власти (департаменты, районы, округа).

В административно-территориальном делении в зарубежных странах наблюдается большое разнообразие, во многом обусловленное историческими традициями и экономической целесообразностью, поэтому характерной чертой местного управления и самоуправления является чрезвычайное разнообразие организационных форм их построения и прямая зависимость их от местных условий.

В штатах США основными административно-территориальными подразделениями являются округа, которых насчитывается свыше трех тыс. В ряде штатов округа делятся на *тауны* и *таунишпы*, т. е. свободный тип компактных городских и сельских поселений. Американские города относят к типу муниципальных корпораций. Административно-территориальная организация США предполагает и особые подразделения в штатах – специальные территории, имеющие свои органы управления или комиссии, которые или полностью избираются населением, или назначаются штатами или округами. Специальные округа создаются для выполнения самых разнообразных функций: пожарной охраны, жилищного строительства, водоснабжения и транспортных услуг. Такие округа создаются в условиях, когда органы местного самоуправления по тем или иным причинам не в состоянии обеспечить населению определенный вид услуг.

В Великобритании территория делится на графства, а графства – на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения. Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии – общины. Во всех административно-территориальных единицах, кроме мелких приходов, имеются выборные органы местного самоуправления – советы. В малых приходах функции органов местного самоуправления осуществляют периодически созываемые общие собрания избирателей.

Италия в административно-территориальном отношении делится на области, причем Конституцией Италии предусмотрено предоставление

широкой автономии итальянским областям. Автономные области имеют право принимать собственные законы и обладают другими важными полномочиями. Области делятся на провинции, которые включают в себя городские и сельские коммуны. Во всех этих единицах органами местного управления являются соответствующие выборные советы.

В Германии система административно-территориального деления устанавливается конституциями земель. В соответствии с этими конституциями земли делятся на округа, округа – на районы, а районы – на общины. Районы и общины имеют свои выборные органы местного самоуправления – соответствующие советы. В небольших по численности общинах, наряду с выборными органами, периодически созываются собрания местных избирателей для решения местных вопросов. В округах выборные органы местного самоуправления отсутствуют.

В Японии территориальное деление включает в себя префектуры, причем префектуры различаются по численности населения от полумиллиона до двенадцати миллионов. Префектуры включают в себя города, поселки и деревни. Крупнейшие города с населением свыше полумиллиона имеют особый правовой статус. Органами местного самоуправления в префектурах, городах, поселках и деревнях являются избираемые населением соответствующие собрания.

В Латинской Америке основой территориального деления признается свободная муниципия, управляемая муниципалитетом, однако в некоторых латиноамериканских странах муниципалитетами называют коллегиальные органы всех звеньев местной администрации (Сальвадор, Коста-Рика). В других странах данного региона (Венесуэла, Гондурас) это название закреплено лишь за органами, подчиненными районной администрации¹.

13.2. Конституционно-правовые основы и модели организации местного управления и самоуправления

Органы местного управления составляют элемент государственной организации, однако среди органов государства на местах они не занимают приоритетного положения, поскольку многие функции управления территориями изъяты из их ведения, поручены представителям правительства, различных министерств и пр. Местное управление является особым звеном в государственном механизме, примыкающим в функциональном отношении к аппарату государственной администрации.

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

От эффективности организации и деятельности именно местных органов власти во многом зависит выполнение задач, стоящих перед государством в целом. Особую значимость деятельность местных органов приобретает в связи с тем, что она в наибольшей степени затрагивает права и интересы граждан.

Развитие и совершенствование местных органов власти происходило на протяжении длительного исторического периода времени, системы их претерпели значительные изменения, прежде чем эти органы утвердились в своем современном виде. Основное направление этого развития – переход от жесткой *централизованной системы* власти (характерна для абсолютных монархий, вся власть сосредоточена у монарха и назначаемых им же чиновников) к *децентрализованной системе* современного типа (автономия местных органов власти в пределах своих компетенций и широкое использование самоуправления).

В современных государствах основными формами организации власти на местах являются *местное управление* и *местное самоуправление*.

Местное управление – государственное управление местными делами в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, осуществляемое органами и должностными лицами, назначаемыми высшими (вышестоящими) органами или должностными лицами государства.

Местным самоуправлением называется общественное управление в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, осуществляемое органами и должностными лицами, избираемыми населением данной местности.

Таким образом, сходство местного управления и местного самоуправления – их объекты: в обоих случаях это вопросы местного значения. Главное различие – по субъектам. Различны также формы деятельности (деятельность государственных органов характеризуется своими формами, самоуправленческих – своими), порядок формирования и ответственность.

Местное управление существует во всех государствах, независимо от их политического режима, местное самоуправление (реальное, а не фиктивное) – элемент только демократических государств.

В сущности степень развития именно местного самоуправления отражает степень демократизма данного конкретного государства (парламент государства – не показатель в этом смысле, местные представительные органы отражают демократизм общества в значительно большей степени).

Отношение государств к территориям неодинаково и это дает основания различать модели организации и типы местного управления. Для

разграничения моделей и типов местного управления используются следующие критерии:

- правовое положение территориальных сообществ граждан;
- состав интересов, осуществление которых возлагается на систему органов местного управления;
- средства контроля, которыми располагает государство в отношении территорий;
- условия формирования местных органов управления.

Структура систем органов местного самоуправления, порядок взаимоотношений между их звеньями и с местной властью может существенно различаться.

На формирование таких систем оказывают влияние различные факторы, главными из которых являются форма государственного устройства, политический режим и принадлежность страны к определенной системе права.

Условно системы местного управления, существующие в различных государствах, можно разделить на четыре группы.

Англосаксонская модель. Для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах, областях, округах) населением избирается *совет*, срок полномочий которого обычно два–четыре года. Состав различен – от нескольких человек в мелких населенных пунктах до 30–35 человек в крупных городах.

Вместе с советом избираются важнейшие должностные лица – шериф, казначей и т. п. Должностным лицом, возглавляющим территориальную единицу, является *мэр* (управляющий), который может избираться либо непосредственно населением (в этом случае он имеет большой объем полномочий), либо советом.

Характерная черта данной системы – отсутствие чиновников, назначаемых центральной властью для контроля за деятельностью органов самоуправления. Местные советы самостоятельно решают все вопросы своей компетенции.

Данная система существует в Великобритании, США, Австралии, Канаде и других государствах.

Романо-германская модель свойственна многим современным государствам Европы (Франция, Италия, Польша и др.). Главная черта, отличающая ее от англосаксонской, – сочетание выборности и назначения местных органов. Для романо-германской модели местного самоуправления характерно использование института *муниципалитетов*. Под ними понимаются выборные советы в крупных общинах (как правило, в больших городах), обладающие правами юридического

лица (муниципалитеты Франции). В таком случае органами управления обычно являются мэр и городской совет (или муниципальный совет). Кроме того, указанным термином в ряде зарубежных стран именуются административно-территориальные единицы соответствующего уровня (Азербайджан, Грузия, Испания).

Иберийская модель первоначально возникла в Испании, в раннебуржуазный период развития страны. В современной Испании ее нет (там действует романо-германская система), однако она существует во многих латиноамериканских государствах. Отличается большим количеством разновидностей.

Особенности данной модели в том, что регидор (глава административно-территориальной единицы) одновременно является председателем совета и его исполнительным органом (совмещает законодательные и административные функции), утверждается правительством и является его представителем в данной территориальной единице.

Таким образом, глава административно-территориальной единицы занимает особое положение (не подчинен совету, а по сути, сам контролирует его), объем его полномочий максимален (это характерно для стран Латинской Америки, так как приоритет принадлежит должностным лицам, а не коллегиальным органам. Проявляется это на всех уровнях – от президента страны до должностных лиц местной власти).

Советская модель (система Советов) принципиально отличается от всех. Появилась она в СССР, в дальнейшем распространилась на все страны тоталитарного социализма.

Главная черта – отсутствие четких границ между местным управлением и самоуправлением. Самоуправление фактически вообще отсутствует, однако юридически может провозглашаться.

Советы всех уровней являются органами государственной власти. Исполнительным органом является избираемый советом исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления на соответствующей территории.

Советы образуют единую систему, при которой нижестоящие подчинены вышестоящим.

Компетенция советов в данной системе также имеет особенность – они решают не только местные, но и общегосударственные вопросы.

Деятельность советов, как правило, полностью контролируется руководящей в стране партией (ее органы фактически принимают решения, эти советы – лишь формальность).

В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории *должностных лиц* со своей четко определенной компетенцией.

В американских округах, например, существует большое количество выборных должностных лиц – казначей, инспектор, ассессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полномочия которых определяются законодательством соответствующего штата и которые входят в структуру местного самоуправления. *Казначей* организует сбор налогов, хранение средств, выдачу средств, ассигнованных на различные местные нужды, контролирует расходование этих средств. *Инспектор* или *инженер* несет ответственность за проектирование дорог, мостов, установление границ, землеустройство и т. д. *Ассессор* занимается выявлением и оценкой всех видов собственности, подлежащей налогообложению. *Регистратор* занимается регистрацией покупок, продаж, разделов, закладов и иных действий в отношении имущества, а также завещаний, свидетельств о браке, разводе и т. д. *Клерк* отвечает за надлежащее хранение и оформление документов округа, организацию регистрации избирателей, проведение голосования и подсчет поданных голосов. *Шериф* возглавляет полицию округа, управляет тюрьмой, осуществляет аресты. *Прокурор* преследует в судебном порядке лиц, обвиненных в совершении преступлений, представляет округ в суде, консультирует совет округа и должностных лиц по юридическим вопросам.

Неотъемлемой частью структуры органов местного самоуправления являются различные отделы и организации, аккумулирующие в себе различные сферы деятельности. Наиболее распространены отделы здравоохранения, полиции, финансов, пожарной охраны, общественных работ, социальных служб, рабочей силы, транспорта, коммунальных услуг, отдыха населения, по делам потребителей и т. д.

13.3. Компетенция органов местного управления и самоуправления

Основной объем полномочий органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и может отличаться даже в рамках одной страны. Общее правило, касающееся полномочий местных сообществ, заключается в том, что эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими во всем, что касается местных дел. Фактически они обладают полномочиями решать только местные вопросы.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов. Они включают в себя строительство и содержание домов для престарелых, мест для ночле-

га, строительство дешевого жилья, муниципальных школ, больниц, родильных домов и т. д.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т. д.).

Полномочия в области охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан включают в себя установление правил поведения в общественных местах, дачу разрешений или наложение запрета на проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, пикетов и других форм общественно-политической деятельности населения данного муниципального образования, издание предписаний по осуществлению санитарного надзора, медицинского обслуживания населения и т. д.

В ряде стран (США, Канада, Франция и др.) в ведении органов местного самоуправления находятся полицейские силы, на которые возлагается несение патрульной, охранной служб и другие виды полицейской деятельности.

Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с европейской хартией о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Конституция Испании, например, прямо закрепляет положение о том, что местные финансы должны быть достаточными для выполнения функций, возлагаемых законом на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участия в налоговых сборах государства и региональных автономных объединений.

Для муниципальных образований существуют, как правило, два вида источников доходов. Первый – местные источники: налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Второй – центральные источники: субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами), как общие, идущие на поддержку муниципалитетов, так и специальные, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство¹.

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СИЛОВЫХ СТРУКТУР В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

14.1. Полиция как государственный и правовой институт. Системы организации полицейских формирований

Полиция (милиция и аналогичные службы) – неотъемлемая часть любого государства. Подходы к определению ее места и роли в системе органов государства в различных странах неодинаковы и зависят прежде всего от формы государства. Роль полиции среди иных государственных органов и органов местной власти определяют политический режим и форма государственного устройства.

Вызывает интерес то, что конституции и конституционные законы США, Великобритании и других стран англосаксонской системы права вообще не содержат упоминания о полиции как об автономном звене исполнительной власти. В основных законах большинства стран Латинской Америки и Европы (Бельгии, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, Аргентине, Бразилии) речь о полиции ведется в контексте ее подчиненности судебным властям.

Вместе с тем при всех специфических национальных особенностях организация и управление полицией имеют немало общих черт. Это объясняется достаточно универсальным подходом к назначению данного института.

В соответствии с общепризнанным подходом *полиция* – государственный орган, осуществляющий юрисдикционную и контрольно-надзорную деятельность в сфере обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка и наделенный в этой связи правом применения мер физического принуждения, оружия и специальных средств.

Выделяются системы организации полиции:

централизованная (все полицейские органы и должностные лица находятся в жестком иерархическом подчинении нижестоящих вышестоящим – страны континентального права);

децентрализованная (на низовом уровне полиция подчинена органу, их сформировавшему; на центральном уровне функционируют централизованные полицейские службы – США);

полуцентрализованная (в организационно-техническом обеспечении полиция подчиняется управленческим органам общей компетенции соответствующего территориального уровня, а в плане выработки мер функциональной деятельности по охране общественного порядка и т. д. вышестоящим полицейским структурам – Великобритания).

Для большинства современных зарубежных государств является типичным существование муниципальной полиции, которая создается органами местного самоуправления территориальных образований, непосредственно подчиняется им, полностью или частично содержится за счет местных бюджетов и действует в пределах территориального образования. Типичным примером может служить полиция штатов и местная полиция США, должностные лица которой несут ответственность только перед органами местного самоуправления.

Кроме того, важной особенностью организации полицейской деятельности многих иностранных государств является то, что функции по охране правопорядка возлагаются не только на общую полицию, но и на формирования, имеющие статус компонента вооруженных сил. Примером таких формирований являются: *жандармерия* в Аргентине, Бельгии, Бразилии, Голландии, Мексике, Турции, Франции; *корпус карabinieri* в Италии и Чили; *войска Национальной гвардии* в России; *вооруженная полиция* в Индии; *вооруженная народная полиция* в Китае. Эти формирования, как правило, имеют двойную подчиненность – министерствам внутренних дел (юстиции) и обороны, так как помимо борьбы с преступностью, терроризмом, незаконными вооруженными формированиями и массовыми беспорядками, а также охраны границ, они осуществляют функции военной полиции, призыв в армию, ведут учет призывников. Кроме того, на них возлагается территориальная оборона, проведение операций по нейтрализации воздушных и морских десантов в случае войны, эвакуация и оказание помощи населению при стихийных бедствиях, техногенных авариях.

14.2. Отраслевые службы полиции.

Принципы комплектования полицейских формирований

В большинстве государств организация полиции осуществляется по отраслевому принципу. Это вызвано тем, что она выполняет множество неподчиненных функций, каждая из которых реализуется особыми средствами и методами, что требует специфических знаний и навыков, а также специальной организации и управления работой.

Основные черты структурных моделей полицейских формирований сложились за рубежом еще в конце XIX в. Именно тогда образовались службы: патрульная, криминальной полиции, политической полиции и т. д. В дальнейшем модернизация структуры осуществлялась за счет отраслевых аппаратов путем создания в них необходимых служб. Преимущественными критериями при этом являлись устойчивые изменения в криминогенной обстановке.

Так, распространение в 60-х гг. наркомании и терроризма обусловило создание соответствующих подразделений в рамках службы криминальной полиции. Развитие в 90-х гг. туристического бизнеса в Египте привело к возникновению специальной туристической полиции для предупреждения и пресечения правонарушений в отношении туристов-иностранцев. В последние годы высокими темпами развивается сфера высоких технологий и телекоммуникаций, что повлекло необходимость создания соответствующих полицейских структур по борьбе с правонарушениями в данной области.

Типичные отраслевые службы полиции в современных зарубежных странах.

Патрульная служба. Полицейские по патрулируемому участку передвигаются пешком, верхом на лошадях или на транспортном средстве, внимательно следя за происходящим вокруг. Патрульные полицейские чаще всего работают по сменам, которые могут длиться сутки. В некоторых обстоятельствах полиция берет на себя функции, которые не входят в ее обязанности (например, оказывает помощь лицам с психическими нарушениями, социально незащищенным людям);

Патрульные наделены широкими полномочиями. Им предоставлено право выносить официальные предупреждения, задерживать нарушителей, производить обыски, применять физические меры воздействия, использовать резиновые палки, наручники, огнестрельное оружие, гранаты со слезоточивым газом.

Дорожная полиция. На данную службу возлагается обязанность по регулированию дорожного движения, предупреждению дорожно-транспортных происшествий. Дорожная полиция кроме осуществления контроля за дорожным движением, соблюдением правил дорожного движения, выявлением водителей, находящихся в состоянии опьянения, также может заниматься расследованием дорожно-транспортных происшествий (дорожная полиция Венгрии, полиция на водах в Германии; в США функции дорожной полиции выполняют шерифы и полицейские должностные лица местной полиции).

Криминальная полиция. На нее возлагаются: раскрытие преступлений, совершенных в условиях неочевидности, поиск виновных и их задержание, оказание судебным властям содействия в сборе доказательств, розыск похищенного имущества, ведение оперативных учетов, проведение профилактических мероприятий.

В США центральным органом криминальной полиции является Федеральное бюро расследований (ФБР).

В Великобритании – Скотланд-Ярд (департамент криминальных расследований полиции Большого Лондона), подчиняющийся министру внутренних дел; криминальные отделы территориальных отрядов полиции.

Во Франции эти функции выполняются Центральным управлением судебной полиции Главного управления национальной полиции МВД Франции с региональными и территориальными подразделениями; подразделения криминальной полиции в городах.

В Японии функции криминальной полиции выполняют Департамент криминальной полиции Главного полицейского управления, отделы криминальной полиции окружных, префектурных и городских управлений.

Организационное построение данной службы в зарубежных странах может быть разнообразным, однако основное содержание ее деятельности, стратегия и тактика существенно не различаются.

Полиция государственной безопасности. Главными ее задачами являются контрразведка, а также выявление и противодействие деяниям, представляющим угрозу для действующего конституционного строя, а также государственной безопасности.

Данная полицейская служба зародилась во Франции. Именно там в период руководства полицией Ж. Фуше возникла целая система органов политического сыска, призванных бороться с антиправительственными заговорами, тайными обществами и подрывными акциями иностранных государств.

Примерами подразделений политической полиции могут служить Служба государственной безопасности Швеции СЭПО (швед. SÄPO от Sakerhetspolisen). К ее компетенции относятся: контрразведка, защита конституции, противодействие терроризму и обеспечение государственной безопасности. Схожие функции имеются у полиции государственной безопасности Финляндии, полиции безопасности МВД Латвии (латыш. Drošības policija). В Латвии функционирует бюро по защите конституции – невоенный институт государственной безопасности, осуществляющий разведывательные и контрразведывательные мероприятия, а также защиту секретов НАТО и ЕС.

Служба оперативного вмешательства. Предназначена для предотвращения и подавления массовых беспорядков, а также борьбы с терроризмом. В последние годы эти явления получают все большее распространение, что свидетельствует о росте агрессии в обществе. Как правило, данные службы состоят из особых мобильных подразделений,

оснащенных специальными видами вооружения, транспортом и средствами связи, имеющих, как правило, армейскую структуру.

Во Франции к данной службе относятся Республиканские роты безопасности (фр. Compagnies républicaines de sécurité – CRS), которые обеспечивают порядок в ходе проведения массовых мероприятий.

Особую часть мобильных сил полиции составляют подразделения, предназначенные для силового противостояния терроризму. Наиболее известные из них – девятая группа охраны границ Германии (GSG-9), подразделение специального оружия и тактики ФБР США (SWAT), специальный отряд быстрого реагирования РФ (СОБР).

В полиции зарубежных государств огромное значение придается вопросам подготовки полицейских кадров, их обучению. Подходы в этом вопросе различаются, но общим является наличие специализированных полицейских учебных заведений разного уровня: от курсов первоначальной подготовки до высших учебных заведений и учреждений повышения квалификации (подготовки) руководящих полицейских кадров.

Общие критерии отбора на службу в полицию. Основными критериями отбора кандидатов на службу в полицию являются: гражданство, возраст, образование, медицинские и физические данные, благонадежность, рекомендации соседей и сослуживцев. Чаще всего отбираются граждане определенного возраста (например, от 17 до 30 лет). В большинстве стран от кандидатов требуют наличия минимального уровня образования. Важную роль при отборе играют физические данные, а также способность сдать нормативы по физической подготовке. В некоторых странах используются более сложные методы тестирования, направленные на выявление умственных способностей и личностных качеств кандидатов, прежде всего стрессоустойчивости и эмоциональной уравновешенности.

Во многих государствах руководители полиции обязаны иметь юридическое образование, в некоторых – начинать службу в полиции с уровня рядового состава.

Системы подготовки полицейских кадров. Анализ систем подготовки офицерских полицейских кадров разных стран мира позволил выделить три подхода:

подготовка в различных учебных центрах или академиях (школах) полиции. От 3 до 18 месяцев (в отдельных случаях 30 месяцев, из них около 18 месяцев отводится стажировкам в полицейских подразделениях) занимает первоначальная подготовка, затем следует практическая работа (стажировка) под руководством более опытного старшего сотруд-

ника. Обучение проходят полицейские, имеющие как базовое школьное, так и высшее образование (США);

подготовка в колледжах, институтах, университетах или академиях полиции по системе профессионального практико-ориентированного обучения (специальности правоохранительного профиля). Сотрудник, имеющий данное образование, может проходить службу на офицерских должностях в полиции, однако заниматься иной юридической деятельностью он не может (Криминалистическо-полицейская академия Республики Сербии, Высшая школа полиции в г. Щитно Республики Польша);

подготовка в колледжах, институтах, университетах или академиях полиции по системе высшего юридического образования университетского типа по специальности «Юриспруденция», «Правоведение». Выпускники данных учебных заведений получают общегосударственный диплом юриста, который дает им право помимо службы в полиции работать судьями, прокурорами, адвокатами, юрисконсультами (Россия, Украина, Казахстан)¹.

