Конституционное право зарубежных стран
Учебно-методический комплекс

Российская академия наук
Саратовский филиал Института государства и права

Конституционное право зарубежных стран

Учебно-методический комплекс

Под общей редакцией
доктора юридических наук,
профессора ***А. В. Малько***

Издательство НОРМА
Москва, 2004

УДК 342(4/9)(075.8)
ББК 67.400(3)я73
К64

*Серия учебно-методических комплексов издается под общей редакцией доктора юридических наук, профессора **А. В. Малько***

Авторы:

Афанасьева Ольга Валентиновна — кандидат политических наук, доцент;

Колесников Евгений Викторович — доктор юридических наук, профессор Саратовской государственной академии права;

Комкова Галина Николаевна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой Поволжской академии государственной службы имени П. А. Столыпина;

Малько Александр Васильевич — доктор юридических наук, профессор Саратовской государственной академии права, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН.

Рецензент

Доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института государства и права **РАН Ю. Л. Шульженко.**

Конституционное право зарубежных стран / ***О. В.*** *Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько;* Под общ. ред. д. ю. н., проф. *А. В. Малько.* — М.: Норма, 2004. — 320 с. — (Серия учебно-методических комплексов).

К64

ISBN 5-89123-858-6

Издание поможет студенту не только усвоить и оперативно повторить учебный материал перед сдачей зачета и экзамена, но и качественно подготовиться к семинарским занятиям, написать курсовую и дипломную работу. Содержание учебно-методического комплекса полностью соответствует требованиям государственного образовательного стандарта.

Для абитуриентов, студентов, аспирантов и преподавателей вузов и иных учебных заведений, где изучается конституционное право зарубежных стран.

©О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько, 2004

ISBN 5-89123-858-6

© ООО «Издательство НОРМА», 2004

Содержание

А. В. Малько. **Предисловие** 11
Федеральный компонент государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (2000 г.) 14

Методические рекомендации по изучению и преподаванию конституционного права зарубежных стран

Программа курса «Конституционное право зарубежных стран» 16
Список ведущих российских периодических изданий, освещающих проблематику конституционного права зарубежных стран 31
Рекомендуемая литература по всему курсу конституционного права зарубежных стран 32
Тематический план семинарских занятий для студентов 2-го курса юридического вуза 35
Методика выполнения курсовых работ (рефератов) 49
Примерная тематика курсовых работ (рефератов) 63
Методические рекомендации по проведению промежуточного (рубежного) контроля 64
Методические рекомендации по подготовке и сдаче экзамена 66
Вопросы к экзамену 71
Методика выполнения выпускных квалификационных (дипломных) работ 75
Примерная тематика дипломных работ 80
Приложение 1 81
Приложение 2 82

Учебник: краткий курс

Общая часть

Тема 1. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран 84
1.1. Предмет конституционного права зарубежных стран 84

1.2. Источники конституционного права в зарубежных странах . . . 86
1.3. Конституционно-правовые отношения . . . 89
1.4. Субъекты конституционного права . . . 90
1.5. Наука конституционного права . . . 91

Тема 2. Конституции зарубежных стран . . . 95
2.1. Понятие и сущность конституции . . . 95
2.2. Виды конституций . . . 97
2.3. Порядок принятия и изменения конституций . . . 99
2.4. Характерные черты конституций стран Запада, принятых в послевоенный период . . . 101
2.5. Понятие конституционного надзора (контроля) . . . 102
2.6. Статус органов конституционного надзора и контроля 105

Тема 3. Политические партии и партийные системы . . . 108
3.1. Понятие политической партии и многопартийности 108
3.2. Типология политических партий . . . 111
3.3. Партийные системы и их виды . . . 114
3.4. Функции и структура политических партий . . . 116

Тема 4. Основы правового положения личности . . . 119
4.1. Понятие гражданства . . . 119
4.2. Общая характеристика и классификация основных прав и свобод . . . 121
4.3. Основные социально-экономические права и свободы 123
4.4. Основные политические права и свободы . . . 124
4.5. Основные личные права и свободы . . . 125
4.6. Конституционные обязанности граждан . . . 127

Тема 5. Форма государства . . . 130
5.1. Понятие формы государства . . . 130
5.2. Понятие и классификация форм правления . . . 131
5.3. Форма государственного устройства . . . 135
5.4. Административно-территориальное устройство государства . . . 138
5.5. Автономия в зарубежных странах: понятие и виды . . . 140

Тема 6. Политические режимы в зарубежных странах . . . 142
6.1. Понятие политического режима. Его связь с формой государства . . . 142
6.2. Демократический политический режим: понятие, сущность, признаки . . . 142