14.3. Конституционно-правовой статус вооруженных сил, их место и роль в системе государственных институтов

Неотъемлемым компонентом государственного суверенитета любого современного государства является наличие вооруженных сил – армии. В конституциях зарубежных стран статусу вооруженных сил уделяется особое место. В частности, можно выделить следующие элементы основ военного строительства, закрепляемые в зарубежных конституциях.

Цели, задачи и статус вооруженных сил. Данный вопрос находит отражение практически во всех конституциях. Вооруженные силы зарубежных государств призваны обеспечивать их суверенитет и независимость, защищать их территориальную целостность и конституционный строй. Ввиду этого особое внимание уделяется особому статусу вооруженных сил как исключительно государственному виду службы. Например, ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации запрещено создание вооруженных формирований вне структуры государства; ст. 63 Конституции Венгрии провозглашает, что свобода ассоциаций не распространяется на создание вооруженных организаций; ст. 20 Конституции Македонии запрещает военные и военизированные образования, которые не входят в вооруженные силы республики.

¹ Зарубежный опыт подготовки полицейских кадров (на примере США и ряда стран Европы) : справ. / учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь» ; сост.: В.В. Бачила, М.Ю. Васильков, И.А. Новиков. Минск : Акад. МВД, 2014.

По этой же причине ряд государств закрепляет в конституциях принцип неучастия вооруженных сил в политической жизни страны.

Так, согласно португальской Конституции 1976 г. вооруженные силы в высшей степени департизированы, а военнослужащие не могут использовать оружие, свой пост или должностное положение для какого-либо вмешательства в политику (ч. 4 ст. 275). Конституция Польши 1997 г. декларирует нейтралитет вооруженных сил в политических делах, а также их подчиненность гражданскому и демократическому контролю (ст. 26). В этих целях некоторые страны идут по пути лишения военнослужащих избирательных прав. Так, Конституция Бразилии 1988 г. закрепляет положение, согласно которому лица, призванные на военную службу, не включаются в избирательные списки. Органический закон Аргентины запрещает выдвигаться на публичную избираемую должность лицу, входящему в состав вооруженных сил республики.

Регулирование вопросов статуса вооруженных сил содержится в гл. 2 Конституции Японии. Отказ от войны состоит из одной статьи, где сказано, что японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения споров, никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается. Формально не имея армии, японцы обошли этот конституционный запрет и вместо армии создали так называемые силы самообороны. Эти силы, формально не являясь армией, имеют подразделения сухопутных, военно-воздушных и военно-морских войск, но слово «армия» в названии не присутствует.

Комплектование вооруженных сил и воинская обязанность. Комплектование армии в современных государствах осуществляется двумя способами.

Система воинской повинности. Обязательный призыв в армию сохраняется во многих зарубежных государствах. Чаще всего подобную систему можно встретить в социалистических государствах (КНР, КНДР). Вместе с тем некоторые европейские страны обязывают своих граждан отслужить определенный срок в вооруженных силах. Конституция Португалии 1976 г. содержит довольно строгие формулировки, называя защиту Родины основной обязанностью всех португальцев (ч. 1 ст. 276) и постановляя, что никакой гражданин не может ни сохранить, ни получить государственный пост или пост в другом публичном учреждении, если он не исполнит свои воинские обязанности. Наиболее жесткая система воинской обязанности существует в Израиле, где моло-

дые люди мужского пола обязательно служат три года, а девушки – два. Нести военную службу обязывает каждого швейцарца ст. 59 Союзной Конституции Швейцарии 1999 г. Обязательный призыв существует и в Финляндии, Греции, Эстонии. В 2016 г. система воинской обязанности была введена в Литве. Вместе с тем в большинстве государств существует институт альтернативной службы.

Профессиональная служба в армии. При этой модели поступление на воинскую службу осуществляется только в добровольном порядке и оформляется специальными договорами. Военнослужащие – профессиональные военные, служат три–четыре года. С ними заключается договор, который затем может быть продлен. За такую службу в армии назначается неплохое жалование, по истечении двух–трех сроков государство устанавливает еще и различные привилегии и льготы. Например, в США, где после Вьетнамской войны принята система профессиональной армии, гражданин США, отслуживший не менее установленного в контракте срока (обычно три–четыре года), получает после этого определенную сумму на учебу в высшем учебном заведении. Профессиональная армия существует также в Великобритании, Индии и большинстве стран Европы.

Вместе с тем многие государства используют *смешанную систему комплектования вооруженных сил*, когда часть армии формируется на призывной основе, а другая часть – на основе профессиональной службы по контракту.

Решение военных стратегических вопросов и командование вооруженными силами. Зарубежные конституции особое внимание уделяют статусу и полномочиям главнокомандующего вооруженными силами.

Как правило, глава государства (президент или король) одновременно является Верховным главнокомандующим вооруженными силами (и также обладает правом назначать не только на гражданские, но и на военные государственные должности). К примеру, ст. 87 Конституции Италии закрепляет, что президент республики является командующим вооруженными силами, председательствует в созданном согласно закону Верховном совете обороны, объявляет по решению палат состояние войны.

Таким образом, военные полномочия верховного главнокомандующего далеко не абсолютны. Даже наиболее либеральные конституции Европы серьезно их ограничивают. Так, в соответствии с Конституцией Дании монарх, осуществляющий исполнительную власть в государстве (ст. 3), не может использовать вооруженные силы против какого-либо

иностранного государства, иначе как в случае «вооруженного нападения на Королевство или Вооруженные силы Дании». Во всех остальных случаях требуется предварительное согласие датского парламента – Фолькетинга. Меры, предпринимаемые королем в рамках его военных полномочий, должны быть незамедлительно представлены на рассмотрение Фолькетинга. Если же парламент в это время не заседает, он должен быть столь же незамедлительно созван (ст. 19 (2)).

Полномочия парламента по принятию решения о состоянии войны и полномочия главы государства или главы исполнительной власти по руководству вооруженными силами разграничиваются. Так, согласно ст. 87 Конституции Италии президент объявляет по решению палат состояние войны; в соответствии со ст. 35 Конституции Франции объявление войны разрешается парламентом, а согласно ст. 43 Конституции Латвии президент на основании постановления Сейма объявляет войну.

Есть, однако, и исключения. Так, Конституция Латвии разделяет полномочия президента, являющегося главнокомандующим вооруженными силами государства, и Верховного главнокомандующего, назначаемого президентом в случае войны (ст. 43). Конституция Польши, называя президента республики Верховным главнокомандующим (ст. 134 (1)), ограничивает его верховенство над вооруженными силами лишь периодом мирного времени (ч. 2 ст. 134). В случае начала войны президент по предложению председателя Совета министров назначает Высшего командующего, компетенцию и принципы подчиненности которого конституционным органам Республики Польши определяет специальный закон (ч. 4 ст. 134)¹.

¹ Конституционное право государств Европы : учеб. пособие (отв. ред. Д.А. Ковачев). М. : Волтерс Клувер, 2005.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

15. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

15.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Великобритания (официальное наименование – Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) – развитое современное государство, один из ведущих мировых экономических, финансовых, внешнеторговых центров. При этом Великобритания является государством с вековыми конституционными традициями, родиной европейской демократии и парламентаризма. Исторические особенности развития государства обусловили своеобразие системы британского права, которое включает писаную и неписаную части. В связи с отсутствием кодификации или официальной систематизации права, строгого научного разграничения между конституционным и иными отраслями права в Великобритании нет. Не существует и акта, который был бы официально провозглашен основным законом. Вместе с тем исходя из анализа имеющихся британских правовых источников в сфере взаимоотношений главы государства с иными органами государственной власти следует, что Великобритания является *парламентской монархией с демократическим* политическим режимом.

По форме государственного устройства Великобритания является *сложным унитарным* государством. Составными частями собственно Соединенного Королевства являются Англия, Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия.

Характерные черты конституции. Главной чертой, отличающей Великобританию от большинства современных государств является отсутствие писаной конституции в привычном формате единого нормативного акта, обладающего высшей юридической силой. В связи с этим сам термин «конституция» для Великобритании понимается в абстрактном смысле. Это обусловлено тем, что британская конституция обладает рядом *специфических черт*:

является единой для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии;

состоит из четырех компонентов: статутное право, общее право, конституционные соглашения, доктринальные источники;

является *гибкой*, поскольку в английском праве нет различия между конституционным и текущим законом. Действует общий порядок принятия и изменения парламентских законов, которые не могут пересматриваться судами или объявляться неконституционными.

Таким образом, источниками Конституции Великобритании являются:

статуты. Эта категория актов, составляющих британскую конституцию, охватывает акты парламента и акты делегированного законодательства. Статуты как часть конституции можно представить следующим образом:

правовые акты, принятые до XX в., но сохраняющие свое значение как действующее право: Великая хартия вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Акт о союзе с Шотландией 1706 г., Акт о престолонаследии 1701 г. и др.;

парламентские акты, принятые в XX в. и начале XXI в.: акты о парламенте 1911 и 1949 гг., акты о пэрах 1958 и 1963 гг., Акт о Палате общин 1978 г., акты о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг., Акт о Палате лордов 1999 г., акты о местном управлении 1999, 2000, 2003 гг., Акт о доступе к правосудию 1999 г., Акт о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г., Акт о судах 2003 г., акты о конституционной реформе 2005 и 2010 гг., Акт о престолонаследии 2013 г., Акт о реформе Палаты лордов 2014 г.;

акты делегированного законодательства, принятые исполнительной властью на основе прав, делегированных парламентом. К этой категории актов относятся акты, издаваемые министрами Великобритании, местными органами власти и публичными корпорациями. Наиболее важными из актов делегированного законодательства являются указы в Тайном совете, издаваемые от имени монарха;

судебные прецеденты. Судебные прецеденты, содержащие принципы конституционного права, создавались в ходе обычной судебной практики. По результатам рассмотрения конкретного дела суд выносит решение, часть которого составляет правило прецедента. В большинстве своем это решения Высокого суда (отделение королевской скамьи), Апелляционного суда и Верховного суда (в прошлом – Палаты лордов); *конституционные соглашения.* Их можно представить в виде двух основных групп.

Конституционные соглашения, регламентирующие отношения *монарх – кабинет министров*:

монарх поручает лидеру партии или блока партий, победивших на выборах в Палату общин, сформировать правительство;

монарх назначает министров по рекомендации премьер-министра;

назначаемые министры образуют правительство, в рамках которого создается кабинет; в его состав входят министры, именуемые членами Тайного совета (при этом наличие правительства и кабинета писаным правом не предусмотрены).

Конституционные соглашения, регулирующие отношения между *палатами парламента*:

парламентское большинство не должно лишать возможности высказываться парламентское меньшинство. Обязанность спикера – следить за этим;

замещение вакансий в комитетах парламента должно осуществляться пропорционально представительству политических партий в палате.

Некоторые конституционные соглашения утратили свое значение в связи с закреплением аналогичных норм в парламентских законах. Например, конституционное соглашение, устанавливавшее, что в случае спора между палатами парламента в конечном итоге спор решался в пользу Палаты общин. Это соглашение, по сути, было заменено нормами Акта о парламенте 1911 г.

15.2. Высшие органы государственной власти

В Великобритании не действует в классическом виде принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательная, исполнительная и судебная власти осуществляются разными государственными органами. Монарх всегда был и остается частью каждой из ветвей власти: правительство ее величества; министры ее величества; королевская подпись на законопроекте; судьи ее величества; судебный обвинительный акт от имени монарха. Таким образом, формально-юридически монарх является составляющей всех ветвей власти. Особенности принципа разделения властей в Великобритании также проявляются в следующем:

члены правительства являются членами законодательного органа власти, а также обладают полномочиями издавать акты делегированного законодательства;

лорд-спикер является одновременно членом кабинета, спикером Палаты лордов;

Тайный совет – совещательный, исполнительный орган при монархе, в лице своего Судебного комитета является высшей инстанцией для рассмотрения апелляций на решения церковных судов и медицинских трибуналов.

Парламент. Британский парламент состоит из двух палат: *Палаты общин и Палаты лордов*.

Палата общин избирается сроком на пять лет путем всеобщих равных выборов при тайном голосовании на основе *мажоритарной системы относительного большинства*.

Пассивным избирательным правом пользуются граждане, достигшие 21 года и обладающие правом голоса. Исключение составляют священники англиканской церкви, лица, находящиеся на государственной службе, и банкроты.

Число избираемых депутатов Палаты общин соответствует количеству избирательных округов. При определении состава депутатского корпуса Палаты общин учитываются основные факторы: а) партийная принадлежность депутатов; б) региональное представительство.

Состав Палаты общин. Главой Палаты общин является *спикер*, избираемый палатой из числа своих членов. Исторически спикер обладал большим авторитетом и обеспечивал связь между общинами и монархом. Кандидатура спикера согласовывается с лидерами политических партий, представленных в Палате общин, после продолжительных консультаций со всеми депутатами фракции. В соответствии с традицией кандидатура спикера должна быть одобрена монархом, с которым этот вопрос предварительно обсуждается.

В рамках своих полномочий спикер:

обеспечивает взаимодействие между Палатой общин и монархом, Палатой общин и Палатой лордов;

руководит работой Палаты общин и обеспечивает равные права на участие в этой работе депутатов, в частности составляющих меньшинство палаты. Например, спикер может воспрепятствовать применению правила прекращения прений на том основании, что это нарушает права меньшинства или правила процедуры Палаты общин;

дает советы и разъяснения по правилам процедуры Палаты общин;

обладает дисциплинарными полномочиями в отношении нарушителей порядка в палате;

подтверждает правильность процедуры преодоления вето Палаты лордов;

удостоверяет финансовый характер законопроекта, рассматриваемого Палатой общин.

Комитеты Палаты общин:

комитеты всей палаты представляют собой Палату общин в полном составе, заседание которой проводится не под руководством спикера, как обычно, а во главе с избираемым председателем. Эта форма

работы Палаты общин используется, как правило, при принятии решений конституционного значения. Например, при принятии Акта о Европейских сообществах 1972 г.;

постоянные комитеты формируются комитетом по отбору в составе 16–50 депутатов для рассмотрения конкретных законопроектов. Большинство постоянных комитетов не специализированы, однако некоторые из них определенным образом ориентированы;

отобранные комитеты формируются из числа депутатов после консультаций с руководителями партийных фракций и осуществляют функции, делегированные им Палатой общин. Отобранные комитеты бывают нескольких видов: а) комитеты, рассматривающие публичные законопроекты или осуществляющие экспертизу по наиболее важным вопросам, составляющим предмет будущего законодательства; б) комитеты, рассматривающие частные законопроекты; в) сессионные комитеты, создаваемые в начале каждой сессии палаты для рассмотрения определенных вопросов или выполнения функций постоянного характера;

совместные комитеты обеих палат парламента, формируемые из их представителей и создаваемые для рассмотрения неполитических вопросов и некоторых видов законопроектов, например консолидированных биллей.

Палата лордов (англ. The House of Lords) – верхняя палата парламента Великобритании. Полное наименование – почтенные лорды духовные и светские Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в парламенте.

Палата лордов ведет свое происхождение от Большого Совета, существовавшего в нормандский период истории Англии. В его состав входили наиболее крупные земледельцы, служившие королю и называвшиеся баронами.

В Палате лордов 793 члена, в число которых входят 2 архиепископа, 24 епископа англиканской церкви (лорды духовные) и 767 пэров (лорды светские). При этом законом не установлено точное число членов данной палаты, в связи с чем оно постоянно изменяется.

Одной из главных особенностей данной палаты является то, что ее члены не избираются, а получают членство в зависимости от вида пэров.

До 1999 г. Палата лордов имела четыре вида пэров:

Духовные лорды: 26 архиепископов и епископов англиканской церкви;

Наследственные пэры: герцоги, маркизы, графы, виконты. Длительный период наследственные пэры составляли более 60 % от общего числа Палаты лордов);

Пожизненные пэры (около 36 % членов Палаты лордов). В соответствии с законом лица, имеющие большие заслуги перед государством, получают титул барона или баронессы и пожизненное место в Палате лордов;

Судебные лорды – 12 юристов, осуществляющих функции высшей судебной инстанции.

Несмотря на столь многочисленный состав палаты, активное участие в работе Палаты лордов принимала меньшая ее часть, в основном пожизненные пэры и судебные лорды. Кворум составлял всего 3 человека.

Парламентская реформа 1999 г. устранила автоматическое право наследования места в верхней палате. Дальнейшее реформирование палаты в 2009 г. повлекло изъятие судебных полномочий из ее компетенции. Функции высшей судебной инстанции перешли к Верховному суду Великобритании, куда вошли судебные лорды.

В 2005 г. реформировалась должность главы Палаты лордов, который стал именоваться *лордом-спикером*. Он входит в состав кабинета и назначается монархом по предложению премьер-министра сроком на пять лет. *Лорд-спикер*:

имеет право участвовать в дебатах и выступать от имени правительства, когда Палата лордов заседает как комитет всей палаты;

оценивает в предварительном порядке запросы (обращения) пэров, направляемые в комитет по привилегиям;

является Главным советником правительства по вопросам правосудия и применения конституции;

издает приказы о созыве на сессию Палаты лордов и проведении парламентских выборов.

В Палате лордов лорд-спикер имеет двух заместителей, ежегодно избираемых палатой в начале сессии.

Палата лордов создает комитеты, рассматривающие различные вопросы ее компетенции. Наиболее важными являются Комитет по науке и технологиям и Комитет по вопросам Европейского союза.

Функции Палаты лордов осуществляются в законодательной и контрольной сферах.

Законодательные функции осуществляются путем участия в законодательном процессе, в частности в следующих формах:

внесение поправок в законопроекты, принятые Палатой общин;

отклонение законопроектов, принятых Палатой общин;

внесение законопроектов, предусматривающих одобрение международных договоров Великобритании или принимаемых в рамках правовой реформы, особенно в связи с участием в ЕС;

изучение частных законопроектов и актов делегированного законодательства.

Монарх – глава государства, источник суверенной власти и символ единства нации.

Согласно Акту о престолонаследии 1701 г. в Великобритании долгое время действовала кастильская система, в соответствии с которой наследование трона умершего или отрекшегося монарха осуществлялось старшим сыном, а при его отсутствии – старшей дочерью. В 2013 г. Великобритания перешла на шведскую систему, согласно которой наследником будет считаться первый ребенок, родившийся у монаршей четы вне зависимости от пола. При этом для претендента на английский трон предъявляется религиозный ценз – он должен быть протестантом по вероисповеданию.

Монарх в Великобритании олицетворяет собой стабильность государственных институтов и единство нации. Его положение в системе власти определяется формулой «царствует, но не правит». Формально монарх обладает значительными полномочиями и еще большим влиянием на функционирование институтов власти. Большинство полномочий монарха определяется понятием «королевская прерогатива», другие полномочия закрепляются законом.

Королевская прерогатива – совокупность полномочий монарха по общему праву. В английской истории эти полномочия рассматривались и как естественно присущие монарху от природы, и как делимые на естественные и политические, и как неотъемлемые, которые не могут быть ограничены даже парламентом. Таким образом, после 1688 г. королевская прерогатива стала восприниматься как ограничиваемая законом и определяемая судебной практикой.

В английском конституционном праве различают два основных вида прерогативных полномочий монарха: личные и политические.

Личные прерогативы в основном сводятся к ряду правил, обеспечивающих королевские иммунитеты и право собственности. Например, «монарх никогда не умирает», т. е. по общему праву междуцарствия быть не может, так как существующая система престолонаследия предусматривает постоянное функционирование института монархии. Другим примером личной прерогативы является правило, гласящее, что «монарх не может поступать неправильно». На практике это означает судебный иммунитет монарха. Из этого, однако, не следует, что монарх как институт власти не может быть ответчиком в суде. Речь идет лишь о личном иммунитете монарха.

Политические прерогативы. Эта группа прерогатив касается полномочий в области осуществления государственной власти. К ним относятся:

право назначать и увольнять министров;
право созывать и распускать парламент;
подписание законопроектов, принимаемых палатами парламента;
управление собственностью монаршего двора;
руководство вооруженными силами;
право объявления войны и заключения мира;
право заключения международных договоров;
право направления и аккредитации дипломатических представителей;
право на признание зарубежных государств и правительств;
жалованье почетных званий.

Политические полномочия (прерогативы) монарха осуществляются по совету и при участии министров правительства.

Тайный совет представляет собой совещательный орган при монархе, исторически появившийся в системе власти Британии в XIII в.

В состав Тайного совета входят министры кабинета, судьи Апелляционного суда, архиепископы англиканской церкви, спикер Палаты общин, британские послы в зарубежных странах и другие лица, занимающие или занимавшие высшие должности на государственной службе. Всего около 300 человек.

Кабинет представляет собой группу министров, приглашаемых премьер-министром для обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики страны.

Вопрос о численном составе кабинета премьер-министр решает самостоятельно. Обычно это около 20 человек.

Персональный состав также предопределяется премьер-министром при назначении на важнейшие министерские посты. При формировании кабинета должно соблюдаться единственное условие: его члены обязаны заседать в одной из палат парламента с тем, чтобы их деятельность находилась под постоянным парламентским контролем. При этом закон устанавливает обязательную квоту министров – членов Палаты общин, предопределяя таким образом участие в правительстве членов Палаты лордов. *Лорд-канцлер* (спикер Палаты лордов) всегда входит в состав кабинета.

Внутренний кабинет. Это понятие охватывает группу ближайших советников и друзей премьер-министра, которые являются членами кабинета. Внутренний кабинет – неформальное объединение министров, не имеющее правового статуса или структурной организации в рамках кабинета министров.

Функции кабинета министров:

окончательное определение политического курса государства, выноса на обсуждение и утверждение парламента;

осуществление контроля за тем, чтобы аппарат исполнительной власти действовал в соответствии с политической линией, определенной парламентом;

постоянная координация и разграничение сфер деятельности министерств и ведомств.

Кабинет возглавляет *премьер-министр*, которым назначается лидер партии, победившей на выборах в Палату общин. Он осуществляет общее руководство кабинетом министров и является неформальным лидером государства.

Функции премьер-министра:

сформировать правительство и руководить его деятельностью;

поддерживать постоянные отношения между кабинетом и монархом, давать советы монарху по вопросам политики;

представлять правительство в парламентских дебатах и отвечать на вопросы о правительственной политике в палатах;

информировать лидера оппозиции правительства ее величества по наиболее важным конфиденциальным вопросам обороны и безопасности;

осуществлять контроль за исполнением решений правительства министерствами и ведомствами;

участвовать в принятии решений о назначениях на высшие государственные должности.

15.3. Судебная система и местное самоуправление

Судебная система Великобритании представляет собой иерархию судебных органов, юрисдикция которых распространяется на территорию всего Соединенного Королевства, а также высших судов, действующих на территории Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

Высшими судебными органами, юрисдикция которых распространяется на территорию всего государства, являются Верховный суд Великобритании и судебный комитет Тайного совета при монархе.

Верховный суд Великобритании (англ. The Supreme Court of the United Kingdom) – один из высших судов Великобритании, учрежденный на основании Акта о конституционной реформе 2005 г.

Компетенция Верховного суда:

рассмотрение всех апелляционных жалоб на решения судов Англии, Уэльса и Северной Ирландии, а также апелляционных жалоб по гражданским делам из судов Шотландии (по уголовным делам в Шотландии последней инстанцией является Высший уголовный суд);

рассмотрение вопросов о делегировании части государственных полномочий местным органам власти Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса;

признание недействительными подзаконных актов, принятых с превышением полномочий, в нарушение действующего законодательства либо несовместимых с основными положениями Европейской конвенции о правах человека.

Суд состоит из 12 судей, назначаемых королевой по рекомендации премьер-министра. Ему в свою очередь кандидатуры предлагаются лордом-спикером совместно со специальной отборочной комиссией, в состав которой входят председатель Верховного суда, его заместитель и один из членов трех комитетов по отбору судей в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии.

Судебный комитет Тайного совета как судебный орган сохраняет свое влияние как апелляционная инстанция на решения церковных судов и медицинских трибуналов.

Судебная система Англии и Уэльса включает в себя:

Апелляционный суд. Он обладает апелляционной юрисдикцией в области гражданского и уголовного судопроизводства;

Высокий суд, который состоит из судей, назначаемых монархом по рекомендации лорда-канцлера из числа барристеров, имеющих стаж работы в этом качестве не менее 10 лет;

Суд Короны наделен исключительной юрисдикцией в отношении тяжких уголовных преступлений и ограниченной гражданской юрисдикцией в основном по делам о выдаче лицензий;

суды магистратов и суды графств. Суды магистратов обладают уголовной и гражданской юрисдикцией. Суды графств представляют собой основное звено низовых судов, организованных по территориальному признаку для рассмотрения гражданских дел, связанных с нарушением договоров и правонарушениями, влекущими за собой обязанность возмещения причиненного ущерба (до 5 тыс. фунтов стерлингов).

Наряду с судами общей юрисдикции в Англии и Уэльсе действуют судебные органы специальной юрисдикции: военные и церковные суды. В их компетенцию соответственно входит рассмотрение дел в отношении лиц, находящихся на военной службе, и лиц духовного звания.

В Северной Ирландии действует автономная судебная система, но состоит она из судов, аналогичных судам Англии и Уэльса: Апелляционный суд, Высокий суд, Суд Короны, суды графств и суды магистратов.

В Шотландии действует автономная судебная система. Высшими судами являются Высокий суд юстициариев и Суд сессий. На низовом уровне действуют шерифские суды и районные суды.

Высокий суд юстициариев обладает юрисдикцией по уголовным делам и заседает в качестве суда первой и апелляционной инстанции. По первой инстанции Высокий суд юстициариев рассматривает дела о тяжких уголовных преступлениях; в порядке апелляционной юрисдикции – жалобы на приговоры шерифских и районных судов. Судьи Высокого суда назначаются британским монархом по рекомендации государственного секретаря по делам Шотландии.

Суд сессий представляет собой высший судебный орган по гражданским делам. Апелляционная юрисдикция предполагает рассмотрение жалоб на решения внешней палаты Суда сессий и на решения главных шерифов, являющихся в свою очередь апелляционной инстанцией для шерифских судов.

Шерифские суды рассматривают дела в порядке уголовного и гражданского судопроизводства.

Районные суды, состоящие из оплачиваемых магистратов или мировых судей, наделены уголовной юрисдикцией в отношении преступлений, наказание за которые не превышает трех месяцев лишения свободы или штрафа на сумму до двух тыс. фунтов стерлингов. Более опасные уголовные преступления подсудны шерифским судам или Высокому суду юстициариев.

Местное самоуправление. Административно-территориальное деление регионов имеет свои существенные отличия. Современная Англия поделена на 45 графств, из которых 6 имеют статус столичных. К числу последних относятся наиболее густонаселенные территории с крупными городами. Графства состоят из административных округов, а округа включают приходы (небольшие населенные пункты или группы поселений). Уэльс делится на 9 графств, 10 графств-городов и 3 города со статусом сити. В сельской местности графства делятся на общины.

Шотландия территориально поделена на 32 территориальных единицы местного значения, включая 3 островные, которые в свою очередь состоят из общин.

Северная Ирландия включает 6 графств, которые делятся на округа, а округа – на общины.

В отдельную административную единицу выделен Большой Лондон (столица с пригородами), состоящий из 32 городских районов и Сити – делового центра города.

Местные органы власти. На всех уровнях административно-территориального деления местная власть представлена только органами местного самоуправления. Исключение составляют графства Северной Ирландии и столичные графства Англии. В большинстве местных

единиц самоуправление осуществляется советами, избираемыми непосредственно населением сроком на четыре года (в Шотландии – на три года). В малых приходах (общинах) с населением менее 150 человек решения принимаются на общих собраниях жителей, обладающих избирательным правом. Большинство советов переизбирается единовременно и только советы столичных графств обновляются на треть ежегодно.

Каждый местный совет ежегодно избирает из своего состава председателя, в городах именуемого мэром с представительскими функциями, а также комитеты. Последние осуществляют административную деятельность. В их состав наряду с членами совета – муниципальными советниками, работающими на безвозмездной основе, могут входить и оплачиваемые специалисты-эксперты, составляющие до одной трети состава комитетов.

16. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

16.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Соединенные Штаты Америки (США) являются крупнейшей мировой державой с развитой экономикой, мощным военным и технологическим потенциалом. США имеют богатую историю конституционного развития. Система федерального конституционного права включает в себя конституцию, законы и резолюции конгресса, нормативно-правовые акты президента, решения Верховного суда, обычаи. В свою очередь каждый штат имеет свою конституционно-правовую систему, аналогичную федеральной.

В соответствии с действующей Конституцией 1787 г. США являются президентской республикой, поскольку президент является одновременно главой государства и главой исполнительной власти.

По форме государственного устройства США – договорная федерация, состоящая из 50 штатов, федерального округа Колумбия, нескольких самоуправляющихся островных территорий (Гуам, Вирджинские (Виргинские острова)) и Пуэрто-Рико (свободно присоединившееся государство).

Конституция США – самая старая из действующих писаных конституций в мире, была принята в 1787 г. на Филадельфийском конвенте. По содержанию Конституция США является лаконичным документом,

который состоит из преамбулы и семи статей, включающих в себя разделы. В качестве приложения к конституции действуют 27 поправок.

Преамбула Конституции США указывает на основные цели американского государства: установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы.

Предметом регулирования Конституции США являются принципы организации и деятельности высших органов государственной власти, а также государственного устройства. В частности, ст. I посвящена законодательной власти, ст. II – исполнительной, ст. III и IV – основам федерализма. Далее следуют краткие статьи о порядке принятия поправок к конституции, характере верховного права и обязанности для всех поддерживать конституцию, порядке вступления в силу конституции. В тексте конституции отсутствуют положения, касающиеся правового положения личности и принципов экономической и социальной систем конституционного строя.

По способу внесения изменений и дополнений Конституция США относится к числу *жестких*, так как она изменяется в более сложном порядке, чем обычные законы. Поправки и дополнения к ней могут быть приняты либо 2/3 голосов членов обеих палат конгресса (обычно так и бывает), либо конвентом, созываемым по требованию 2/3 законодательных собраний штатов. Поправки и дополнения вступают в силу после того, как будут ратифицированы 3/4 законодательных собраний штатов (обычно применяется этот порядок), либо 3/4 конвентов, специально созываемых с этой целью в штатах.

Вместе с тем все дополнения к Конституции США не внесли в нее непосредственных изменений, а оформлялись в виде поправок, прилагаемых к конституции. Так, за длительное время, прошедшее с момента принятия Конституции США, конгрессу было предложено несколько тысяч поправок, но приняты и вступили в силу только 27. Наиболее значимыми среди них являются первые 10 поправок, принятых в 1791 г., которые закрепляли права граждан и именуются Американским биллем о правах.

16.2. Высшие органы государственной власти

В США система органов государственной власти построена на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Вместе с тем принцип разделения властей дополнен принципом сдержек и противовесов, согласно которому каждый из органов создает противовес деятельности другого:

законы вправе издавать только конгресс, а исполнительная власть (президент) и судебная власть должны их исполнять и применять;

президент вправе применять против законов вето, для преодоления которого требуется повторное принятие неодобренного закона обеими палатами конгресса большинством в 2/3 голосов;

Верховный суд США может объявить любой закон неконституционным;

президент назначает министров и судей Верховного суда только с одобрения Сената;

конгресс и Верховный суд обладают полномочиями для отрешения президента от должности с помощью процедуры импичмента.

Законодательный орган США – конгресс. Конгрессу, состоящему из Палаты представителей и Сената, принадлежит высшая законодательная власть.

Палата представителей представляет население пропорционально численности населения штатов, включает 435 человек, избираемых на два года.

Места в Палате представителей распределяются по штатам в зависимости от численности их населения; один конгрессмен избирается примерно от 600 000 жителей. Легислатура штата образует избирательные округа в соответствии с этой квотой. Как правило, наибольшее количество мест получают штаты Калифорния, Нью-Йорк, Техас и Флорида. Наименьшее число представителей посылают в конгресс Аляска, Монтана (по одному, это минимальная норма представительства по конституции), Западная Виргиния (три места). В палату избираются также по одному делегату от Федерального округа Колумбия, острова Гуам, Виргинских островов, Восточного Самоа и Пуэрто-Рико. Они имеют право участвовать в работе палаты, ее комитетов, но лишены права голоса.

Для избрания в состав Палаты представителей установлен избирательный ценз: представитель должен состоять в гражданстве США семь лет, быть не моложе 25 лет, являться жителем штата, от которого он избирается и, согласно неписаному обычаю, проживать в соответствующем избирательном округе.

Структуру Палаты представителей образуют *спикер, клерк, постоянные комитеты, специальные и иные комитеты*. В Палате представительской работы первой сессии конгресса начинается с избрания спикера.

Спикер является третьим лицом в государстве после президента и вице-президента и замещает пост президента вслед за вице-президентом в случае их отсутствия или смерти.

Спикер руководит работой палаты, обеспечивает соблюдение процедурных правил, ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты,

имеет право голоса, толкует правила палаты в случае возникновения процедурного спора, выносит окончательные решения по таким спорам, разрешает вносить предложения.

Заседания Палаты представителей правомочны при наличии кворума, который составляет большинство ее членов. При отсутствии кворума палаты могут обеспечить принудительно явку отсутствующих членов, отдав распоряжения приставам палат. Прохождение законопроектов и резолюций завершается принятием решений по существу простым большинством голосов, в отдельных случаях – квалифицированным большинством в 2/3 или 3/5 голосов.

Палате представителей принадлежит исключительное право проведения процедуры импичмента в отношении президента, вице-президента, судей и должностных лиц исполнительной власти. По итогам рассмотрения данного вопроса в палате формируется обвинительное заключение (статьи импичмента), которое в случае утверждения его простым большинством членов Палаты представителей передается Сенату для рассмотрения дела по существу.

Сенат представляет интересы населения на основе равенства представительства штатов, состоит из 100 членов, избираемых на шесть лет населением штатов: от каждого из 50 штатов избирается по два сенатора. Кроме того, в Сенат входит вице-президент США, являющийся его председателем. К избранию членов Сената предъявляются более высокие требования, чем к депутатам Палаты представителей. Сенатором может быть избран любой гражданин США, достигший 30 лет, который состоит в гражданстве не менее девяти лет и проживает в пределах своего штата. Через каждые два года состав Сената переизбирается на треть.

Главой Сената является вице-президент, избираемый одновременно с президентом США. Вице-президент ведет заседания Сената, направляет законопроекты в комитеты, подписывает принятые палатой законопроекты, но голосует только в случаях, если мнения сенаторов разделились поровну. Вице-президент может представлять и партию меньшинства. Если вице-президент в Сенате отсутствует, избирается *временный председатель*, который является представителем партии большинства.

Обе палаты имеют одинаковые права в законодательной области: законопроект может быть внесен в любую палату и одобрен ею. Законопроект, не одобренный одной из палат, считается не принятым.

Кроме того, Сенат утверждает международные договоры большинством в 2/3 присутствующих сенаторов, а также дает согласие президенту на назначение федеральных судей и должностных лиц федеральной администрации.

Досрочный роспуск палат невозможен.

Президент. Исполнительная власть представлена президентом (разд. 1, ст. II Конституции США). Им может стать гражданин США, родившийся на территории страны, достигший 35 лет и проживающий 14 лет в США. Президент и вице-президент не могут быть жителями одного и того же штата. Кандидат на пост президента США выдвигается на национальных съездах двух лидирующих партий (они проводятся летом выборного года). Выдвинутый на съезде кандидат обладает привилегией самостоятельно назвать кандидата на пост вице-президента и эта кандидатура обычно утверждается съездом.

Президент избирается на четыре года, досрочные выборы не предусмотрены конституцией. Выборы являются косвенными, проходят каждый високосный год в два этапа.

На первом этапе (в первый вторник ноября) в каждом штате гражданами избираются выборщики (538 человек), причем от штата избирается столько выборщиков, сколько от него избрано сенаторов и членов Палаты представителей; в дополнение к этому от столицы (федеральный округ Колумбия) избираются три выборщика (100 + 435 + 3). Все выборщики от штата (малозначительные общественные деятели) представляют одну партию, поскольку избиратели голосуют за список кандидатов в целом, который выдвигает партия. При этом выборщики обязаны голосовать только за кандидатов той партии, по списку которой они избраны.

На втором этапе (в первый понедельник после второй среды декабря, ровно на 41-й день после первого этапа) выборщики голосуют за предложенных кандидатов на пост президента США. При этом выборщики не собираются вместе, а голосуют все в своих штатах, после чего специальная комиссия конгресса подсчитывает голоса, и 3–6 января объявляются окончательные результаты президентских выборов.

Для победы кандидата требуется абсолютное большинство голосов выборщиков. В Вашингтоне 20–21 января проводится инаугурация (принесение присяги и вступление президента в должность).

Прекращение полномочий президента.

В Конституции (XXV поправка) указаны четыре основания досрочного прекращения полномочий президента:

отстранение от должности;

смерть;

отставка;

неспособность осуществлять полномочия и обязанности по своей должности.

Отстранение от должности возможно только через процедуру импичмента, которая осуществляется палатами конгресса (Палата представителей выдвигает обвинение, а Сенат судит под председательством главного судьи).

Полномочия президента.

Конституционные полномочия президента могут быть систематизированы по следующим основным группам.

Представительские полномочия. В качестве главы государства президент осуществляет высшее представительство США внутри страны и в международных отношениях.

Полномочия в законодательном процессе. Президент формально не пользуется правом законодательной инициативы и не участвует в заседаниях палат при принятии законов, однако он имеет право вето, т. е. право в течение 10 дней не подписывать билли, принятые конгрессом, и возвращать их на повторное рассмотрение со своими поправками; вето может быть преодолено конгрессом только при одобрении большинством голосов обеих палат (угроза применения вето оказывает определенное влияние на палаты парламента).

Полномочия в сфере обороны и безопасности. В соответствии с Конституцией США президент является главнокомандующим армии, флота и призванного на службу ополчения штатов. Он не вправе объявлять войну, но может направлять войска за границу для защиты американских интересов, в миротворческих целях и др. Президент также имеет право объявлять чрезвычайное положение как в национальном масштабе, так и в отдельных штатах.

Внешиполитические полномочия. Президент формирует и ведет внешнюю политику, сам или через своих представителей проводит международные переговоры и пр. Им подписываются с согласия Сената международные договоры. Президент с одобрения Сената назначает послов, консулов, представителей в международные организации, именно ему принадлежит руководство внешнеполитической деятельностью государства.

Полномочия в сфере кадровой политики. Это одно из важнейших управленческих полномочий президента. Все высшие должностные лица (их примерно 300) назначаются главой исполнительной власти по совету и с согласия Сената. Среди них министры, судьи Верховного суда и других федеральных судов, руководители ведомств, послы и другие лица. Практика знает немало случаев, когда Сенат отказывал президенту в назначении предложенных им кандидатов, в том числе и на должности министров.

Полномочия в области правового статуса личности. Как лидер нации президент возглавляет разного рода церемонии, участвует в торжествах и празднествах. Он награждает высшими военными и другими наградами, что вправе делать и конгресс. Награждение действующих президентов государственными наградами в США не принято. Ему принадлежит право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления против Соединенных Штатов Америки, за исключением дел по импичменту. Он же объявляет амнистию.

Конституция не предусматривает какого-либо коллегиального правительства или структуру органов исполнительной власти. Президент формирует правительство из представителей своей партии, независимо от того, какой партии принадлежит большинство в конгрессе.

В состав кабинета входят 15 руководителей центральных органов государственного управления, которые именуются секретарями.

Секретари назначаются президентом США и одобряются простым большинством в Сенате.

При этом ряд должностных лиц, обладая статусом секретарей, не входят в состав кабинета (директор национальной разведки, директор ЦРУ, торговый представитель США). Кабинет является совещательным органом при президенте, который созывается и рассматривает вопросы по личному его усмотрению. Кабинет не принимает никаких правовых актов и не публикует своих протоколов. Его решения, если они принимаются, оформляются актами президента. С уходом президента в отставку прекращает существование и кабинет.

В составе кабинета также образуются внутренние совещательные органы по отдельным сферам политики. Наиболее важными являются Совет национальной безопасности, Совет по внутренней политике, Совет по международной экономической политике.

16.3. Судебная система и местное самоуправление

Конституция США устанавливает, что в стране может существовать один Верховный суд и такое количество нижестоящих судов, какое сочтет необходимым учредить конгресс.

Конституцией также установлено, что разбирательство всех преступлений, за исключением импичмента, производится судом присяжных. Такое разбирательство должно производиться в том штате, где совершено преступление, а в случаях, когда оно совершается за пределами любого из штатов, место разбирательства определяется законом.

Особенностью судебной системы США является ее *дуализм*. На территории каждого штата действуют суды данного штата и федеральные суды. Специально и весьма сложно был отрегулирован вопрос о взаимоотношениях двух этих систем, в результате чего обе сохранили относительную автономию, а с другой стороны – по определенным делам Верховный суд признан высшим органом всей национальной судебной системы.

Федеральные суды. Федеральная судебная система состоит из трех звеньев: районных судов, окружных судов и Верховного суда США. Кроме этого, в нее входят специализированные суды. Все судьи федеральных судов назначаются президентом США с одобрения Сената.

Верховный суд США занимает высшее место в системе судебных органов, а по своему положению в системе власти равнозначен конгрессу и президенту.

Верховный суд является высшей апелляционной инстанцией, отменяющей приговоры и решения нижестоящих судов. В то же время он выступает в качестве суда первой инстанции по всем спорам между двумя и более штатами, делам послов, государственных посланников, консулов иностранных государств, по спорам между США и государством, делам, возбуждаемым штатом против граждан другого штата и иностранцев. Верховный суд США также обладает полномочиями по признанию неконституционными законов или административных актов.

Апелляционные суды. Данный уровень судов связан с созданием на территории США специальных федеральных судебных округов, на территории которых действуют окружные суды. Апелляционные суды рассматривают жалобы на решения окружных судов. Всего в США насчитывается 13 апелляционных судов.

Окружные суды. Это низшее звено федеральной судебной системы; такие суды рассматривают уголовные и гражданские дела в качестве суда первой инстанции. Окружных судов по стране насчитывается 96; границы районов и число судов внутри них устанавливаются президентом по совету и с согласия Сената. Практически в каждом малом штате и свободно присоединившемся Пуэрто-Рико действует один такой суд, а в крупных – до четырех.

Специальные федеральные суды. Таких судов несколько: претензионный суд (рассматривает имущественные иски к конгрессу и правительству США), суд по таможенным и патентным делам, налоговый суд, суд по делам военнослужащих. Эти суды имеют отдельную компетенцию с правом вынесения окончательных приговоров и решений. Но в отношении всех таких приговоров и решений сохраняется апелляционная юрисдикция Верховного суда США.

Судебная система штатов. Такая система в каждом штате создается на основе конституции этого штата и актов законодательного собрания, вследствие чего судебные системы штатов очень отличаются одна от другой, в связи с чем многие считают, что в стране существуют 50 судебных систем. Именно в судах штатов рассматривается подавляющее большинство всех уголовных и гражданских дел в стране. В компетенцию судов штатов входят все гражданские дела и дела о преступлениях, нарушающих законы штатов.

Главной чертой судебной системы в каждом штате является то, что она состоит из нескольких инстанций (трех или четырех):

низовые суды (мировые суды, суды магистратов, полицейские суды, суды мэрии и др.) рассматривают мелкие уголовные и гражданские дела;

суды первой инстанции (суды округов, городские и др.) рассматривают основную массу уголовных и гражданских дел. Эти суды часто избираются населением и состоят из юристов. Часто дела рассматриваются в составе нескольких судей;

апелляционные суды (иногда именуемые промежуточными в крупных штатах) выполняют надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам;

верховные суды штатов именуются по-разному, но все являются высшей судебной инстанцией штата. Эти суды обладают апелляционной юрисдикцией по отношению к решениям нижестоящих судов¹.