6.3. Понятие и виды антидемократического политического режима . . . 144
Тема 7. Избирательное право и избирательные системы . . . 150
7.1. Понятие и сущность избирательного права . . . 150
7.2. Основные принципы избирательного права . . . 152
7.3. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов . . . 157
7.4. Мажоритарная избирательная система, ее характерные черты и особенности . . . 159
7.5. Пропорциональная избирательная система. Виды ограничения принципа пропорционализма . . . 162
7.6. Референдум: понятие, виды, практика применения . . . 164
Тема 8. Конституционно-правовой статус главы государства . . . 167
8.1. Глава государства в системе органов государственной власти . . . 167
8.2. Компетенция главы государства . . . 168
8.3. Президент: правовое и фактическое положение в различных республиках . . . 170
8.4. Статус монарха . . . 172
Тема 9. Парламент в зарубежных странах . . . 175
9.1. Парламент: порядок формирования, структура и полномочия . . . 175
9.2. Внутренняя организация парламента и его палат . . . 178
9.3. Законодательная процедура в парламенте . . . 180
9.4. Правовое положение депутата парламента . . . 184
Тема 10. Правительство в зарубежных странах . . . 187
10.1. Место правительства в системе органов государственной власти . . . 187
10.2. Порядок формирования и структура правительства 189
10.3. Полномочия правительства . . . 191
Тема 11. Местное самоуправление в зарубежных странах 194
11.1. Понятие и основные принципы местного самоуправления . . . 194
11.2. Системы (основные модели) местного управления и самоуправления . . . 196
11.3. Компетенция муниципальных органов . . . 198

Особенная часть

Тема 12. Основы конституционного права Соединенных Штатов Америки . . . 203
12.1. Характерные черты Конституции США . . . 203
12.2. Основы правового положения личности . . . 204
12.3. Американская партийная система . . . 207
12.4. Конгресс США: структура, полномочия, внутренняя организация палат . . . 208
12.5. Президент США: статус, полномочия, подчиненный ему аппарат управления . . . 210
12.6. Система судебной власти США . . . 213
12.7. Особенности американского федерализма . . . 215
Тема 13. Основы конституционного права Великобритании . . . 219
13.1. Конституция и правовая система Великобритании . . 219
13.2. Основы правового положения личности . . . 221
13.3. Партийная система и основные политические партии Великобритании . . . 223
13.4. Парламент Великобритании: внутренняя организация, полномочия . . . 225
13.5. Статус монарха в Великобритании . . . 228
13.6. Правительство Великобритании: порядок формирования и правовой статус . . . 229
Тема 14. Основы конституционного права Французской Республики . . . 232
14.1. Конституция Пятой Республики, ее характерные черты и особенности . . . 232
14.2. Основы правового положения личности . . . 234
14.3. Партийная система и основные политические партии Франции . . . 235
14.4. Статус Президента и правительства во Франции . . . 237
14.5. Парламент Франции: структура, полномочия . . . 239
14.6. Система судебной власти Франции . . . 240
14.7. Особенности регионального и местного управления 241
Тема 15. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия . . . 244
15.1. Основной закон ФРГ: общая характеристика . . . 244
15.2. Основы правового положения личности . . . 245

15.3. Партийная система и основные политические партии Германии . . . 247
15.4. Парламент ФРГ: полномочия и внутренняя организация . . . 250
15.5. Правовой статус Правительства ФРГ . . . 252
15.6. Система судебной власти . . . 253
15.7. Характерные черты германского федерализма . . . 257
Тема 16. Основы конституционного права Итальянской Республики . . . 260
16.1. Конституция Италии: общая характеристика . . . 260
16.2. Основы правового положения личности . . . 261
16.3. Партийная система и основные политические партии Италии . . . 263
16.4. Парламент: полномочия и внутренняя организация . 265
16.5. Конституционный статус Президента Итальянской Республики . . . 268
16.6. Правовой статус правительства . . . 270
16.7. Судебная система Италии . . . 272
16.8. Политико-территориальное устройство Италии 273
Тема 17. Основы конституционного права Японии . . . 277
17.1. Конституция Японии, ее характерные черты и особенности . . . 277
17.2. Основы правового положения личности . . . 279
17.3. Партийная система и основные политические партии Японии . . . 280
17.4. Монарх Японии: юридические и фактические полномочия, политическая роль . . . 282
17.5. Статус Парламента и правительства Японии . . . 284
17.6. Система судебной власти . . . 286
17.7. Организация местных органов публичной власти . . . 288
Тема 18. Основы конституционного права Китайской Народной Республики . . . 290
18.1. Конституция КНР: общая характеристика . . . 290
18.2. Основы правового положения личности . . . 291
18.3. Политические партии и общественные объединения . . . 293
18.4. Высшие (центральные) органы государственной власти **КНР** . . . 294