Местное самоуправление. Административно-территориальное деление и организация местного самоуправления в США отнесены к ведению штатов, поэтому системы местного самоуправления в разных штатах различны, каждый штат вправе решать этот вопрос по своему усмотрению.

Основной административно-территориальной единицей в штатах, кроме двух, являются округа. Последние в 20 субъектах федерации подразделяются на тауны и тауншипы, которые создаются на базе городских поселений с прилегающими окрестностями.

Всего в США более трех тыс. *округов*, население которых избирает советы округов на срок не более трех лет. Численность советов может варьироваться от трех до 50 человек в зависимости от населенности штата. Населением также могут избираться некоторые должностные лица – шериф, атторней, казначей и др.

Основным органом управления в *таунах* являются ежегодные собрания жителей или их представителей (таун-митинги), на которых

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

избираются советы или отдельные должностные лица, принимается бюджет и т. д.

Города выделены из округов и имеют свою систему самоуправления, при которой население непосредственно избирает как муниципальный совет, так и мэра, олицетворяющего исполнительную власть в городе.

17. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦИИ

17.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Французская Республика – высокоразвитое государство, ее население примерно равно населению Великобритании, но по размеру территории она вдвое больше. Форма правления – смешанная республика. Конституционное устройство Франции основывается на принципе разделения властей при наличии сильной президентской власти. По форме государственного устройства Франция относится к сложным унитарным государствам. Страна разделена на регионы, которые в свою очередь делятся на департаменты, округа, кантоны и коммуны. Политический режим во Франции является демократическим, при котором в конституционных актах получили закрепление основные стандарты в области прав и свобод человека.

Конституция.

Структура конституции. Основой Конституции Франции является Основной Закон 1958 г., который имеет соответствующее наименование, но в его тексте имеются отсылочные нормы к иным документам, которые принято считать структурными частями Конституции Франции. К ним относятся:

Декларация прав человека и гражданина 1789 г., принятая во время Великой французской революции. В ней говорится о некоторых аспектах правового статуса личности, в связи с чем в Конституции 1958 г. отсутствует соответствующий раздел;

преамбула Конституции 1946 г., принятая во время подъема демократического движения после Второй мировой войны. В ней получили закрепление некоторые социально-экономические права личности;

Хартия окружающей среды 2004 г., которая закрепила права и обязанности граждан и государства в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Конституция 1958 г. содержит также ссылки на некоторые международные акты, в которых участвует Франция (договор о Европейском

Союзе 1992 г.), в связи с чем отдельные французские юристы включают принципы этих документов в конституционный блок.

Основные черты конституции. Конституция 1958 г. в отличие, например, от итальянской Конституции 1947 г. не содержит положений о социально-экономической структуре общества; в ней почти нет положений о политической системе (кроме статьи о партиях), нет раздела о правовом статусе личности. Она в основном регулирует взаимоотношения органов государства. Она закрепляет принцип *национального суверенитета*, который осуществляется народом через его представителей и на референдуме, провозглашает девиз республики: «Свобода, Равенство, Братство», возникший еще в XVIII в. во время революции, а также устанавливает принцип республики: «Правление народа, по воле народа и для народа» (эта формулировка впервые официально была провозглашена в США в XIX в.).

Изменение конституции. Право предлагать поправки к конституции принадлежит президенту (он должен делать это по предложению премьер-министра), а также членам парламента. Конституция 1958 г. жесткая, ее изменение проходит две стадии. Сначала проект об изменениях принимается раздельно обеими палатами парламента абсолютным большинством голосов в идентичной редакции (стадия принятия поправки), а затем такой закон утверждается на референдуме абсолютным большинством или конгрессом парламента (совместным заседанием палат) большинством в 3/5 от общего числа голосов (стадия ратификации, утверждения).

17.2. Высшие органы государственной власти

Законодательная власть принадлежит парламента. Президент подписывает законы, но в отличие от стран с влиянием англосаксонского права он не охватывается понятием парламента. Отношения высших органов государства очень своеобразны. Система, существующая во Франции, получила название «рационализированный парламентаризм».

Структура парламента. Парламент состоит из двух палат: *Национального собрания* (не более 577 депутатов) и *Сената* (не более 348 членов).

Национальное собрание избирается на пять лет в два тура по смешанной мажоритарной системе:

в первом туре для избрания необходимо получить абсолютное большинство;

во втором – относительное большинство, но баллотироваться все кандидаты, получившие в первом туре не менее 12,5 % голосов избирателей.

Сенат избирается на шесть лет путем косвенных выборов – специальной избирательной коллегией, в состав которой входят местные депутаты, члены советов регионов и департаментов, представители муниципальных советов, депутаты Национального собрания (всего примерно 150 тыс. избирателей).

Голосование членов избирательной коллегии происходит в главном городе департамента (он же главный город региона); от департамента членами избирательной коллегии избираются 2–3 и более сенаторов (всего сенаторов более 300), по пропорциональной системе избираются 69 сенаторов, остальные – по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура.

При этом в отношении Сената применяется принцип ротации – каждые три года Сенат обновляется наполовину.

Внутренняя структура палат идентична:

бюро палаты, в состав которого входят председатель палаты (он является представителем наиболее крупной партийной фракции в палате), вице-председатели, секретари и квесторы (последние поддерживают порядок в палате и занимаются административно-хозяйственными вопросами);

председатель палаты;

постоянные и специальные комиссии;

депутатские объединения (во Франции их называют политическими группами) образуются в том случае, если в них входят в нижней палате не менее 20 парламентариев, в верхней – не менее 14.

Сессия парламента во Франции проводится раз в год и длится девять месяцев.

Полномочия парламента. Как и другие парламенты, французский парламент обладает законодательными, контрольными, судебными, внешнеполитическими и иными полномочиями. Свои экономические полномочия (например, принятие бюджета, планов экономического и социального развития) он реализует, как правило, путем принятия законов.

Французский парламент является парламентом *ограниченной* компетенции. В связи с этим в конституции содержится перечень вопросов, по которым парламент может принимать законы, причем по некоторым из них он устанавливает только общие принципы регулирования данной сферы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть (образование, труд, организация национальной обороны и т. д.).

Контрольные полномочия парламент осуществляет в отношении исполнительной власти. При этом возможно применение почти всех известных форм *контроля* за деятельностью правительства: вопросы к

министрам на пленарном заседании, создание контрольных комиссий, проводящих проверку государственных служб и государственных предприятий, следственных комиссий, собирающих информацию и докладывающих ее палате, резолюция порицания и выражение вотума недоверия.

В рамках судебных полномочий парламент может провести в отношении президента Франции процедуру импичмента, сформировав специальный судебный орган – Высокую палату правосудия.

Внешнеполитические полномочия парламента касаются прежде всего ратификации международных договоров.

Парламент проводит одну ежегодную сессию, которая длится с первого рабочего дня октября по последний рабочий день июня.

Президент. Избирается гражданами на пять лет путем прямых выборов. Одно и то же лицо не может занимать данный пост более двух сроков.

Президент занимает главное место в системе органов государства. Даже разделы конституции, посвященные высшим органам государства, начинаются не с законодательной власти, а с президента. Он следит за соблюдением конституции, является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения международных договоров; обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность власти в государстве.

Президент обладает большими полномочиями, которые можно разделить на две группы: осуществляемые им самостоятельно (личные полномочия) и требующие контрасигнатуры премьер-министра (иногда также отдельных министров, ответственных за выполнение данного акта президента) либо согласия иных государственных органов.

К первой группе полномочий, осуществляемых президентом самостоятельно, относятся:

право роспуска Национального собрания по своему усмотрению (для этого президент должен проконсультроваться с председателем палаты и премьер-министром, но такая консультация его ни к чему не обязывает). Палата не может быть распущена в течение года после выборов, а также во время чрезвычайного положения;

право обращаться с посланиями к палатам на их отдельных заседаниях;

право председательствовать в Совете министров по своему усмотрению;

право обращаться в Конституционный совет с запросами.

Ко второй группе можно отнести:

право вводить в стране исключительное (чрезвычайное) положение, во время которого может быть установлено президентское единовластие (контролируется Конституционным советом);

право назначать премьер-министра, министров, высших гражданских и военных должностных лиц и смещать их (может контролироваться специальной парламентской комиссией);

право передавать на референдум законопроекты (осуществляется по предложению правительства или по совместному предложению обеих палат парламента).

Президент возглавляет вооруженные силы, председательствует в различных советах и комитетах обороны; ратифицирует международные договоры (обычно это делает Сенат, но если ратификацию осуществляет президент, то требуется контрасигнатура правительства), ему принадлежит право помилования.

Президент несет ответственность перед особым судебным органом – Высокой палатой правосудия, состоящей из членов парламента Франции. В случае совершения президентом уголовных преступлений, злоупотребления властью, а также невыполнения им своих непосредственных обязанностей (отказ от проведения заседания Совета министров, немотивированный отказ от одобрения законов) Высокая палата правосудия по инициативе не менее чем 10 % сенаторов и 10 % депутатов нижней палаты парламента может объявить президенту импичмент, отстранив его от должности.

Исполнительная власть. Во Франции существует дуализм исполнительной власти. Ее осуществляют президент и правительство (Совет министров), причем правительство в качестве Совета министров заседает под председательством президента, а в качестве Кабинета – под председательством премьер-министра. Роль президента и правительства зависит от расстановки политических сил в парламенте.

Правительство Франции – Совет министров, состоит из премьер-министра и министров, которых назначает президент (министров – по представлению премьер-министра). Вице-преьера во Франции нет. Президент может назначать министров по своему усмотрению, но при этом он должен учитывать расстановку сил в парламенте: когда будет поставлен вопрос о доверии, правительство должно получить поддержку парламента, иначе оно уйдет в отставку (президент может также распустить парламент по своему усмотрению).

Полномочия правительства делятся на две группы. Наиболее важные из них правительство осуществляет вместе с президентом на заседаниях Совета министров и в этом случае решающая роль в направлении дея-

тельности правительства принадлежит президенту. Другие полномочия осуществляются на заседаниях Кабинета правительства под руководством премьер-министра.

17.3. Судебная система и конституционный контроль

Система общих судов во Франции включает Кассационный суд, апелляционные суды и суды, рассматривающие разные категории дел по первой инстанции.

В компетенцию *Кассационного суда* входит рассмотрение кассационных жалоб на постановления нижестоящих судов, по которым, как правило, исчерпаны возможности обжалования в апелляционном порядке. При этом суд рассматривает лишь жалобы по вопросам права, а не факта – только на неправильное применение закона и нарушение процессуальных норм. По уголовным делам Кассационный суд пересматривает приговоры, вступившие в законную силу, по вновь открывшимся обстоятельствам, но только в интересах осужденного, что исключает обжалование оправдательных приговоров кем-либо, кроме самого осужденного.

Апелляционные суды (30 на материковой части Франции и 5 в заморских территориях) рассматривают жалобы на решения нижестоящих судов по уголовным и гражданским делам, для чего в каждом суде создаются соответствующие палаты.

Суды первой инстанции, разбирающие гражданские дела, делятся на трибуналы большого и трибуналы малого процесса, а разбирающие уголовные дела – на суды присяжных, исправительные трибуналы и полицейские трибуналы. Термин «трибунал» в названиях французских судов (как гражданских, так и уголовных) указывает не на их чрезвычайный характер, а скорее на ограниченный, по сравнению с судами, объем их компетенции¹.

Во Франции также существует самостоятельная система *административной юстиции*, в которую входят административные трибуналы во главе с Государственным советом Франции.

Административные трибуналы рассматривают споры по искам граждан к органам управления, нарушившим их права, а также жалобы на акты (действия) органов управления.

В юрисдикцию Государственного совета входит рассмотрение жалоб на президентские и правительственные декреты, акты, изданные министрами либо исходящие от организаций общенационального значения.

¹ Правовые системы стран мира : энциклопед. справ. / отв. ред. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2003.

Конституционный контроль во Франции осуществляется специальным органом – *Конституционным советом*. Он состоит из девяти членов, три из которых назначаются Президентом, три – председателем Национального собрания, три – председателем Сената. Назначения производятся председателями палат парламента на основании заключения комиссии соответствующей палаты. Назначение членов Конституционного совета президентом также контролируется компетентной парламентской комиссией.

Полномочия членов совета длятся девять лет при условии обновления состава на одну треть каждые три года. Конституционный совет следит за соответствием конституции принимаемых законов, а также за правильностью проведения референдума, избрания президента и сенаторов.

17.4. Местное управление и самоуправление

Франция разделена на 18 регионов (13 регионов находятся на материковой части республики, 5 относятся к заморским территориям). Регионы в свою очередь делятся на 100 департаментов. Департаменты подразделяются на 336 округов, в состав которых входят 2 074 кантона. Эти кантоны затем делятся на 36 658 коммун, являющихся муниципалитетами с выборными муниципальными советами.

В регионах органом местного самоуправления является региональный совет, избираемый прямыми выборами. Он имеет разветвленную систему служб, ряд комитетов, которые выполняют не распорядительные, а консультативные функции. Исполнительным органом совета является избираемый им председатель.

В департаментах действуют органы самоуправления – генеральные советы, избираемые населением сроком на шесть лет с обновлением состава наполовину каждые три года. Центральная власть представлена в лице префектов, назначаемых президентом.

Кантоны не имеют собственных органов самоуправления и управления, а используются как избирательные округа для выборов в советы департаментов, иногда в них создаются судебные органы – трибуналы малой инстанции.

В коммуне (общине) избирается муниципальный совет сроком на шесть лет (9–69 человек). Он в свою очередь тайным голосованием избирает на шесть лет мэра и его заместителей, ведающих управлением. Мэр одновременно по должности является представителем государственной власти в коммуне. Каждая коммуна имеет свой устав, который составляется на основе типового устава, утвержденного в 1984 г.

К ведению общин относятся: водоснабжение, рынки, муниципальные библиотеки и музеи, кладбища и др.

Местное управление в административно-территориальных единицах Франции представлено назначаемыми центральной властью чиновниками – представителями государства. В регионах и департаментах это *комиссар республики – региональный префект* (в департаменте – префект), в округе, не являющемся территориальным коллективом и не имеющем своего совета, есть *супрефект*. Комиссар республики назначается Советом министров. Он представляет в своей административно-территориальной единице правительство и каждого министра, руководит деятельностью государственных служб (ему подчинены, однако, не все службы министерств на местах), несет ответственность за соблюдение национальных интересов, законов, поддержание общественного порядка. Он непосредственно отвечает за состояние сельского хозяйства, социальные вопросы и благоустройство. В его распоряжении находится полиция. Аналогичные полномочия осуществляет в округе супрефект.

18. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГЕРМАНИИ

18.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Федеративная Республика Германия (ФРГ) в современных границах существует с 3 октября 1990 г., когда произошло объединение земель западной Германии с территорией бывшей Германской Демократической Республики – ГДР. При этом на территории объединенной Германии продолжил действовать Основной Закон ФРГ 1949 г., который подвергся незначительным изменениям.

В соответствии с действующим конституционным законодательством ФРГ по форме правления является *парламентской республикой*. При этом главой государства остается президент, выполняющий представительные функции и практически не обладающий государственно-властными полномочиями. Исполнительная власть в ФРГ формируется парламентом и перед ним несет ответственность, большими полномочиями обладает глава исполнительной власти – Федеральный канцлер.

По форме государственного устройства ФРГ относится к федеративным государствам. В ее состав входят 16 земель, обладающих сравнительно равными правами по самоуправлению и отношению с феде-

ральными органами. Политический режим в ФРГ – демократический. Федеративная Республика Германия определяется конституцией как демократическое, социальное и правовое государство.

Конституция. Конституция Германии 1949 г. официально называется Основным Законом, поскольку при принятии этот акт рассматривался как временный: считалось, что конституция будет принята для всей Германии после преодоления ее раскола. В 1991 г. была создана комиссия с целью подготовки постоянной конституции для объединенной Германии, но комиссия пришла к выводу, что Основной Закон 1949 г. соответствует современным условиям.

Основной закон был разработан комиссией немецких правоведов. Проект конституции был обсужден и принят *Парламентским советом*, в состав которого входили 65 депутатов, избранных ландтагами земель, а также 5 представителей от Берлина (последние не имели права решающего голоса). В Парламентском совете были представители всех существовавших тогда в Германии политических партий.

Основные черты конституции. Конституция Германии отвергает прежние фашистские порядки и исходит из принципов общечеловеческих ценностей: демократии, разделения властей, равенства, справедливости и др. Она ввела федеративное устройство государства и запретила его изменять.

Гарантией *демократического* государства являются положения о том, что власть исходит от народа, который осуществляет ее путем выборов и разного рода голосований (т. е. непосредственно), а также через специальные органы – законодательные, исполнительные и судебные. Важнейшая гарантия демократии – специальное положение о том, что все граждане имеют право оказывать сопротивление каждому, кто пытается ликвидировать свободный демократический конституционный строй, если для пресечения этого не могут быть использованы другие средства.

Положение о *социальном* государстве развивается в следующих нормах: собственность обязывает, пользование ею должно служить общему благу; земля, ее недра, природные богатства, средства производства могут быть обобществлены в различных формах, но только законом. Положению о социальном государстве соответствуют закрепляемые в конституции социально-экономические и культурные права личности.

Концепция *правового* государства (она относится в конституции к федерации и землям) находит свое выражение в таких нормах, как: все лица, органы и организации, публичные и частные, обязаны подчиняться праву; суд является независимым, а чрезвычайные суды не допускаются, закон обратной силы не имеет. Установлена ответственность

государства, его должностных лиц перед гражданином. Тезис о правовом государстве подкрепляется широкими конституционными правами граждан.

Изменение и дополнение конституции может быть осуществлено только специальным конституционным законом, который принимается 2/3 голосов в каждой палате парламента (Бундестаге и Бундесрате).

За время действия Конституции 1949 г. было принято около четырех десятков законов, изменяющих и дополняющих ее, но по существу принципиальным изменениям конституция не подвергалась, хотя некоторые изменения назывались конституционной реформой (1994 г.).

18.2. Высшие органы государственной власти

Федеральный президент. Глава государства избирается на пять лет специальным органом – Федеральным собранием, которое состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных представительными органами земель (ландтагами) пропорционально числу их депутатов в Бундестаге. Выдвинуть кандидата на должность президента может любой член Федерального собрания (на деле это делают партии). Президентом может быть избран гражданин, достигший 40 лет, обладающий избирательным правом. Для избрания в первых двух турах необходимо абсолютное большинство, в третьем (если избрание в первых двух турах не произошло) – относительное большинство. Одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока.

Правовой статус Федерального президента ФРГ определяется формой правления – парламентской республикой. Исходя из этого он занимает второстепенное положение среди иных органов государственной власти и практически не участвует в управлении государством. При этом формально по конституции Федеральный президент обладает значительными полномочиями: представляет государство на международной арене и во взаимоотношениях с землями, заключает международные договоры, аккредитует дипломатических представителей, назначает федеральных судей, офицеров, осуществляет право помилования, однако для действительности таких актов необходима их *контрасигатура* Федеральным канцлером или соответствующим министром.

Ответственность президента заключается в лишении его данной должности. Это возможно в случае обвинения в умышленном нарушении конституции или закона. Такое обвинение могут выдвинуть только Бундестаг или Бундесрат. Предложение может быть внесено четвертью состава любого из этих органов, принятие решения (т. е. предъявление обвинения) требует большинства в 2/3. Обвинение вносится в Феде-

ральный конституционный суд, который и принимает окончательное решение. Отрешенный от должности президент в дальнейшем может быть подвергнут уголовному преследованию. Федеральный конституционный суд вправе также временно отстранить президента от должности при предъявлении парламентом обвинения – до решения дела по существу.

Парламент. В ФРГ есть два органа, участвующих в законотворчестве: Бундестаг и Бундесрат. В этом процессе участвует и президент, который подписывает законы и вправе возратить их на вторичное рассмотрение (данное право применялось весьма редко).

Бундестаг (не менее 598 депутатов) избирается по симметричной смешанной избирательной системе (299 депутатов избираются по одномандатным округам, остальные 299 – по партийным спискам земель) на четыре года путем всеобщих, прямых, равных, свободных выборов при тайном голосовании. При этом итоговое число депутатов Бундестага может меняться (в 2013 г. был избран 631 депутат, в 2017 г. – 709 депутатов), так как при подведении итогов дополнительно распределяются так называемые компенсирующие мандаты, чтобы состав Бундестага точнее соответствовал волеизъявлению избирателей.

Заседаниями Бундестага руководит избранный им на весь срок полномочий *президиум* (председатель и его заместители). Он осуществляет распорядительную деятельность в здании Бундестага, ему подчинены службы этого органа, он обладает полицейской властью в нем, без его разрешения в помещении палаты не может производиться обыск, а также другие следственные действия. *Секретари* Бундестага также относятся к его руководству, но в основном ведают организационными вопросами, связанными с делопроизводством.

В Бундестаге создаются *партийные фракции* (фракция образуется, если партия имеет не менее 5 % членов Бундестага, в иных случаях создается депутатская группа, например партия демократического социализма). Руководство фракций участвует в формировании органов Бундестага, в том числе в создании специализированных *постоянных комитетов* (комиссий) и определении их председателей. Председатель палаты, его заместитель, а также представители партийных фракций пропорционально их численности образуют *Совет старейшин*. Он принимает повестку дня на основе единогласия (если этого нет, вопрос выносится на пленарное заседание), распределяет депутатов по постоянным комиссиям, решает процедурные вопросы. В необходимых случаях создаются различные временные комиссии – следственные, ревизионные и др.