18.5. Административно-территориальное устройство и национальная автономия в **КНР** 298
Тема 19. Основы конституционного права развивающихся стран (государств третьего мира) 300
19.1. Возникновение и развитие стран, освободившихся от колониальной зависимости 300
19.2. Конституции развивающихся стран 302
19.3. Основы правового положения личности 303
19.4. Форма государства 305
19.5. Статус главы государства и правительства в развивающихся странах 307
19.6. Высшие представительные органы государственной власти в развивающихся странах 309
Приложение 312

Предисловие

Конституционное право является определяющим для других отраслей права, поскольку национальная конституция занимает особое место в иерархии законодательных актов любого государства.

Согласно Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования в юридическом вузе обязательным является изучение дисциплины «Конституционное право зарубежных стран». В условиях усиления процессов интеграции и глобализации в современном мире знание иностранного права представляет собой одно из необходимых условий успешной профессиональной деятельности специалистов-юристов. Это тем более важно, что многие страны Запада являются демократическими правовыми государствами с вековыми традициями. Использование их передового опыта нередко бывает полезным при совершенствовании отечественного законодательства, практики деятельности конституционных и политических институтов.

Авторы учебно-методического комплекса исходили из собственной программы курса конституционного права зарубежных стран, который читается в некоторых саратовских вузах. Эта программа соответствует Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 021100 «Юриспруденция». Исходя из того, что во многих вузах читается самостоятельный курс (спецкурс) «Конституционное право стран — членов СНГ», проблематика Содружества в целом и государств ближнего зарубежья здесь не рассматривается.

Настоящее издание позволяет получить систематизированные, изложенные в лаконичной форме знания, основанные на зарубежных конституционных источниках. Большое внимание уделено системе центральных органов государственной власти и основам конституционного статуса человека и гражданина.

Особенность издания заключается в том, что изложенный в определенном порядке материал отражает практически всю базовую систему знаний по предмету, представляя собой своеобразный краткий курс по конституционному праву зарубежных стран. Такого рода краткий учебник полезнее ряда традиционных

многостраничных учебников потому, что с его помощью можно не только эффективно запомнить и оперативно повторить учебный материал при подготовке к экзаменам (а в вузах с углубленным изучением иностранного права — и к зачету), но и качественно подготовиться к семинарским занятиям.

Упор в данной книге сделан на конституционно-правовые и политические аспекты «страноведческого» характера шести высокоразвитых государств — США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Японии. Уделено внимание Китайской Народной Республике и в самом общем виде — развивающимся странам (государствам третьего мира). Тема «Конституционные реформы в государствах Восточной Европы. Основы конституционного права Республики Польша» рекомендуется для самостоятельного изучения.

Во всех юридических вузах изучается курс российского муниципального права, в котором в контексте освоения передового опыта рассматривается зарубежная практика, поэтому в настоящем издании эти вопросы представлены без излишней конкретизации и детализации.

В методической части комплекса приводится перечень литературы и законодательных актов, к которым можно обратиться за дополнительными сведениями. Предлагаются несколько источников на выбор. Рекомендованные публикации могут быть использованы не только при подготовке к экзамену, но и при выполнении рефератов, курсовых и дипломных работ.

Включенные в издание учебно-методические материалы охватывают тематику семинарских занятий, рефератов, курсовых и дипломных работ, список основных вопросов к экзамену. Перечни тем курсовых и дипломных работ ориентированы на реальное состояние библиотечных фондов нестоличных вузов и по решению кафедры могут быть расширены.

Авторский коллектив исходит из непременных требований качественного и полного усвоения многочисленных нормативно-правовых источников. Определенную пользу в этом принесут помещенные в конце краткого учебника приложения, которые включают, прежде всего, некоторые трудные для усвоения положения из действующих конституций.

Учитывая, что далеко не все высшие учебные заведения, готовящие специалистов-юристов, имеют апробированные методики преподавания специальных юридических предметов и опубликованные методические разработки, авторы надеются, что настоящая книга восполнит этот пробел. Разумеется, она найдет своего читателя в лице не только студента, но и аспиран-

та (адъюнкта), преподавателя. По ряду аспектов книга может заинтересовать депутатов представительных органов государственной власти, государственных и муниципальных служащих.