В немецком праве не существует понятие «сессия парламента». Бундестаг считается находящимся в состоянии *постоянной сессии* и созывается его председателем на пленарные заседания по мере надобности, хотя, конечно, на практике есть более или менее продолжительный период, когда Бундестаг не заседает вообще. Заседания Бундестага, как и большинства парламентов мира, открытые: они могут быть закрыты по решению большинства присутствующих депутатов.

Бундесрат (69 членов) является представительством земель, но он не избирается, его члены назначаются *правительствами* земель (от трех до шести человек в зависимости от численности населения) и отзываются ими (нередко это премьер-министры земель). При этом направленные в Бундесрат представители продолжают выполнять свои обязанности в земельных правительствах, фактически совмещая две должности. Хотя срок полномочий делегатов законодательно не ограничен, ротация представителей земель происходит на регулярной основе после выборов в соответствующий ландтаг (земельный парламент).

Заседаниями Бундесрата руководит избираемый ежегодно *председатель*. Заседания созываются председателем по мере необходимости (обычно через 2–4 недели по пятницам). Он обязан созвать заседание по требованию представителей, по крайней мере, двух земель, а также по требованию Федерального правительства.

Для рассмотрения поступивших в Бундесрат законопроектов в нем создаются 16 отраслевых комиссий.

Законодательный процесс. Правом законодательной инициативы обладают Федеральное правительство, депутаты Бундестага и члены Бундесрата.

Законопроекты в Бундестаге рассматриваются в трех чтениях по классической схеме: обсуждение основных положений и передача законопроекта в соответствующую отраслевую постоянную комиссию или комитет; постатейное обсуждение с докладом комиссии каждой статьи и голосование по статьям; обсуждение законопроекта в целом и голосование. Принятый Бундестагом законопроект передается в Бундесрат, который его рассматривает и по некоторым вопросам может наложить отлагательное вето (вопросы изменения конституции, территориальные изменения федерации, отношения федерации и земель и др.)

Таким образом, в определенных условиях Бундесрат, напротив, может принимать законы самостоятельно, без участия Бундестага. Это возможно в условиях объявления президентом по предложению правительства и с согласия Бундесрата законодательной необходимости (абз. 1 ст. 81 Основного Закона ФРГ).

Как и в других странах, парламент ФРГ осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти, но правительство несет ответственность только перед Бундестагом как коллективную, так и индивидуальную (коллективная ответственность выражается прежде всего в ответственности канцлера – главы правительства, которое с уходом его в отставку тоже заменяется). Формой ответственности канцлера является так называемый *конструктивный вотум недоверия*, затрудняющий его отставку. Вопрос о недоверии канцлеру должен обсуждаться в Бундестаге одновременно с предложением кандидатуры его преемника. Поскольку предложить кандидатуру нового канцлера на практике может лишь партия (блок) большинства в парламенте, конструктивный вотум недоверия применялся крайне редко.

Парламент обладает и другими полномочиями, присущими законодательному органу: ратифицирует международные договоры (это делает обычно Бундестаг, но на некоторые договоры требуется согласие Бундесрата), объявляет состояние обороны при условии угрозы агрессии, формирует некоторые другие высшие органы государства (Бундестаг участвует в выборах президента, Бундестаг и Бундесрат формируют Федеральный конституционный суд, избирают председателя и вице-председателя Счетной палаты – органа финансового контроля).

Исполнительная власть.

Федеральное правительство. Основные рычаги руководства государством в Германии принадлежат правительству, состоящему из Федерального канцлера (глава правительства) и министров. Они не могут занимать другие оплачиваемые должности, осуществлять профессиональную деятельность, входить в состав руководства предприятий, занимающихся извлечением прибыли (в состав наблюдательных советов предприятий они могут входить с согласия Бундестага). Федеральный канцлер играет значимую роль не только в области исполнительной власти, но и в целом в управлении государством. Фактически он выполняет многие функции главы государства, являясь непосредственным политическим лидером страны. По этой причине Германию часто называют канцлерской республикой.

Федеральный канцлер избирается Бундестагом по предложению Федерального президента. Избранным считается лицо, которое получит абсолютное большинство голосов в Бундестаге, т. е. Федеральный президент практически может предложить, а Бундестаг избрать канцлером лидера партии (коалиции партий), которая располагает большинством мест в парламенте. На практике в последние десятилетия правительство формируется коалицией, куда входят крупнейшие партии Германии:

Христианско-демократический союз, Христианско-социальный союз, Социал-демократическая партия Германии.

Если предложенное президентом лицо не получает абсолютного большинства голосов, Бундестаг сам может выдвинуть кандидатуру канцлера. Для избрания в первом туре также требуется абсолютное большинство, во втором – относительное (второй тур на практике не применялся).

В назначении *федеральных министров* парламент не участвует: он определяет только канцлера. Министры назначаются президентом по предложению канцлера и увольняются канцлером (юридически это делается актом президента по требованию канцлера).

Основные направления федеральной политики определяет канцлер. Федеральные министры несут ответственность перед канцлером, который вправе уволить министра, и перед нижней палатой парламента, которая может выразить вотум недоверия министру. При расхождении мнений федеральных министров решение принимает правительство.

Ответственность за деятельность правительства несет канцлер. С его сменой уходят в отставку и министры.

18.3. Судебная система и конституционный контроль

Организация судебной власти в Германии основана на *полисистемности*: не существует какого-то одного высшего судебного органа ни в федерации, ни в землях. Это *специализированная* судебная система, включающая пять ветвей правосудия:

- общая (Федеральная судебная палата);
- административная (Федеральный административный суд);
- трудовая (Федеральный суд по трудовым делам);
- финансовая (Федеральный финансовый суд);
- социальная (Федеральный суд по социальным делам).

Конституция устанавливает, что федерация может устанавливать и другие суды, в частности военно-уголовные, и они существуют.

Названные суды независимы по отношению друг к другу и другим органам. Если между ними возникают разногласия, то созывается совещание (сенат) из представителей этих органов, которое принимает решение, обеспечивающее единство судебной практики.

Кроме того, в Германии существует специализированный орган конституционного контроля – Федеральный конституционный суд, являющийся самостоятельным и независимым от всех других судов.

Федеральный конституционный суд состоит из 16 судей, в равных пропорциях избираемых Бундестагом и Бундесратом. Судьи должны быть не

моложе 40 лет и не могут входить в состав Бундесрата, Бундестага, Федерального правительства, либо соответствующих органов земель.

Полномочия Федерального конституционного суда заключаются в толковании Федеральной конституции по вопросам статуса верховных федеральных органов, рассмотрении споров относительно соответствия формальной и фактической конституций, или несовместимости права земли с другим федеральным правом, а также рассмотрении споров между федерацией и землями.

Кроме того, Конституционный суд рассматривает индивидуальные жалобы о нарушениях государственной властью основных конституционных прав.

18.4. Местное управление и самоуправление

Поскольку Германия является федеративным государством, то правовое регулирование местного самоуправления отнесено к компетенции земель, чьи конституции регламентируют форму и объем полномочий местных органов власти.

Строго унифицированного порядка в организации власти на уровне федеральных земель не существует, поэтому этот порядок в разных землях может значительно отличаться. В частности, в некоторых федеральных землях предусмотрен промежуточный уровень власти (между органами власти федеральной земли и местным самоуправлением). Германия состоит из 16 субъектов федерации: 13 земель и трех вольных городов (Берлин, Гамбург и Бремен), приравненных по своему статусу к земле.

Федеральные земли Германии делятся на районы. Всего насчитывается 429 районов, в том числе 313 сельских, и 116 городов, приравненных к районам. Районы, в свою очередь, состоят из общин, которых в Германии насчитывается 12 141.

Во всех административно-территориальных единицах существуют представительные органы, избираемые гражданами на срок от четырех до шести лет. В самом общем виде схема управления в округах, районах, общинах сходна. Во главе округа стоит правительственный президент, назначенный правительством земли. Он следит за соблюдением законов, актов правительства и федерации, и земли. В районе имеется избираемое на срок от четырех до шести лет районное собрание. Глава администрации района – ландрат избирается в одних землях районным собранием, в других – непосредственно избирателями. В общинах население избирает муниципальный совет. Он или непосредственно гражданам избирают бургомистра. Бургомистр нередко избирается (иногда нанимается по контракту) на длительный срок – 8–12 лет.

19. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛИИ

19.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Конституция Итальянской Республики была принята в 1947 г. Конституционной ассамблеей, вступила в силу 1 января 1948 г. Она провозгласила Италию как демократическую республику, основывающуюся на труде. По форме правления Италия является сложным унитарным (регионалистским) государством, так как некоторые ее области (Сицилия, Сардиния, Валле-д'Аоста) имеют особый статус в сфере самоуправления. Политический режим – демократический.

Конституция Италии по многим позициям имеет сходство с Основным Законом Японии. Оба этих документа были приняты после поражения стран во Второй мировой войне и свержения тоталитарных фашистских и милитаристских режимов. В связи с этим Конституция Италии имеет ярко выраженный демократический и пацифистский характер.

Конституцию Италии 1947 г. отличает отсутствие преамбулы. Философские установки, социально-правовые основы и юридические принципы отражены непосредственно в соответствующих разделах самого конституционного текста. Тем самым, как это принято считать в итальянской конституционной доктрине, повышается юридическая значимость и обязательность конституционных принципов и норм, касающихся общих вопросов государственного устройства, демократического характера итальянского государства и его приверженности к обеспечению гражданских прав и свобод.

Конституция состоит из вводного раздела «Основные принципы», двух главных частей «Права и обязанности граждан» и «Устройство республики», переходных и заключительных постановлений. Всего в Конституции 139 статей. Переходные и заключительные постановления имеют свою особую римскую нумерацию (всего XVIII статей).

По способу изменения и дополнения Конституция Италии является *жесткой*. Ее пересмотр возможен исключительно в рамках особой процедуры и при наличии в обеих палатах парламента квалифицированного большинства. Жесткость конституции дополнительно усиливают и особые полномочия Конституционного суда, который вправе по упрощенной процедуре контролировать конституционность практически всех принимаемых парламентом законов или других, обладающих силой закона актов.

В Конституции Италии, хотя она и не содержит отдельного упоминания о принципе разделения властей, проводится четкое различие трех

основных государственных функций: законодательная функция принадлежит парламенту и областным советам в пределах их компетенции; исполнительная власть является прерогативой президента республики, министров и органов исполнительной власти областей, провинций и коммун; судебная власть входит в компетенцию различных судебных органов, включая Конституционный суд.

Особое место в Конституции Италии занимают взаимоотношения между государством и католической церковью. В значительной степени это объясняется не только католическими традициями Италии, но и тем, что в Риме расположен Ватикан – религиозный и административный центр католической церкви, а римский первосвященник – Папа по традиции является римским епископом.

Еще в 1929 г. между Италией и Ватиканом были заключены особые *Латеранские соглашения* (договор, финансовая конвенция и конкордат), которые гарантировали частичный суверенитет и международную правосубъектность Ватикана, а также регламентировали отношения с католической церковью как традиционной религией Италии. Конституция, подтверждая, что отношения между Италией, Ватиканом (Святым престолом) и католической церковью регулируются ранее подписанными Латеранскими соглашениями, тем самым придает конституционный характер нормам, содержащимся в этих соглашениях.

При этом Конституция Италии сохраняет светский характер, следует принципам отделения церкви от государства и равенства вероисповеданий. В окончательный текст конституции не вошла ст. 1 Альбертинского статута, которой католическая апостольская римская религия объявлялась единственной государственной религией. Позднее, уже в 1984 г., эта норма была также исключена из пересмотренного текста Конкордата¹.

19.2. Высшие органы государственной власти

Парламент. В системе конституционных органов итальянского государства основное место занимает парламент. По действующей конституции только парламент избирается прямым голосованием граждан. Ему принадлежит исключительная прерогатива определять в полной мере политику государства.

Парламент состоит из двух палат – *Палаты депутатов и Сената Республики*. Обе палаты полностью равноправны, как в плане их законодательных полномочий, так и в том, что касается осуществления конституционного контроля за деятельностью правительства. Парламент

¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2003.

избирает президента республики, консультирует его при назначении правительства, участвует в формировании целого ряда других органов государственного управления и суда. К компетенции парламента относятся объявление состояния войны и предоставление правительству в этой связи необходимой власти, ратификация международных договоров политического характера, а также договоров, предусматривающих арбитраж или судебное урегулирование, влекущее территориальные изменения, финансовые обязательства или изменения законов. Палаты ежегодно утверждают бюджет и отчет о расходах. В исполнительную функцию парламента входит принятие конституционных законов, касающихся изменений в территориальном устройстве страны или изменений границ провинций.

Палата депутатов избирается всеобщим и прямым голосованием по отдельным избирательным округам пропорционально числу населения каждого округа и состоит из 630 депутатов. Срок полномочий депутатов – пять лет.

Работой палаты руководит избираемый депутатами президент палаты, а также в ее структуру входят 14 постоянных комиссий. Кроме того, существуют совместные следственные и специальные комиссии.

Правила палаты предусматривают, что каждый депутат должен принадлежать к какой-либо парламентской фракции. В течение двух дней после первого заседания депутаты должны заявить генеральному секретарю палаты, к какой фракции они принадлежат.

Сенат имеет смешанный состав. Основную массу составляют 315 сенаторов, избираемых прямыми выборами по смешанной избирательной системе на пять лет. Кроме того, существует категория пожизненных сенаторов по праву. К ним относятся бывшие президенты Италии, а также назначенные итальянским президентом граждане, прославившие свою страну достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях (пять человек).

Президент. В соответствии с Конституцией Италии президент является главой государства, олицетворяет собой национальное единство, представляет государство в международных отношениях.

В Конституции Италии предусмотрен *непрямой порядок избрания президента*. Он избирается парламентом на совместном заседании его членов. Кроме парламентариев в выборах участвуют также по три делегата от каждой области. Малочисленная область Балле д'Аоста направляет одного делегата.

Срок полномочий президента – семь лет, причем количество повторных переизбраний одного лица на эту должность конституцией не огра-

ничено. Для избрания в первом туре необходимо получить 2/3 голосов, однако уже после третьего тура достаточно абсолютного большинства.

Президентом может быть избран любой гражданин в возрасте не менее 50 лет, пользующийся гражданскими и политическими правами. При этом пост президента несовместим с любой другой должностью. Президент при вступлении в должность приносит перед парламентом на совместном заседании присягу на верность республике и соблюдение конституции.

Перечень полномочий президента закреплен в конституции и является исчерпывающим. К ним можно отнести:

- в законодательной области президент по инициативе правительства участвует в процедуре представления палатам законопроектов; промульгирует утвержденные парламентом законы;

- издает одобренные правительством декреты, обладающие силой закона, и регламентарные акты;

- направляет палатам послания с требованием повторного обсуждения того или иного закона;

- назначает народный референдум в случаях, предусмотренных конституцией;

- участвует в правительственных инициативах, касающихся возбуждения дел в Конституционном суде, включая вопросы компетенции областных законов;

- в сфере деятельности высших государственных органов президент назначает и освобождает от должности председателя Совета министров. По рекомендации председателя Совета министров президент назначает министров и государственных секретарей, а также пять пожизненных сенаторов по праву, распускает с учетом конституционных рамок своих полномочий палаты парламента и назначает выборы новых палат; может выступить с инициативой созыва палат на чрезвычайную сессию; назначает в случаях, указанных законом, должностных лиц государства;

- аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры с предварительной санкции палат парламента;

- является командующим вооруженными силами, возглавляет Верховный совет обороны и по решению палат парламента объявляет состояние войны;

- распускает на основании предварительного постановления совместной комиссии представителей палаты депутатов и Сената областные советы;

- в судебной сфере возглавляет Высший совет магистратуры, назначает по его представлению членов этого Совета, а также треть судей Кон-

ституционного суда; обладает правом помилования и снижения меры наказания; жалует государственные награды.

Президент Италии не ответственен за действия, совершенные во время исполнения своих функций, исключая государственную измену или посягательство на конституцию. В таких случаях он предается суду парламентом на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов.

Правительство (Совет министров). Правительство в политической жизни Италии является высшим органом *исполнительной власти*, обеспечивающим функционирование всей политической и административной системы государства. В состав правительства входят председатель Совета министров и министры, которые вместе образуют Совет министров.

Правительство Италии обладает широкой функциональной автономией и осуществляет свои исполнительные полномочия в большем объеме, нежели в аналогичных республиках парламентского типа. В этой связи в итальянской конституционной доктрине обращается внимание на то, что правительство в условиях слабой президентской власти как бы восполняет конституционную политическую безответственность президента и берет на себя многие его полномочия. Именно в этом смысле понимается, в частности, ст. 89 конституции, согласно которой никакой акт президента не действителен, если он не контрастирован председателем Совета министров или министрами, ответственными за этот акт.

Правительство выступает с законодательными инициативами, обеспечивает принятие законов и декретов. Особого внимания заслуживает возможность осуществления правительством прямых законодательных функций в соответствии со ст. 76 и 77 конституции. В случаях необходимости и срочности правительство под свою ответственность принимает временные положения, наделяемые силой закона, однако такие срочные декреты должны быть представлены в тот же день в парламент для их последующего утверждения.

Председатель Совета министров. С иерархической точки зрения глава правительства не обладает какими-либо правовыми преимуществами по сравнению с другими министрами.

Наряду с министрами, которые осуществляют руководство в конкретной области государственной администрации, в правительство входят также министры без портфеля. Они обладают теми же правами и полномочиями, несут ту же коллективную ответственность за деятельность правительства, как и другие министры.

Заместители министров на свои посты также назначаются президентом по предложению главы правительства. Заместители министров, в силу сложившихся в Италии традиций, являются членами парламента и представляют в правительстве партии, входящие в правительственное большинство. Политическую ответственность правительство в целом и каждый министр в отдельности несут перед парламентом. Основной формой такой ответственности является необходимость получения правительством как коллективным органом государственной власти политического доверия со стороны парламента, что выражается в голосовании вотума доверия. Вместе с тем недоверие одному из министров не означает, что все правительство должно уйти в отставку¹.

19.3. Судебная система и конституционный контроль

Систему общих судов Италии возглавляет *Кассационный суд*, который является верховным органом правосудия, обеспечивает точное применение и единообразное толкование закона, разрешает коллизии компетенций и функций судов низших инстанций.

К нижестоящим общим судам относятся *апелляционные суды*, создаваемые в специализированных судебных апелляционных округах. Эти суды рассматривают апелляции на решения нижестоящих судов и осуществляют следственные функции.

Основой итальянской судебной системы являются *трибуналы*, создаваемые в административных центрах судебных округов. Трибуналы рассматривают в первой инстанции гражданские и уголовные дела, а также трудовые споры. Кроме трибуналов, в Италии создаются низовые преторские суды в соответствующих округах. Преторы рассматривают гражданские и незначительные уголовные дела, а также трудовые споры.

Низшим звеном судебной системы Италии являются *мировые суды*, создаваемые в коммунах. Судьи данных судов выполняют функции примирителей в гражданско-правовых спорах, которые рассматриваются на основе права и справедливости.

Специализированные суды представлены Государственным советом и областными административными трибуналами, выполняющими функции *административной юстиции*. Их функцией является осуществление юрисдикции по охране законных интересов граждан, а также их субъективных прав в отношениях с государственными органами.

¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2003.

Согласно Конституции 1947 г. в Италии был создан *Конституционный суд*, который рассматривается не как орган правосудия, а как специальный контрольный орган и гарантия реализации основного закона.

Он выносит решения по делам:

о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей;

компетенции между различными органами власти государства, между государством и областями, между областями;

обвинениях, выдвинутых против президента республики.

Кроме того, Конституционный суд принимает решения о допустимости требований проведения референдумов, отмене действующих законодательных актов. Конституционный суд состоит из 15 судей, причем треть назначает президент, треть – парламент на совместном заседании палат, треть – высшие судебные инстанции. Срок судейских полномочий составляет девять лет без права повторного переизбрания. Члены Конституционного суда отбираются среди судей, профессоров права университетов и адвокатов с 20-летним стажем работы.

19.4. Местное управление и самоуправление

Самыми крупными административно-территориальными единицами в Италии являются *области*. В результате административно-территориальной реформы было образовано 20 областей, наделенных широкой автономией. Конституция 1947 г. признавала области автономными образованиями, обладающими законодательной, административной и финансовой самостоятельностью. Особый статус имеют пять областей специальной автономии (Трентино-Альто-Адидже, Валле-д'Аоста, Фриули-Венеция-Джулия, Сицилия и Сардиния), которые осуществляют власть и управление на основе собственных статут-уставов, регламентирующих все вопросы организации и функционирования области.

В сферу компетенции органов власти области входит широкий круг вопросов, включающий организацию административных учреждений, находящихся в подчинении у областных властей, собственное территориальное устройство, полицию, больничные службы, музеи, градостроительство, сельское и лесное хозяйство, дорожное сообщение и т. д. В случае необходимости центральные органы могут делегировать областям и иные полномочия. В распоряжение областей поступают местные налоги и доля от государственных налогов, которая определяется в зависимости от численности населения и социально-экономического потенциала региона.

Области в Италии делятся на *провинции*. В провинциях предусматривается возможность создания административных округов в целях более

эффективного осуществления управленческих функций. В соответствии с областными программами развития провинция принимает собственные многолетние программы и планы развития территории. На основании соответствующих программ провинция координирует деятельность коммун и самостоятельно действует в области экономики, производства, коммерции, туризма, а также социальной сферы, спорта и культуры.

Коммуны – низовые и самые многочисленные административно-территориальные единицы, их население не может быть менее 10 тыс. жителей. Коммуны обладают административными полномочиями в сфере социального обеспечения, благоустройства и использования территории, ее экономического развития, создания местных промышленных зон, землепользования.

Согласно закону Италии об устройстве автономий 1990 г., самостоятельными политико-административными единицами, обладающими специальным статусом, являются девять крупных городов: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари, Неаполь.