Настоящее издание предлагает студентам помощь особого рода. Оно ориентирует не столько на сдачу экзамена (это лишь тактика), сколько на получение упорядоченных и четко оформленных знаний, необходимых специалисту в его будущей практической деятельности (стратегия). Ведь главное — это не формальная сдача экзамена, который является лишь одной из стадий учебного процесса, а усвоение системы конкретных знаний.

В издании представлен лекционный курс. Однако лекции не стоит воспринимать как исчерпывающие и законченные. При подготовке к экзамену лекционный материал следует дополнить и творчески проанализировать. При ответе на экзаменационный вопрос необходимо обращаться к анализу реальных событий и процессов, уметь применять конституционную теорию, систему понятий и терминов курса. Другими словами, студенту есть где проявить инициативу и самостоятельность. Он должен поработать с другими учебными, нормативными и литературными источниками, чтобы получить не тезисное представление о конкретной проблеме, а всесторонние, глубокие знания, развить понимание конституционных процессов и институтов. Без углубленной самостоятельной работы нельзя получить систематизированные знания и, соответственно, высокую оценку на экзамене.

Обобщая учебную информацию, выделяя основное, издание поможет сосредоточить усилия и внимание студента на содержательной стороне подготовки к экзаменам, предоставляя ему больше времени для изучения и повторения самой сути, самого главного: понятий, их признаков, видов, системы. Думается, что с помощью предлагаемого материала студент сможет оперативнее в условиях сессионного цейтнота отработать уже пройденные темы.

При написании данного учебно-методического комплекса использовались фонды саратовских и московских библиотек, Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (ООО «Принцип» — региональный центр по Саратовской области), а также Интернет.

А. В. Малько,
доктор юридических наук,
профессор

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (2000 г.)

Специальность 021100 «Юриспруденция», квалификация — юрист

Конституционное (государственное) право зарубежных стран

Классификация зарубежных государств по уровню их социально-экономического развития и политического режима; основные тенденции развития конституционного права зарубежных государств; качественные характеристики конституционно-правового развития и конституционного права отдельных государств (США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Япония, Польша, Китай, Куба, Индия, Иран и др.); правовое положение граждан в зарубежных странах; разновидности политических режимов; формы государства; избирательное право и избирательные системы; органы государства и их положение; парламент и парламентаризм; муниципальные системы.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ И ПРЕПОДАВАНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ПРОГРАММА КУРСА «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН»

Современная наука конституционного права исключает в прошлом применявшийся идеологический подход в делении государств на буржуазные и социалистические, на развивающиеся с капиталистической ориентацией и развивающиеся с социалистической ориентацией. Этот подход во многом определял содержание ранее существовавшего учебного курса государственного права буржуазных и развивающихся государств. Сейчас в науке конституционного права достойное место заняли компаративистские (сравнительные) исследования, на что должны обратить внимание студенты всех форм обучения.

Учитывая, что в настоящее время в мире существует около 200 суверенных государств, абсолютное большинство которых имеет свою конституцию, целесообразно при изучении данного курса произвести группировку конституций (а также государств) по различным критериям.

Подготовка к экзамену предполагает усвоение основных категорий, понятий и терминов современного государствоведения, а также сущности и особенностей конституций отдельных стран (год принятия конституции, ее структура, система органов государственной власти, основные права и свободы граждан, порядок принятия и изменения конституционных норм).

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Предмет, источники и система конституционного (государственного) права зарубежных стран

Конституционное (государственное) право как отрасль права. Наука и учебный курс конституционного права зарубежных стран.

Сочетание изучения общих и специфических черт конституционного права разных национально-правовых систем.

Понятие конституционного права, его сущность и назначение.

Предмет конституционного права зарубежных стран. Государственно-правовые отношения в зарубежных странах, их сущность, виды, характерные черты. Субъекты конституционного права, их классификация и особенности.

Наука конституционного права.

Сравнительный и конкретно-правовой анализ государственно-правовых норм и институтов отдельных стран. Исторический, функциональный, системный и статистический методы изучения институтов зарубежных государств.

Источники зарубежного конституционного права. Конституция — основной источник права. Конституционные, органические и обычные законы. Судебные прецеденты и решения органов конституционного контроля (надзора). Конституционные обычаи (конституционные соглашения, конвенционные нормы). Нормативные акты глав государств и правительств. Акты, издаваемые в порядке толкования законов. Парламентские регламенты. Доктринальные источники.