Система органов местной власти области состоит из *областного совета, джунты (правительства) и ее председателя*. Областной совет осуществляет законодательные функции и административные полномочия в соответствии с конституцией и статутом области. Члены джунты и ее председатель избираются тайным голосованием на первом заседании областного совета из числа членов совета. Джунта представляет на рассмотрение совета проекты областных планов, бюджетов, схемы программ развития, а также курирует их осуществление. Данный орган управляет областным имуществом, заключает сделки и договоры от имени области, координирует деятельность предприятий и служб областного подчинения. Во всех областях предусматривается периодическая отчетность джунты перед советом.

Подобная система органов управления действует и на низовом уровне административного деления: выборный совет коммуны, джунта, глава джунты и выборный мэр в коммуне. Кроме того, провинции и коммуны обладают правом проводить консультативные референдумы по вопросам местного значения.

Во всех территориальных единицах Италии есть представители центральной власти. В области эти функции исполняет *правительственный комиссар*. В провинции они возложены на *префекта*, который входит в систему министерства внутренних дел. В коммунах таким государственным чиновником является *синдик*, который информирует префекта о состоянии общественного порядка и безопасности, издает акты об осуществлении неотложных мер в сфере здравоохранения и гигиены, строительства и местной полиции.

20. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПОЛЬШИ

20.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

В соответствии с Конституцией 1997 г. Польша является по форме правления смешанной полупрезидентской республикой.

По форме государственного устройства Польша – унитарное государство с двухступенчатой системой административно-территориального деления: воеводства и гмины. Политический режим – демократический.

Нынешняя конституционная система Польши сложилась в результате серии реформ, начатых в конце 1980-х гг. В апреле 1989 г. была восстановлена двухпалатная структура польского парламента, а Государственный совет, высший коллегиальный орган государственной власти, был ликвидирован и одновременно учрежден институт единоличного главы государства – президента, избираемого Национальным собранием Польши¹.

Действующая конституция принята Национальным собранием 2 апреля 1997 г. и одобрена на референдуме 25 мая 1997 г.

В Конституции Польши основополагающие принципы конституционного строя закрепляются в разд. 1, именуемом «Республика».

Основными принципами конституционного строя Польши являются: *верховенство власти народа* (ч. 2 ст. 4 Конституции гласит: «народ осуществляет власть через своих представителей или непосредственно»);

политический плюрализм (ст. 11 Конституции закрепляет свободу создания и деятельности партий, принципы равенства партий, добровольности их создания. При этом ст. 13 запрещает партии и иные организации, деятельность которых направлена против принципа политического плюрализма, т. е. обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма;

разделение властей;

социальное рыночное хозяйство;

децентрализация государственной власти и территориального самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Польши территориальное устройство обеспечивает децентрализацию публичной власти.

Порядок внесения изменений в Конституцию Польши 1997 г.
По способу внесения изменений Конституция Польши является жест-

¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Су-харев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2003.

кой. Согласно ст. 235 Конституции проект закона о ее изменении могут внести не менее 1/5 предусмотренного законом числа депутатов, Сенат или президент.

Изменение конституции осуществляется законом, принятым в одинаковой редакции Сеймом, а затем в срок не более 60 дней Сенатом.

Закон об изменении конституции принимает Сейм большинством не менее в 2/3 голосов в присутствии не менее половины предусмотренного законом числа депутатов, а также Сенат – абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины предусмотренного законом числа сенаторов.

Основы конституционного статуса личности определены в разд. 2 Конституции Польши, именуемом «Свободы, права и обязанности человека и гражданина». В нем определены три фундаментальных принципа правового положения личности: достоинство, свобода, равноправие.

Система прав и свобод. В Конституции Польши принята классификация прав и свобод личности, аналогичная международным стандартам по правам человека, принятым в системе ООН. В разд. 2 перечислены личные права и свободы (ст. 38–56), политические права и свободы (ст. 57–63), экономические, социальные и культурные права и свободы (ст. 64–76). В этом же разделе несколько статей посвящено средствам защиты прав и свобод (ст. 77–81), а также конституционным обязанностям (ст. 82–86).

В разд. 2 Конституции Польши также выделен специальный подраздел, именуемый «Средства охраны свобод и прав». В нем нашли отражение *основные гарантии прав и свобод личности*, важнейшим средством охраны которых является судебная защита.

Ограничению прав и свобод посвящена ч. 3 ст. 31 Польши, формулирующая в этой сфере несколько важнейших принципов:

ограничения относительно пользования конституционными свободами и правами могут устанавливаться только законом;

указанные ограничения могут быть установлены исключительно для охраны таких ценностей, как безопасность государства, общественный порядок, охрана окружающей среды, здоровье населения и т. п.;

в конституции установлены определенные рамки ограничений, в частности во время военного и чрезвычайного положения не могут ограничиваться права на человеческое достоинство, гражданство, охрану жизни, гуманное обращение, доступ к суду, совесть и религию.

Особое внимание в Конституции Польши уделяется обязанностям личности. К ним относятся:

обязанности каждого:

соблюдать законы Республики Польша (ст. 83);

нести публичные обременения и повинности, в том числе в виде налогов, определенных законом (ст. 84);

заботиться о состоянии окружающей среды и нести ответственность за причиненный ей вред (ст. 86);

дополнительные обязанности граждан Польши:

верность Республике Польша (ст. 82);

забота об общем благе (ст. 82);

защита Родины (ч. 1 ст. 85).

20.2. Высшие органы государственной власти

Парламент. Законодательная власть в Польше принадлежит Сейму и Сенату – двум палатам польского парламента.

Нижняя палата – Сейм осуществляет контроль за деятельностью правительства в объеме, определенном предписаниями конституции и законов.

Сейм состоит из 460 депутатов, избираемых на основе всеобщего избирательного права по пропорциональной системе: 69 депутатов избираются по всепольскому избирательному округу (по партийным спискам в масштабе всей страны), 391 – по партийным спискам в территориальных многомандатных округах (от 3 до 17 мандатов).

В структуру Сейма входят: *маршал Сейма* (является главой палаты и ведет заседания); *вице-маршалы Сейма*, совместно с маршалом Сейма образуют *президиум*; *Совет старейшин Сейма* (состоит из маршала, всех вице-маршалов и представителей фракций); *комиссии Сейма*; *канцелярия Сейма* (в состав входит маршальская охрана, обеспечивающая охрану здания Сейма); *депутатские клубы*.

Сенат состоит из 100 сенаторов, избираемых гражданами по мажоритарной системе по одномандатным округам в один тур.

По конституции Сенат имеет право заблокировать любой законопроект, принятый в Сейме, однако Сейм может преодолеть вето Сената при принятии законопроекта абсолютным большинством голосов. Председатель (маршал) Сената является третьим лицом в порядке исполнения полномочий президента после самого президента и спикера Сейма.

Срок полномочий обеих палат – четыре года.

Конституция 1997 г. закрепляет более сильную позицию Сейма. Так, например, согласно ч. 2 ст. 95 только Сейму принадлежит право осуществлять контроль за деятельностью Совета министров.

Сейм может прекратить срок своих полномочий постановлением, принятым большинством не менее в 2/3 голосов от общего числа депутатов. Такое постановление одновременно сокращает срок полномочий Сената.

Сейм постановляет о принятии законов обычным большинством голосов в присутствии не менее половины общего числа депутатов. Закон, постановленный Сеймом, передается в Сенат, который может принять его без поправок, постановить о поправках или отклонить в целом.

Президент. Главой государства является президент, являющийся его верховным представителем и гарантом непрерывности государственной власти.

Президент избирается непосредственно гражданами на пять лет и не может быть избран более двух раз.

На должность президента может быть избран любой гражданин Польши, достигший 35 лет и обладающий избирательным правом.

Для избрания необходимо набрать абсолютное большинство голосов избирателей при условии, что на избирательные участки явились более половины избирателей.

Если в результате выборов никто не получил большинства голосов, проводится второй тур, в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Во втором туре достаточно получить простое большинство голосов при условии, что этих голосов больше, чем против всех.

В рамках конституции президент обладает значительными полномочиями.

Как представитель государства во внешних сношениях: ратифицирует и денонсирует международные договоры, о чем уведомляет Сейм и Сенат, назначает и отзывает полномочных представителей республики, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей. При осуществлении этих полномочий президент взаимодействует с председателем Совета министров и компетентным министром.

Является Верховным главнокомандующим вооруженными силами Польши. Он назначает на высшие воинские должности, присваивает воинские звания, отдает приказ о мобилизации.

В сфере правового положения личности предоставляет гражданство, осуществляет помилование.

Во взаимоотношениях с другими органам власти: распускает в установленных случаях Сейм и Сенат, назначает с согласия Сената референдум, выдвигает кандидатуру и назначает председателя Совета министров, в случае вотума недоверия отзывает министров, назначает судей.

Президент республики, используя свою конституционную и законную компетенцию, издает официальные акты, которые требуют для

вступления в законную силу подписи (контрасигнции) председателя Совета министров, за исключением актов о назначении выборов в Сейм и Сенат, сокращении полномочий Сейма в случаях, определенных в конституции, назначении общепольского референдума, выдвижение кандидатуры и назначение председателя Совета министров, награждение орденами и медалями, назначение судей.

Исполнительная власть принадлежит правительству – *Совету министров*, который согласно конституции проводит внутреннюю и внешнюю политику. Совет министров, в частности, обеспечивает исполнение законов, издает распоряжения, координирует и контролирует работу органов правительственной администрации.

Совет министров состоит из председателя и министров. В его составе могут быть также вице-председатели, председатели определенных в законах комитетов.

Президент выдвигает кандидатуру председателя Совета министров (который предлагает состав Совета министров), назначает его и остальных членов Совета министров в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма или принятия отставки предыдущего состава Совета министров. Председатель Совета министров в течение 14 дней со дня назначения представляет Сейму программу деятельности правительства с просьбой предоставить ему вотум доверия. О вотуме доверия Сейм постановляет абсолютным большинством голосов. В случае его непредоставления Сейм самостоятельно избирает председателя Совета министров и предложенных им членов правительства абсолютным большинством голосов. Президент назначает избранный таким образом Совет министров и принимает присягу его членов.

Когда Сейм оказывается не в состоянии сформировать правительство самостоятельно, президент в течение 14 дней снова назначает председателя Совета министров и по его предложению – остальных членов правительства. Если Сейм в течение 14 дней со дня такого назначения Совета министров не предоставит ему вотум доверия простым большинством голосов, президент назначает досрочные парламентские выборы.

Члены Совета министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность правительства и индивидуальную за дела, подлежащие их компетенции или порученные им председателем Совета министров. В случае выражения Сеймом вотума недоверия Совету министров, депутаты должны назвать имя нового претендента на должность председателя (конструктивный вотум недоверия). Если постановление Сеймом принято, президент принимает отставку Совета министров, назначает избранного Сеймом председателя и по его пред-

ложению – остальных членов Совета министров. Вотум недоверия может быть выражен и министру¹.

20.3. Судебная система и конституционный контроль

Основы судебной системы Польши установлены в разд. 8 Конституции. Правосудие осуществляет Верховный суд, общие суды и специальные суды. Судьи назначаются президентом по предложению Всепольского совета судей. Судьи независимы и подчиняются только закону.

Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет следующие функции:

- судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и военных судов, является кассационной инстанцией по уголовным и гражданским делам;

- рассмотрение жалоб о действительности проведенных выборов и референдумов;

- надзор за профессиональной деятельностью адвокатских и нотариальных палат.

Первого председателя Верховного суда президент назначает на 6-летний срок из кандидатов, представленных общим собранием судей Верховного суда.

К специальным судам относится особая система органов административной юстиции, возглавляемая *Высшим административным судом*. Согласно конституции суды этой системы осуществляют контроль за деятельностью публичной администрации, в том числе соответствием законам постановлений органов территориального самоуправления и нормативных актов местных органов власти.

Органом конституционного контроля на территории Польши является Конституционный трибунал.

Конституционный трибунал выносит решения о соответствии законов и иных нормативных актов центральных государственных органов конституции. Решения Конституционного трибунала о несоответствии закона конституции подлежат рассмотрению Сеймом. Если Сейм признает решение этого трибунала обоснованным, он вносит соответствующие изменения в закон либо отменяет его в части или в целом. Постановление Сейма, отклоняющее решение трибунала, принимается большинством не менее в 2/3 голосов в присутствии не менее половины от общего количества депутатов. Решения о признании несоответствия конституции и законам акта, изданного высшими органами исполни-

тельной власти, иными высшими и центральными государственными органами, имеют обязательную силу.

Конституционный трибунал состоит из 15 судей, избираемых в индивидуальном порядке Сеймом на 9 лет из числа высококвалифицированных юристов. Повторное избрание в состав трибунала не допускается.

Кроме того, в Польше создан специальный орган для привлечения высших должностных лиц к ответственности – *Государственный трибунал*.

В его компетенцию входит привлечение к ответственности высших должностных лиц государства (президента, главы, членов правительства и др.) за нарушение ими конституции или закона в связи с занимаемой должностью или в сфере исполнения своих служебных обязанностей.

В состав Государственного трибунала входят председатель, 2 заместителя председателя и 16 членов, избираемых Сеймом не из числа депутатов и сенаторов на срок полномочий Сейма. Заместители председателя трибунала, а также не менее половины членов Государственного трибунала должны иметь квалификацию, требуемую для занятия должности судьи.

Председателем Государственного трибунала является первый председатель Верховного суда.

20.4. Местное управление и самоуправление

Самой крупной административно-территориальной единицей Польши является *воеводство*. В современной Польше 16 воеводств, сформированных на базе существовавших ранее 49 после реформы 1999 г. Органом местного самоуправления в воеводстве является избираемый *сеймик*, который формирует правление воеводства и назначает его главу. Местное управление в воеводстве представлено назначаемым правительством Польши чиновником – *воеводой*, который обладает контрольными функциями и является представителем правительства Польши.

Вторым уровнем местного самоуправления в Польше являются *повяты*, которые были вновь созданы после реформы 1999 г. Всего в Польше 316 повятов, в том числе 66 городов на правах повята. Число жителей для получения статуса повята должно превышать 100 тыс. человек.

Жители повята принимают решения всеобщим голосованием в ходе повятовых выборов и референдумов или через органы повята. Этими органами являются: *повятовый совет и правление повята*. Члены совета повята выбирают главу, правление и старосту повята как председателя правления. Правление повята является исполнительным органом совета повята и подотчетно ему.

¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Су- харев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2003.

На низовом уровне административно-территориального деления Польши находятся *гмины*, численность которых составляет 2 477. С гминами связано выполнение всех основных публичных задач, возложенных на территориальное самоуправление. По типам гмины делятся на городские, сельские и смешанные. В сельской местности гмина может насчитывать от 2 тыс. человек, в крупных городах – до 2 млн.

Руководство гмины составляют *президент (городская гмина), бургомистр (смешанная гмина), войт (сельская гмина), правление и совет гмины*. Совет выполняет контрольную функцию и утверждает бюджет. Для контроля совет создает контрольно-ревизионную комиссию. Правление назначает и возглавляет глава гмины, который избирается прямым голосованием. Гмина – единственный орган власти с сильным руководителем, избираемым прямым голосованием.

21. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Действующая Конституция Российской Федерации была принята на референдуме 12 декабря 1993 г. и вступила в силу в день ее опубликования в «Российской газете» – 25 декабря 1993 г.

Конституция 1993 г. провозгласила Российскую Федерацию суверенным демократическим государством. По форме правления она является смешанной республикой, по форме государственного устройства – договорной федерацией. Согласно ст. 5 Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов федерации. Всего в ее состав входят 85 субъектов (самая большая по количеству субъектов федерация в мире), перечень которых содержится в ст. 65 Конституции.

Действующая конституция состоит из преамбулы и двух разделов. В преамбуле провозглашается, что народ Российской Федерации принимает данную конституцию; закрепляются демократические и гуманистические ценности; определяется место Российской Федерации в современном мире. Первый раздел включает 9 глав и состоит из 137 статей, закрепляющих основы политической, общественной, правовой, экономической, социальной систем, основные права и свободы личности, федеративное устройство Российской Федерации, статус органов публичной власти, а также порядок пересмотра конституции и внесе-

ния в нее поправок. Второй раздел определяет заключительные и переходные положения, служит основой преемственности и стабильности конституционно-правовых норм.

Согласно конституции к *основам конституционного строя* относятся основы, присущие каждому конституционному государству. В их число входят демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, признании и гарантировании местного самоуправления, а также правовое государство, воплощением которого и является конституционное государство. Основу конституционного государства составляют признание им человека, его прав и свобод высшей ценностью, а также социальное рыночное хозяйство, в рамках которого главным образом осуществляются производство и распределение товаров и благ.

В понятие основ конституционного строя также входят закрепленные конституцией характеристики государства. Согласно ст. 1 Конституции Российская Федерация есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления. В соответствии со ст. 7 государство является социальным, а ст. 14 – светским.

По способу внесения изменений и дополнений конституция является жесткой. Исключением является упрощенный порядок внесения изменений в ст. 65 Конституции, закрепляющую перечень субъектов федерации в случае дополнения данного перечня.

Поправки к конституции должны быть одобрены 2/3 голосов депутатов Государственной думы и 3/5 голосов членов Совета федерации. После этого предложение о внесении конституционных поправок направляется законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. В течение года данное предложение должно быть одобрено законодательными (представительными) органами не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. После установления результатов рассмотрения Совет федерации в течение 7 дней направляет закон о поправке к Конституции Российской Федерации президенту, который в течение 14 дней подписывает и публикует его.

21.2. Высшие органы государственной власти

Согласно конституции федеральную государственную власть осуществляют: президент; Федеральное собрание (Совет федерации и Государственная дума); правительство; суды.

Президент. По Конституции 1993 г. президент является главой государства, верховным представителем Российской Федерации внутри

страны и в международной политике, гарантом конституционных прав и свобод, суверенитета, независимости и целостности государства. В этих условиях он наделен значительными полномочиями и прерогативами.

Президент избирается на шесть лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президент может быть переизбран на второй срок, но избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Следовательно, избрание на третий и четвертый сроки возможно, но только после перерыва.

Кандидатом на пост президента может быть гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет. Не требуется специального образования или опыта работы, нет ограничения верхнего возрастного предела.

Президент обладает неприкосновенностью. Это означает, что до отставки президента против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д.

Полномочия президента.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, он является Верховным главнокомандующим вооруженных сил, осуществляет руководство внешней политикой, в случае угрозы нападения вводит военное положение, а при иных особых обстоятельствах – чрезвычайное положение. Он решает вопросы гражданства, представляет кандидатуры для назначения на высшие государственные должности (например, председателя центробанка, судей Конституционного и Верховного судов, Генерального прокурора и др.). Он формирует Совет безопасности и Администрацию президента, назначает полномочных представителей Российской Федерации, высшее командование вооруженных сил.

В сфере взаимодействия с парламентом президенту также принадлежат весьма значительные полномочия. Он назначает выборы в Государственную думу и распускает ее в случаях, предусмотренных конституцией, пользуется правом законодательной инициативы, может вернуть одобренный парламентом законопроект для повторного обсуждения (отлагательное veto), подписывает и обнародует законы. Таким образом, президент может оказывать весомое влияние на работу парламента.

Президент обладает довольно широкими полномочиями в сфере государственного управления. С согласия Государственной думы он назначает председателя правительства, федеральных министров и принимает решение об отставке правительства.

В России не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить президента уйти в отставку. Если деятельность главы государства приобретает противоправный характер, то вступает в действие специальный механизм ответственности (импичмент). Президент может быть привлечен к ответственности только в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. Наличие признаков такого преступления должно быть подтверждено Верховным судом.

Актами президента являются указы и распоряжения. *Указ* – это правовой акт, имеющий нормативный характер, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства и действующий долговременно. *Распоряжение* – акт индивидуального организационного характера. Акты президента издаются им самостоятельно, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и имеют прямое действие.

Парламент. Законодательную власть на федеральном уровне в Российской Федерации осуществляет парламент – *Федеральное собрание*, состоящее из двух палат – Совета федерации и Государственной думы. Палаты Федерального собрания рассматриваются как части единого парламента и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы.

Государственная дума состоит из 450 депутатов. Выборы депутатов проводятся по смешанной избирательной системе: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе (1 округ – 1 депутат), а другие 225 депутатов – по единому федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные партийные списки кандидатов.

Государственная дума избирается сроком на пять лет. Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета федерации и депутатом Государственной думы.

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции в *Совет федерации* входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Членом Совета федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий, в соответствии с конституцией, правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Член Совета федерации – делегат представительного органа государственной власти субъекта России, избирается законодательным органом субъекта России на срок полномочий этого органа.

В Совет федерации также входят представители Российской Федерации, назначаемые президентом. Их число составляет не более 10 % от числа членов Совета федерации – представителей от законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К руководящим органам обеих палат относятся председатель палаты и его заместители, избираемые членами Государственной думы и Совета федерации.

К основным функциям Федерального собрания относятся представительная, законодательная и контрольная. Федеральное собрание также является важным элементом системы сдержек и противовесов в отношении президента и правительства. Так, например, без согласия Федерального собрания не могут быть назначены на свои должности судьи высшего звена, председатель правительства и т. д.

Государственная дума собирается на две сессии: весеннюю – с 12 января по 20 июня и осеннюю – с 1 сентября по 25 декабря.

Правительство. В ст. 110 Конституции устанавливается, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет правительство, главой которого является председатель.

Правительство Российской Федерации состоит из председателя, заместителей председателя и федеральных министров.

Председатель правительства Российской Федерации назначается президентом с согласия Государственной думы. В случае трехкратного отклонения Государственной думой представленных кандидатур президент назначает председателя, распускает Государственную думу и назначает новые выборы.

Заместители председателя правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от нее президентом по предложению председателя правительства.

Правительство подотчетно президенту, который имеет право отправить в отставку как весь состав правительства, так и отдельных его членов. Правительство также ответственно перед законодательной властью. В частности, Государственная дума может выразить вотум недоверия в отношении действующего состава правительства. Вместе с тем окончательное решение об отстранении членов правительства принимает президент. Совет федерации контрольными полномочиями в отношении правительства не обладает.

В своей деятельности правительство издает постановления и распоряжения, имеющие подзаконный характер, и обеспечивает их исполнение.

21.3. Судебная система и конституционный контроль

Органы судебной власти – Конституционный суд, Верховный суд, другие федеральные суды (например, окружные арбитражные суды) и суды в субъектах.

Систему общих судов возглавляет *Верховный суд*, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. В систему общих судов входят:

военные суды (осуществляют судебную власть в органах и формированиях, где предусмотрена военная служба);

арбитражные суды (рассматривают дела по экономическим и иным спорам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности);

иные специализированные суды (жилищные, семейные, суды по интеллектуальным спорам и т. п.).

Кроме того, в каждом субъекте федерации существует самостоятельная судебная система во главе с Верховным судом.

Функцию конституционного контроля в Российской Федерации осуществляет *Конституционный суд*, состоящий из 19 судей, назначаемых на должность Советом федерации по представлению президента. Предложения по кандидатурам на должности судей Конституционного суда президенту могут вноситься членами Федерального собрания, законодательными органами государственной власти субъектов федерации, высшими судебными органами, самим Конституционным судом, а также юридическими научными и учебными учреждениями.

Для назначения на должность судьи Конституционного суда кандидат должен соответствовать следующим требованиям: состоять в гражданстве Российской Федерации, возраст – не менее 40 лет, иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, безупречную репутацию, признанную высокой квалификацией в области права.

Для руководства деятельностью Конституционного суда сами судьи из своего состава избирают председателя.

Компетенция Конституционного суда состоит из следующих полномочий:

проверка конституционности законов, нормативных правовых актов и договоров (нормоконтроль), осуществляемая по трем видам запросов и жалоб (от органов власти, граждан и судов);

разрешение споров о компетенции;

толкование конституции;
дача заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

При этом Конституционный суд обладает так называемой связанной компетенцией, что означает возможность осуществления судом своих полномочий только по запросам или жалобам лиц, упомянутых в конституции. Следовательно суд не вправе рассматривать какое-либо дело по собственной инициативе. Однако он может самостоятельно решать вопрос об использовании права законодательной инициативы по вопросам его ведения.

21.4. Местное управление и самоуправление

На территории Российской Федерации действует следующая классификация муниципальных образований.

На территории субъектов Российской Федерации (республики, края, области, автономные округа, автономная область) располагаются:

городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района;

муниципальный район;

городское поселение или сельское поселение, которое входит в муниципальный район;

межселенные территории.

В мае 2014 г. введены два новых типа муниципальных образований для других городов: *городской округ* с внутригородским делением; *внутригородской район* – муниципальное образование на части территории такого городского округа.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В структуру органов местного самоуправления, устанавливаемую уставом муниципального образования, входят следующие органы и должностные лица местного самоуправления:

представительный орган муниципального образования;

глава муниципального образования;

местная администрация;

контрольный орган муниципального образования;

иные органы местного самоуправления.

Существуют несколько вариантов организации органов местного самоуправления:

представительный орган избирается населением, *глава муниципального образования* избирается населением и возглавляет представительный орган, *глава местной администрации* назначается по контракту;

представительный орган избирается населением, *глава муниципального образования* избирается населением и возглавляет местную администрацию;

представительный орган избирается населением, *глава муниципального образования* избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, *глава местной администрации* назначается по контракту. Каждое муниципальное образование избирает свой вариант организации самоуправления, что закрепляет в своем уставе¹.

22. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЯ

22.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Китай занимает первое место в мире по численности населения (около 1,3 млрд человек), второе – по объему ВВП (после США), третье – по размерам территории (после России и Канады). Вместе с тем конституционное право Китая имеет характерные особенности.

Во-первых, на его содержание и пути развития до сих пор большое влияние оказывают традиции. Многие общественные отношения, которые в других странах регламентируются нормами права (в том числе конституционного), в Китае регулируются обычаями, традициями. Законы нередко принимаются только тогда, когда традиция непригодна для урегулирования новых общественных отношений или в дополнение к ней. В последние годы в связи с проводимой экономической реформой законодательная деятельность существенно активизировалась.

Во-вторых, в условиях тоталитарного социализма, несмотря на его модернизацию, многие принципиальные общественные отношения регулируются актами правящей Коммунистической партии Китая (КПК). Такой порядок был установлен еще во время гражданских войн в освобожденных от гоминьдановской власти районах Китая, когда именно КПК и руководимая ею Народно-освободительная армия принимали директивы об организации общественной жизни в этих районах. Во многих случаях нет четкого различия между правовым актом и партийной директивой. Установки Коммунистической партии определяют некоторые принципы права, в том числе конституционного, которые в партийных директивах формулируются следующим образом: коллективизм

¹ Конов И.А., Лаврентьев А.Р., Трусев Н.А. Развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Дзержинск : Конкорд, 2015.

вместо западного индивидуализма, дисциплина взамен вседозволенности, гармония вместо плюрализма.

В-третьих, конституционное право Китая имеет отчетливо выраженный идеологический характер. В его основе лежат постулаты марксистско-ленинской идеологии (классовая борьба, диктатура народной демократии, руководящая роль Коммунистической партии, господство социалистической собственности на средства производства, различие прав трудящихся и эксплуататоров, единство государственной власти), взгляды Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина (последний после попыток ускоренными темпами построить коммунизм начал реформы под лозунгами прагматического социализма).

В-четвертых, конституционное право четко отражает современное противоречие между экономической и политической системами китайского общества: с одной стороны, сравнительно либеральная экономика с элементами рыночного хозяйства при директивном государственном планировании, с другой – тоталитарная политическая система с обязательной государственной идеологией и руководящей ролью одной партии.

В-пятых, для конституционного права Китая, как и вообще для социалистического конституционного права, характерно обилие норм-провозглашений, норм-назиданий и т. п., которые призваны скорее отражать определенные взгляды, идеологические постулаты, чем служить нормами-правилами для регулирования конкретных отношений. Например, закон о государственных прокурорах устанавливает, что прокурор должен честно проводить в жизни положения конституции и законов и беззаветно служить народу; закон о народной полиции требует, чтобы полицейские были честными, высоко дисциплинированными людьми беззаветно преданными своему долгу.

По форме правления Китай относится к парламентским республикам советского типа. Этот вывод основан на статусе Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), который наделен практически неограниченными полномочиями по осуществлению политической власти. Все иные высшие органы государственной власти являются производными от ВСНП и несут перед ним формальную ответственность. По форме политико-территориального устройства – централизованное (на основе руководства Коммунистической партии и единства власти органов типа советов) сложное унитарное государство с широко развитой национально-территориальной автономией. Территория Китая подразделяется на 156 автономных образований разных ступеней.

Некоторые особенности общественных отношений существуют в недавно воссоединившихся с КНР Гонконге и Макао – бывших британ-

ской и португальской зависимых территориях. В них действуют некоторые прежние порядки. В отношении этих районов в Китае применяется принцип: одно государство – две системы (в отношении Сянган таков порядок предусмотрен до 2047 г.).

Проект действующей с 1982 г. *Конституции Китая* был разработан под руководством и по указанию Центрального комитета Коммунистической партии Китая (ЦК КПК), одобрен им и после краткого обсуждения в печати принят ВСНП. Эта конституция заменила первую Конституцию КНР 1954 г., а также конституционные акты, принятые в период культурной революции.

Важнейшей особенностью современной Конституции Китая является то, что и по форме, и по содержанию – это типичная социалистическая конституция. Основные подходы к регулированию общественных отношений, их иерархия примерно такие же, как и в других социалистических конституциях, как прошлого, так и настоящего. Конституция КНР перегружена нормами-принципами, нормами-декларациями, нормами-лозунгами, нормами-программами. В качестве примера можно привести следующие нормы: «кто не работает, тот не ест», «все государственные органы и государственные служащие должны опираться на народ, поддерживать тесные связи с народом».

Современный период определяется в Конституции Китая как начальная стадия строительства социализма (преамбула), а китайское общество – как социалистический строй. Одновременно в ней говорится о социализме с китайской спецификой, социализме в модернизированном виде (поправки к конституции, принятые в 1993 г.), ставятся задачи создания социалистической рыночной экономики, социалистической модернизации общества, которая должна привести к созданию зрелого социалистического общества примерно в течение 100 лет.

В соответствии с концепцией социалистического конституционализма главное значение в конституции придается закреплению основ общественного строя и характеру государства, все остальные вопросы считаются производными от этого. В Китае считается, что социалистический характер экономической системы – основы социалистического строя, проявляется в исключении эксплуатации человека человеком, ведущей роли государственного сектора экономики и распределении по труду в соответствии с конституционным принципом «от каждого – по способностям, каждому – по труду» (ст. 6 Конституции Китая). При этом Конституция содержит запрет любым организациям и лицам подорывать данный социалистический строй.

Закрепляя основы политической системы Китая, конституция устанавливает:

руководящую роль Коммунистической партии в обществе и государстве;

характер государственной власти как демократической диктатуры народа, руководимой рабочим классом; она рассматривается как одна из форм диктатуры пролетариата в специфических условиях Китая;

создание широкого патриотического Единого фронта, объединяющего разные партии и народные организации под руководством Коммунистической партии;

вся полнота государственной власти принадлежит собраниям народных представителей. Упоминания о народных коммунах в 1993 г. из конституции исключены.

По форме внесения изменений и дополнений Конституция Китая является жесткой, она может быть изменена по предложению Постоянного комитета ВСНП или 1/5 депутатов ВСНП. Изменения и дополнения должны быть приняты большинством в 2/3 от всего состава ВСНП. Каких-либо статей, не подлежащих изменению или требующих более сложной процедуры для изменения, в конституции не содержится.

Поправки в Конституцию 1982 г. вносились несколько раз: в 1988 г. были легализованы частное хозяйство и аренда земли; в 1993 г. взят курс на социализм в модернизированном виде и социалистическую рыночную экономику, в 1999 г. частные предприятия получили статус важного компонента социалистической рыночной экономики.

Наиболее значительные поправки к Конституции КНР были приняты в 2004 г., в частности продолжилось усиление роли частного сектора в экономике и защите частного бизнеса, а также получили развитие вопросы социальной защиты граждан. Кроме того, особое внимание привлекает появление в Конституции Китая ч. 3 ст. 33, где указано, что государство уважает и гарантирует права человека. Весь предыдущий период после образования Китая понятие «права человека» находилось под запретом¹.

Конституционно-правовой статус граждан в КНР. Личные права и свободы на конституционном уровне представлены свободой и неприкосновенностью личности, неприкосновенностью чести и достоинства граждан, свободой совести, свободой и тайной переписки, неприкосновенностью жилища, правом на получение компенсации за ущерб, причиненный государственными органами или государственными служащими, а также некоторыми правами, связанными с браком и семьей. Таким образом, в отличие от большинства современных конституций, в Китае не получило конституционного закрепления право на жизнь.

¹ Тянь Сюеюань. Политический строй Китая. Май 2004 года : науч.-попул. лит. / Тянь Сюеюань, Инь Чжунцзи. Пекин : Межконтинент. изд-во Китая, 2004.

Данное обстоятельство отражается на уголовной политике Китая, характеризующейся широким применением смертной казни, в том числе и за преступления, не связанные с посягательством на жизнь и здоровье человека. Особенностью конституционно-правового регулирования вопросов жизни человека в Китае является также государственное планирование рождаемости. Так, ст. 25 Конституции Китая гласит: «государство осуществляет планирование рождаемости с тем, чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и планового развития», а ст. 49 устанавливает обязанность супругов планировать рождаемость.

Политические права сформулированы предельно кратко, при этом на конституционном уровне не нашла отражения свобода мысли. Закрепление получил только один ее аспект – свобода вероисповедания, поскольку Китай является поликонфессиональным государством: распространены даосизм, буддизм, ламаизм, ислам, христианство, но не одна из религий не является доминирующей.

В экономической и социально-культурной сферах закреплены права на труд, отдых, пенсионное обеспечение по старости, в случае болезни и нетрудоспособности; право собственности и наследования, право на образование; свобода научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры.

Конституцию Китая также отличает довольно подробное регулирование обязанностей граждан. К ним относятся: обязанность защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны; соблюдать конституцию и законы; хранить государственную тайну; беречь общественную собственность; соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок; уважать нормы общественной морали; охранять безопасность, честь и интересы Родины; защищать Отечество и отражать агрессию; платить налоги, а также соотнесенные и сформулированные с правом на труд и образование обязанности трудиться и учиться.

22.2. Высшие органы государственной власти. Судебная система

В Китае не принята концепция разделения властей. Применяется иной подход: считается, что органами государственной власти являются только представительные органы – собрания народных представителей, которым принадлежит вся полнота государственной власти.

В структуре органов государственной власти выделяются несколько уровней:

органы государственной власти (высшие и местные);
органы государственного управления (высший орган общей компетенции – правительство, местные – исполнительные комитеты собраний народных представителей);

органы суда и прокуратуры. Органы контроля в особую систему не выделяются: Главный ревизор государства является членом правительства.

К числу высших органов государственной власти относятся: Всекитайское собрание народных представителей – верховный орган государственной власти, его Постоянный комитет и председатель КНР.

Всекитайское собрание народных представителей избирается на пять лет собраниями народных представителей провинций, автономных районов (наиболее крупных автономных единиц), городов центрального подчинения, а также представителями армии по рассмотренной выше системе. В его составе должно быть не более трех тыс. депутатов. Поскольку с таким многочисленным составом трудно вести деловое обсуждение, заседания часто приобретают парадный, заранее отрегулированный характер.

Правовой статус депутатов ВСНП отличается императивным мандатом, при котором они несут ответственность перед своими избирателями и должны совмещать депутатскую работу с трудом на производстве, в учреждениях и т. д. Считается, что статус непрофессионального депутата позволяет быть тесно связанным с массами, трудиться вместе с ними, лучше знать их настроения и нужды.

По структуре ВСНП относится к однопалатным парламентам. У него нет постоянного председателя и постоянного руководящего органа. Заседаниями руководит президиум, который избирается на каждой сессии. Члены президиума председательствуют на заседаниях обычно поочередно. ВСНП создает отраслевые (специализированные) постоянные комиссии: финансово-экономическую, по иностранным делам, делам китайцев, проживающих за границей, делам национальностей и др. Они предварительно обсуждают законопроекты, рассматривая их, в частности, с точки зрения соответствия конституции. С этих же позиций они оценивают правовые акты высших органов государственного управления и местных собраний народных представителей, рассматривают запросы, исходящие от ВСНП и его Постоянного комитета, дают ответы на них, представляют в ВСНП и Постоянный комитет справки и доклады, вносят предложения, относящиеся к компетенции ВСНП и Постоянного комитета.

Ввиду того, что в Китае существует однопартийная система, в составе ВСНП нет партийных фракций. Вместо них создаются делегации

(депутатские группы) по территориальному либо национальному признаку. Они предварительно обсуждают выносимые на сессию вопросы, рассматривают законопроекты, могут поручить своим представителям выступить на заседании ВСНП с изложением позиции данной депутатской группы. Делегации имеют право законодательной инициативы. Руководят их деятельностью избираемые ими председатель и его заместитель.

В соответствии с конституцией ВСНП является парламентом с неограниченной компетенцией. Согласно ст. 62 Конституции Китая ВСНП издает законы, избирает другие высшие органы государства и высших должностных лиц, утверждает планы социально-экономического развития, государственный бюджет и отчет о его исполнении, решает вопросы войны и мира и т. д. При этом помимо перечисленных полномочий ВСНП может осуществлять и другие полномочия, присущие высшим органам государственной власти.

На деле самостоятельность ВСНП невелика: его деятельность направляется высшими органами Коммунистической партии в соответствии с принципом ее руководящей роли.

ВСНП работает в сессионном порядке, сессия созывается один раз в год. Она обычно продолжается приблизительно две недели. Помимо депутатов на сессии обязаны присутствовать члены правительства, Центрального военного совета, председатель Верховного народного суда, генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры.

Постоянный комитет ВСНП занимает особое положение в системе высших органов государственной власти. Можно выделить три функции, которые выполняет Постоянный комитет ВСНП.

Во-первых, Постоянный комитет является органом ВСНП, подчиненным ему и замещающим его почти по всем вопросам полномочий ВСНП между его сессиями.

Во-вторых, это высший орган государственной власти, имеющий самостоятельные полномочия, которые он осуществляет независимо от того, заседает ВСНП или нет.

В-третьих, Постоянный комитет вместе с председателем КНР выполняют наиболее существенные полномочия главы государства.

Постоянный комитет избирается ВСНП в составе председателя, заместителя, начальника секретариата и членов. Хотя он избирается на пять лет и новым составом ВСНП избирается новый Постоянный комитет, он в любое время может переизбрать его (частично состав менялся на практике неоднократно).

Особое значение имеет право Постоянного комитета издавать законы по частным вопросам (частные законы) и вносить изменения в зако-

ны, принятые ВСНП, однако по некоторым важнейшим вопросам, перечисленным в конституции (гражданское и уголовное законодательство, государственная структура, поправки к конституции), он принимать законы не может. На практике именно Постоянный комитет выполняет основную законотворческую работу, поскольку сессии ВСНП редки и непродолжительны.

Полномочия Постоянного комитета, как и самого ВСНП, тоже остаются открытыми: в конституции нет исчерпывающего перечня, говорится, что ВСНП может возложить на Постоянный комитет и другие функции.

Председатель КНР согласно конституции является главой государства, но он осуществляет основные полномочия главы государства только по решению ВСНП или его Постоянного комитета. Его собственные полномочия сводятся преимущественно к актам, имеющим церемониальный характер, и актам, которыми оформляются решения ВСНП и его Постоянного комитета: он публикует законы, назначает многих высших должностных лиц, награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, назначает и отзывает дипломатических представителей КНР, ратифицирует и денонсирует международные договоры, публикует указы о полной или частичной мобилизации, введении чрезвычайного положения, объявлении состояния войны, помиловании.

Полномочия председателя КНР на практике ограничены и по другой причине: все важные решения принимаются центральными органами Коммунистической партии Китая, в соответствии с которыми и действует председатель КНР (в последние годы должности генерального секретаря ЦК КПК и председателя КНР совмещены).

Председатель КНР избирается парламентом – ВСНП на пять лет. Им может стать любой гражданин КНР, обладающий политическими правами и достигший 45-летнего возраста. Одно и то же лицо не может быть избрано председателем КНР более двух раз подряд.

Наряду с председателем КНР ВСНП избирает заместителя председателя КНР. К кандидатуре заместителя предъявляются те же требования, что и к председателю КНР. Заместитель председателя КНР собственных полномочий не имеет, он помогает председателю КНР в его работе.

Высшие органы государственного управления. К числу высших органов государственного управления относится Государственный совет – правительство КНР, но большую, а иногда и решающую роль играет Центральный военный совет. Центральными органами отраслевого управления являются министерства и ведомства.

Государственный совет определяется конституцией как центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти и высший Государственный административный орган.

Государственный совет образуется ВСНП на его первой сессии после избрания. Он состоит из *премьера Государственного совета* (он теперь не может занимать эту должность более двух пятилетних сроков), его заместителей, министров, председателей комитетов, имеющих ранг министра, начальника секретариата. Особенность состава Государственного совета состоит в том, что в нем есть должность главного ревизора, имеющего ранг министра, а некоторые министры не являются членами Государственного совета, не участвуют в его заседаниях или участвуют только с правом совещательного голоса. Изменения в составе Государственного совета между сессиями ВСНП осуществляются Постоянным комитетом (кроме замены премьера – председателя Государственного совета, что может осуществляться лишь ВСНП). Изменения в его составе (назначения и смещения) оформляются указами председателя республики. Внутри Государственного совета создается его постоянный комитет. Он избирается на пять лет.

Государственный совет осуществляет полномочия, подобные полномочиям правительства в других странах. Вместе с тем между сессиями ВСНП и заседаниями Постоянного комитета он может издавать акты по экономическим вопросам, которые обычно принимаются в виде закона.

Центральный военный совет – коллегиальный орган военного управления. Он состоит из председателя и членов. Председатель назначается ВСНП, члены – Постоянным комитетом. Центральный военный совет обладает правом законодательной инициативы, его члены обязаны по должности присутствовать на сессиях ВСНП и вправе выступать на них, но не имеют права голосовать, если не являются депутатами (на практике они депутаты). Роль Центрального военного совета связана с особой ролью армии в Китае: в период гражданской войны в освобожденных районах армия выполняла функции государственного управления.

Правосудие в Китае в соответствии с конституцией осуществляется только судами. Систему судов образуют общие и специальные суды. К числу общих судов относятся Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней: высшей, средней и низшей. В систему специальных судов входят только военные суды, хотя согласно конституции могут быть образованы и другие специальные суды. Конституция устанавливает, что все суды несут ответственность перед собраниями народных представителей соответствующего уровня и их постоянными комитетами.

Верховный народный суд формируется законодательными органами: его председателя избирает ВСНП, а членов – Постоянный комитет. Верховный суд слушает наиболее важные уголовные и гражданские дела по первой инстанции, но в основном выступает конечной инстанцией, рассматривающей жалобы на постановления местных судов. На его утверждение передаются все приговоры местных судов о смертной казни. *Местные суды* высшей и средней ступеней избираются собраниями народных представителей соответствующего уровня, а суды низшей ступени – непосредственно народом.

Суды рассматривают дела, как правило, коллегиально. Многие уголовные дела слушаются с участием народных заседателей, избираемых гражданами по месту работы или жительства. Незначительные гражданские и уголовные дела могут рассматриваться судьей единолично. Конституция закрепляет следующие принципы правосудия: право обвиняемого на защиту, равноправие граждан при рассмотрении дел, право пользоваться родным языком в рамках судебного процесса.

22.3. Местное управление и самоуправление

В Китае 23 провинции, 5 автономных районов, 3 города центрального подчинения. Провинции делятся на округа и автономные округа, округа – на уезды и автономные уезды, уезды – на волости и национальные волости. Кроме того, особыми административными районами являются Гонконг (Сянган), перешедший к Китаю от британского колониального управления, и Аомынь (бывшее Макао).

Местными представительными органами в Китае являются *собрания народных представителей* административно-территориальных единиц и постоянные комитеты этих собраний. Данные органы в основном реализуют функции органов государственной власти, а не самоуправления, поскольку считается, что они выполняют не только местные, но и общегосударственные задачи. Низшее звено собраний народных представителей (волостей и поселков) избирается непосредственно гражданами, остальные звенья – нижестоящими собраниями народных представителей. Срок полномочий собраний народных представителей поселков, волостей, национальных волостей – 3 года; уездов, городских районов крупных городов и небольших городов без районного деления, провинций – 5 лет. Депутаты не порывают с прежней работой, выполняют депутатские обязанности на общественных началах и имеют императивный мандат: они могут быть досрочно отозваны избирателями – гражданами или избравшими их собраниями народных представителей.

Собрания народных представителей обеспечивают исполнение на своей территории конституции, законов, политических установок, указов, постановлений вышестоящих местных органов государственной власти. Они принимают местные народнохозяйственные планы, бюджет, отчет о его исполнении, отменяют и изменяют постановления местного народного правительства соответствующей ступени, создают другие местные государственные органы, обеспечивают охрану социалистической собственности и законной частной собственности граждан, защищают их права и свободы, обеспечивают общественный порядок, равенство мужчин и женщин в политических и гражданских правах, права национальных меньшинств, самостоятельность коллективных организаций в деревне. В отличие от демократических стран, где органы местного самоуправления обладают автономией, советы народных представителей в Китае находятся в иерархическом подчинении.

Органами общественного самоуправления по месту жительства в Китае являются комитеты городского населения и комитеты сельского населения. Это низовые массовые организации самоуправления, с помощью которых население осуществляет самоуправление, самовоспитание и самообслуживание. Они охватывают территорию, где проживают 100–200 семей. Комитеты населения решают местные дела своей территории, рассматривают мелкие гражданские споры, информируют местное народное правительство о предложениях населения, пропагандируют конституцию, законы, государственную политику, воспитывают граждан в духе соблюдения законов и заботы об общественной собственности.

23. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ

23.1. Общая характеристика конституционного строя. Конституция

Современная правовая система Японии в своих основных чертах сформировалась в эпоху Просвещенного правления (Мэйдзи), начавшуюся с буржуазной революции 1867–1868 гг. и закончившуюся в первом десятилетии XX в. Несмотря на незавершенный, компромиссный характер самой революции, за ней последовали весьма существенные реформы социального, экономического и государственно-политического характера, в том числе в правовой сфере¹. Значительное влияние на право Японии оказала также насильственная гуманизация правовой системы,

¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Су-харев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2003.

проведенная державами-победительницами после поражения во Второй мировой войне, в ходе которой в японское право были внесены некоторые элементы англосаксонской правовой системы.

Действующая Конституция Японии была разработана после поражения страны во Второй мировой войне специалистами штаба американских оккупационных войск, после чего представлена японским правительством парламенту и принята им в октябре 1946 г. Конституция вступила в силу 3 мая 1947 г. Это вторая за всю историю страны конституция (первая была принята в 1889 г.). Для нее характерны гораздо более демократичный подход к регулированию общественных отношений по сравнению со своей предшественницей, широкое использование зарубежного опыта конституционализма, социализация, свойственная послевоенным конституциям, антимилитаристская направленность.

Важными конституционными новеллами являются принципы народного суверенитета (преамбула, ст. 1), верховенства парламента (ст. 41), выборности его обеих палат (т. е. упразднение невыборной верхней палаты пэров), ослабление власти императора и тем самым учреждение новой формы правления – *парламентской монархии*, закрепление широкого круга прав и свобод. По форме государственного устройства Япония является простым унитарным государством, политический режим – демократический.

Особое значение имеет ст. 9 Конституции, провозглашающая, что японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. По этой причине конституция запрещает создавать в стране вооруженные силы, равно как и другие средства ведения войны. Право на ведение войны государством не признается. Наличие в конституции данного положения обусловило то, что Япония формально не имеет армии (хотя созданы так называемые силы самообороны).

Структурно Конституция Японии состоит из 11 глав и 103 статей, которые последовательно регулируют: статус императора; отказ от войны; права и обязанности народа; деятельность парламента, кабинета и судебной власти; государственные финансы; местное самоуправление; процедуру изменения конституции.

К особенностям Конституции 1947 г. относится наиболее четкое закрепление трех принципов: народного суверенитета, соблюдения основных прав, свобод граждан и пацифизма.

По способу изменения конституция является жесткой. Процедура ее изменения регламентируется гл. 9, которая так и называется «По-

правки». Они могут вноситься в нее только по инициативе парламента. Процедура изменения конституции включает две стадии: принятие поправки и ее ратификация. Поправка принимается не менее чем 2/3 голосов в обеих палатах парламента. Ратификация осуществляется либо референдумом, либо новым составом парламента, образованным после проведения всеобщих выборов (в обоих случаях абсолютным большинством голосов). Способ ратификации определяется парламентом. Утвержденные поправки немедленно промульгируются императором от имени народа в качестве неотъемлемой части конституции. В Конституцию Японии еще не было внесено ни одного изменения.

Специального органа конституционного контроля в Японии нет. Контроль за соблюдением конституции возложен на Верховный суд и нижестоящие суды. При этом конституция не запрещает нижшим судам осуществлять конституционный контроль, но устанавливает, что окончательное решение по подобным вопросам принимает только Верховный суд.

Основы правового статуса личности. В Конституции Японии нашел отражение принцип естественных прав человека, которые рассматриваются как вечные, нерушимые права, принадлежащие настоящему и будущим поколениям. При этом он сочетается с принципом позитивных прав, которые предоставляются и гарантируются государством. Осуществление прав и свобод личности конституция связывает с ролью общества, деятельностью народа, который должен воздерживаться от злоупотребления правами, свободами и несет полную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния.

Конституция придает большое значение принципу равноправия граждан, преодолевая прежние традиции японского общества. В ней говорится о равноправии перед законом, недопустимости дискриминации по какой-либо причине и привилегий, ликвидации дворянских титулов, запрете рабства и принудительного труда, провозглашается равноправие полов.

К личным правам и свободам Конституция Японии относит: право на жизнь, свободу и стремление к счастью, что является, как сказано в ней, главным предметом заботы государства; право на возмещение ущерба от незаконных действий государства и должностных лиц; право на свободу совести, неприкосновенность личности, жилища, документов и имущества; право на свободу выбора места жительства, профессии, выезда за границу. Довольно подробно регулируются вопросы брачно-семейных отношений.

В сфере политических прав Конституция Японии закрепляет как традиционные права (избирательное право, право на объединение, свобода собраний, слова, печати и иных форм выражения мнений и др.), так и дополнительные права в данной области: право народа отстранять от должностей публичных должностных лиц, право обращаться с мирными петициями, право возмещения ущерба, исправления, отмены законов.

Среди социально-экономических прав конституция называет право собственности, которое не должно противоречить общественному благосостоянию, право на труд, право трудящихся на создание своих организаций, коллективные переговоры и применение коллективных действий, равное право на образование в соответствии со своими способностями (обязательное обучение детей бесплатно), причем государство и его органы должны воздерживаться от религиозного обучения, право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни, свободу научной деятельности.

В сфере обязанностей граждан конституция закрепляет обязанности японского народа воздерживаться от злоупотребления правами и свободами, а также платить налоги и трудиться.

23.2. Высшие органы государственной власти.

Судебная система

Конституция Японии 1947 г. коренным образом изменила форму правления страны, резко сократив полномочия императора, которые, согласно предыдущей Конституции 1889 г., были огромными. По форме правления Япония является парламентской монархией: монарх представляет собой политическую фигуру. Правительство формируется при решающей роли парламента и несет перед ним ответственность. С переходом Японии к многопартийной системе без доминирующей партии было образовано коалиционное правительство, а государственный режим страны приобрел черты парламентаризма. Это выражается в активизации использования институтов политической ответственности правительства перед парламентом, результатом чего стали частые отставки правительства.

Конституционный статус монарха. Статус японского монарха – император, регламентируется гл. 1 Конституции (после нее следуют даже такие важные главы, как «Отказ от войны» и «Права и обязанности народа»). Император провозглашается символом государства и единства народа. Этой почетной ролью его функции практически ограничены. Конституция устанавливает, что суверенитет исходит от народа (а не

от императора) и именно волей народа определяется статус императора (ст. 1).

В соответствии с конституцией императорский трон в Японии передается в порядке наследования члену императорской семьи. Престолонаследие осуществляется по салической системе: предпочтение отдается старшему сыну императора, женщины престол наследовать не могут.

Царствование каждого императора провозглашается особой эрой, с даты восхождения на трон нового императора ведется официальное летоисчисление (например, с 1989 г., с момента восхождения на престол императора Акихито началась эра процветания).

Император – лицо неприкосновенное и не несущее какой-либо ответственности – гражданской, уголовной, административной. За его действия несут ответственность правительство, министры.

Политическая слабость императора весьма откровенно констатируется Конституцией Японии. «Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти» – гласит ст. 4. Он осуществляет только те действия, которые относятся к делам государства, предусмотрены конституцией.

К полномочиям императора относятся:

назначение премьер-министра по представлению парламента;

назначение главного судьи Верховного суда по представлению Кабинета;

промульгация поправок к конституции, законов, правительственных указов и договоров;

созыв парламента;

ропуск Палаты представителей;

объявление всеобщих парламентских выборов;

подтверждение назначений и отставок государственных министров и других должностных лиц;

подтверждение амнистии и помилования;

пожалование наград;

прием представителей иностранных государств и др. Таким образом, ни одно из этих полномочий не может быть осуществлено императором самостоятельно. Все его действия, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, который несет за них ответственность.

Конституционный статус парламента. Парламент определен конституцией как высший орган государственной власти и единственный законодательный орган государства. Он состоит из двух палат: Палаты представителей и Палаты советников, избираемых непосред-

ственно народом. Право быть избранным в Палату представителей возникает с 25 лет, а в Палату советников – с 30. Закон предусматривает обязанность кандидатов внести избирательный залог в размере двух млн иен при баллотировании в Палату советников и трех – в Палату представителей. Залог возвращается, если за кандидата проголосовало установленное законом число избирателей.

Палата представителей парламента Японии состоит из 475 депутатов, избираемых на 4 года. Возрастной ценз – 25 лет. По мажоритарной избирательной системе избираются 295 депутатов от избирательных округов; 180 депутатов – по партийным спискам методом пропорционального представительства.

Палата советников состоит из 242 депутатов, избираемых на 6 лет. Возрастной ценз – 30 лет. По системе единственного непередаваемого голосования избираются 146 депутатов; 96 депутатов избираются от общенациональных округов по партийным спискам посредством пропорционального представительства.

Статус парламентариев характеризуется наличием у них иммунитета и индемнитета. При этом неприкосновенностью они обладают только в период сессии. До открытия сессии депутаты, находящиеся под стражей, по требованию палаты должны освобождаться на время сессии.

Каждая палата избирает председателя, его заместителей, иных должностных лиц, принимает регламент. Как и в других парламентах, в Палате представителей и Палате советников формируются комиссии двух видов – постоянные и специальные. Структура постоянных комиссий частично привязана к структуре министерств. Постоянные комиссии рассматривают законопроекты в промежутках между их чтениями на пленарных заседаниях палаты, формулируя предложения о поправках.

Парламент проводит ежегодно одну очередную сессию, продолжаящую большую часть года. Решение о созыве парламента на внеочередную сессию может принять Кабинет. Заседания палат, как правило, являются открытыми. Решение о проведении закрытого заседания принимается 2/3 голосов присутствующих депутатов. Такое решение не может быть принято при обсуждении бюджета и законопроектов, касающихся налогов.

Главной функцией парламента является законотворчество. Конституция не определяет круг субъектов права законодательной инициативы. Согласно закону о парламенте таким правом обладают депутаты парламента и Кабинет министров.

Все принятые парламентом законы подписываются министром, к ведению которого они относятся, и контрассигнуются премьер-министром.

После этого они направляются императору для промульгации. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней после подписания императором, а через 20 дней после опубликования он вступает в силу.

Парламент осуществляет также функции контроля за деятельностью правительства. Главной формой контроля является интерпелляция. Она принимается Палатой представителей по инициативе ее депутатов. Интерпелляция подается председателю палаты и может быть вынесена им единолично, а если он это отказывается сделать, депутат может поставить вопрос об интерпелляции на заседании палаты. Кабинет обязан письменно или устно ответить на запрос в течение 7 дней. Обе палаты вправе проводить парламентские расследования. При этом парламент применяет к правительству меры парламентской ответственности. К их числу конституция относит резолюцию недоверия и отклонение проекта резолюции о доверии. В обоих случаях правительство должно уйти в отставку в полном составе, если в течение 10 дней Палата представителей не будет распущена. Таким образом, роспуску подлежит только нижняя палата парламента.

Парламент осуществляет также специфическую судебную функцию. Из числа членов обеих палат он образует суд для рассмотрения в порядке импичмента дел об отстранении судей от должности, виновных в совершении правонарушений.

Конституционный статус правительства. Исполнительная власть осуществляется согласно конституции Кабинетом министров. В его состав входят премьер-министр и министры: 12 министров, возглавляющих министерства, и 8 министров без портфеля (выполняющих главным образом роль советников премьер-министра, но им могут поручаться и другие функции).

Премьер-министр выдвигается резолюцией парламента из числа своих членов. Резолюция о выдвижении конкретного кандидата должна быть принята обеими палатами. Если палаты приняли резолюции о выдвижении разных кандидатов или Палата советников в течение 10 дней после принятия резолюции Палатой представителей не приняла никакого решения о выдвижении, или если соглашение о кандидатуре премьер-министра не достигнуто на совместном заседании палат, то решение Палаты представителей о кандидатуре премьер-министра считается решением парламента. После принятия парламентом решения о выдвижении премьер-министра, его кандидатура утверждается императором. Чаще всего премьер-министром становится лидер парламентской партии или блока.

Вновь назначенный премьер-министр назначает министров, он обладает правом отстранять их от должности по своему усмотрению.

Основной закон устанавливает принцип коллективной ответственности Кабинета. Это означает, что недоверие или отказ в доверии могут быть выражены парламентом только всему Кабинету в целом, также весь Кабинет должен уйти в отставку в случае прекращения полномочий премьер-министра. Основанием для отставки является также созыв нового состава парламента после всеобщих выборов.

Особое положение в Кабинете занимает премьер-министр. Он вносит от имени Кабинета на рассмотрение парламента законопроекты, докладывает ему об общем состоянии государственных дел и внешних сношений, осуществляет координацию и контроль над различными сферами управления.

Компетенция Кабинета определена конституцией в самом общем виде. Ее образуют добросовестное исполнение законов, ведение государственных дел, руководство внешней политикой, заключение международных договоров с разрешения парламента, организация государственной службы в соответствии с законом, составление бюджета и внесение его на рассмотрение парламента.

Судебная система. Иерархия судебных органов в Японии имеет четырехзвенную структуру:

- Верховный суд;
- апелляционные (высокие) суды (8);
- местные (окружные) суды (50) (в каждой префектуре по одному и четыре местных суда на острове Хоккайдо);
- первичные суды (около 450).

Создание специальных судов конституцией запрещено. Высшим судебным органом является *Верховный суд*, в состав которого входят главный судья, назначаемый императором по представлению Кабинета, и 14 судей, назначаемых Кабинетом. По достижении 70 лет судья Верховного суда выходит на пенсию.

Основной функцией Верховного суда является конституционный контроль, также он выступает судом последней инстанции при рассмотрении любых дел. Он рассматривает во второй инстанции дела о преступлениях против государства и в третьей – остальные уголовные и гражданские дела. Помимо этого Верховный суд осуществляет полномочия судебного управления. Он обобщает судебную практику, издает обязательные для нижестоящих судов руководящие указания, положения о прокуратуре при Верховном суде, внутренней дисциплине и управлении судебными органами, устанавливает правила процедуры судопроизводства, работы адвокатов, внутреннего распорядка в судах.

Судьи всех других судов назначаются правительством по списку, представленному Верховным судом. Их назначают сроком на 10 лет, ограничений на повторное назначение не существует. Судьи независимы, они выполняют свои функции, руководствуясь совестью и подчиняясь только конституции и действующим законам. Нижестоящие суды выполняют две основные функции: разрешение отнесенных к их компетенции гражданско-правовых дел по семейным вопросам, а также ведение дел несовершеннолетних. Для выполнения первой функции при семейных судах существуют примирительные комиссии, в каждую из которых входит судья и представители населения¹.

23.3. Местное управление и самоуправление

Япония официально делится на 47 *префектур*, являющихся административно-территориальными единицами высшего уровня.

Префектуры делятся на меньшие административные единицы. Это округа Хоккайдо, особые города, определенные указами правительства, и уезды. Округа, которых насчитывается 14, существуют только в префектуре Хоккайдо. Остальные префектуры делятся на *уезды*. К особым городам, определенным указами правительства, принадлежат города, население которых превышает 500 тыс. человек (Кобе, Киото, Нагоя, Осака, Кавасаки, Саппоро, Хиросима и др.). Столица Токио к числу подобных городов не принадлежит, так как является городским конгломератом, а не городом.

В административно-территориальных единицах, обладающих правом местного самоуправления, граждане избирают сроком на 4 года префектуральные, городские, деревенские *собрания*, состоящие из профессиональных и неосвобожденных депутатов, совмещающих депутатскую деятельность с другой работой.

В мелких общинах советы не избираются, созываются собрания избирателей.

На тот же срок, что и советы, граждане избирают органы управления – *префектов (губернаторов), мэров городов, старост деревень*. Эти должностные лица созывают собрания на очередные и внеочередные сессии, имеют право вето по отношению к решениям собраний (вето преодолевается вторичным принятием решения собранием большинством в 2/3 голосов), право досрочного роспуска собраний при определенных условиях (с назначением даты новых выборов). Губернатор префектуры может быть смещен с должности премьер-министром, а мэр города и староста деревни – губернатором.

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Апон, М.Е. Государственная служба в зарубежных странах : учеб. пособие / М.Е. Апон. СПб : НОИР, 2016. 73 с.

Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / А.М. Арбузкин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 704 с.

Василевич, Г.А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько ; под общ. ред. Г.А. Василевича. Минск : Кн. дом, 2006. 478 с.

Енгибарян, Р.В. Конституционное право : учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. М. : Юрист, 2000. 492 с.

Зарубежный опыт подготовки полицейских кадров (на примере США и ряда стран Европы) : справ. / учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь» ; сост.: В.В. Бачила, М.Ю. Васьков, И.А. Новиков. Минск : Акад. МВД, 2014. 151 с.

Кистринова, О.В. Конституционное регулирование государственной службы и статуса государственных служащих в России и в зарубежных странах / О.В. Кистринова // Гос. власть и мест. самоупр. 2015. № 12. С. 60–63.

Конов, И.А. Развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие / И.А. Конов, А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусов. Дзержинск : Конкорд, 2015. 429 с.

Конституции зарубежных государств / авт.-сост.: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. Минск : Право и экономика, 2007. 474 с.

Конституции зарубежных государств [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017.

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. XIX. 624 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М. : Норма, 2010. 896 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. 1136 с.

Конституционное право : учебник / отв. ред. А.Е. Козлов. М. : БЕК, 1997. 464 с.

Конституционное право государств Европы : учеб. пособие. М. : Волтерс Клувер, 2005. 320 с.

Конституционное право зарубежных стран : курс лекций / П.В. Иванов ; С.-Петербург. ун-т МВД России, 2011. 270 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009. 1056 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. 727 с.

Конституционное право зарубежных стран = Constitutional law of foreign countries : учебник / П.А. Барбалат [и др.] ; под ред. В.О. Лучина ; фонд содействия правоохран. органам «Закон и право». М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2001. 687 с.

Конституционное право России и зарубежных стран : учебник / П.В. Иванов [и др.]. М. : ЦОКР МВД России, 2006.

Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник / В.В. Маклаков. М. : Волтерс Клувер, 2006. 896 с.

Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. 17-е изд., испр. и доп. М., 2013.

Подупейко, А.А. Конституционное право зарубежных стран : практ. пособие / А.А. Подупейко, М.Г. Головач ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». Минск : Акад. МВД, 2010. 399 с.

Подупейко, А.А. Конституционное право зарубежных стран : практ. пособие / А.А. Подупейко, М.Г. Головач ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010. 399 с.

Полиция зарубежных стран : справ. пособие / В.В. Бачила [и др.] ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». Минск : Акад. МВД, 2013. 140 с.

Тянь, Сюеюань. Политический строй Китая. Май 2004 года : науч.-популяр. лит. / Тянь Сюеюань, Инь Чжунцзи. Пекин : Межконтинент. изд-во Китая, 2004. 183 с.

Черкасов, А.И. Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика) / А.И. Черкасов. М : Экзамен, 2006. 222 с.

Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. Минск : Новое знание, 2001. 576 с.

Учебное издание

Середа Руслан Александрович
Подупейко Александр Алексеевич

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Учебное пособие

Редактор *С.В. Крощенко*
Технический редактор *А.В. Мозалевская*
Корректор *М.С. Прушак*

Подписано в печать 17.10.2019. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Ризография. Усл. печ. л. 12,78. Уч.-изд. л. 12,26.
Тираж 100 экз. Заказ 299.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/102 от 02.12.2013.
Пр-т Машерова, 6, 220005, Минск.