Тема 2. Конституции зарубежных стран

Общее и особенное в зарубежных конституциях. Основные черты и особенности послевоенных конституций зарубежных стран (Италия, Франция, ФРГ, Япония, Испания, Швейцария, Финляндия). Содержание конституций.

Соотношение конституций и действительности. Конституции фактические и юридические, фиктивные и действительные.

Порядок принятия конституций. Учредительное собрание (конституции Италии и Индии). Учредительное собрание и последующее утверждение (Конституция США), правительство и референдум (Франция). Октроирование конституций. Другие способы принятия конституций. Оценка методов принятия и изменения конституционных норм.

Виды основных законов и их классификация. Конституции писаные и неписаные. Конституции постоянные и временные. Жесткие и гибкие конституции. Конституционные реформы в зарубежных странах.

Тема 3. Органы конституционного контроля и надзора в иностранных государствах

Понятие конституционного контроля (надзора).

Конституционный надзор за законодательством и актами законодательной власти. Виды конституционного контроля:

формальный и материальный, предварительный и последующий, факультативный и обязательный, абстрактный и конкретный, полный и частичный. Система органов конституционного контроля: американская и европейская.

Порядок формирования органов конституционного контроля (надзора) в странах Запада. Сравнительный анализ компетенции органов конституционного контроля (надзора). Различные формы осуществления конституционного надзора и анализ юридической природы решений органов конституционной юрисдикции.

Тема 4. Политические партии и партийные системы

Партийные системы зарубежных государств. Многопартийность, ее причины.

Многопартийные системы и их разновидности (Франция, Италия, ФРГ, Япония).

Двухпартийные системы и их разновидности (США, Великобритания).

Функции политических партий. Партии и государственный аппарат. Институционализация политических партий. Возможность финансирования государством политических партий.

Возрастание роли партий в политических системах зарубежных стран.

Тема 5. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

Личность, общество и государство. Гражданство (подданство), порядок его приобретения и утраты. Способы приобретения и утраты гражданства. Политическая правоспособность и дееспособность.

Сущность основных прав и свобод. Положения о формально-юридическом равенстве. Ограничение прав граждан по политическим мотивам. Три поколения прав и свобод.

Классификация прав и свобод. Личные (гражданские) права и свободы: право на жизнь и неприкосновенность личности, право на сопротивление насилию, право на свободу, неприкосновенность жилища, тайну переписки, свободу передвижений и выбора местожительства, свободу от произвольного ареста и необоснованной уголовной репрессии, право на должную юридическую процедуру и др.

Социально-экономические права: право на владение и распоряжение частной собственностью, на труд, на отдых, на забастовку. Политические права и свободы: активное и пассивное избирательное право, свобода выражения мнений, свобода совести, свобода союзов и ассоциаций.

Порядок осуществления и защиты прав и свобод граждан в государстве. Вопрос о гарантиях. Конституционные и судебные гарантии.

Обязанности граждан и подданных в зарубежных странах.

Тема 6. Формы правления

Многообразие форм современных государств и его причины. Формы правления.

Монархия: понятие и сущность. Основные признаки монархии. Роль монархии в развитых странах.

Парламентарная монархия и ее признаки. Дуалистическая монархия и ее признаки. Общие черты и особенности.

Республика: понятие и сущность. Признаки республиканской формы правления.

Президентская республика и ее признаки. Общие черты и особенности президентских республик.

Парламентская республика и ее признаки. Общие черты и особенности парламентских республик.

Смешанные формы правления (Франция). Выборная монархия в Малайзии.

Тема 7. Формы государственного устройства

Государственное устройство, его связь с национальным и расовым вопросом.

Унитарные государства. Правовое положение административно-территориальных единиц.

Централизованные государства. Формы контроля центральной власти над органами местного самоуправления.

Относительно децентрализованные унитарные государства (Великобритания). Особенности автономии в Италии и Испании.

Федерация: понятие, признаки, основные черты. Правовое положение субъекта федерации (штата, земли, провинции, кантона). Основные системы распределения компетенции между

союзом (центром) и субъектами федерации. Исключительная компетенция союза (центра) и субъектов федерации (Канада). Исключительная компетенция союза и сфера конкурирующей компетенции союза и субъектов федерации.

Юридическое и фактическое распределение компетенции между союзом (центром) и субъектами.

Система органов власти и управления субъектов зарубежной федерации (губернаторы, правительства, законодательные собрания). Общие черты и основные особенности положения органов власти и управления субъектов федерации в ФРГ, США и Индии. Механизм контроля центральной власти над деятельностью органов власти и управления субъектов федерации. Основные тенденции развития современной федерации.

Современный федерализм.

Автономия в зарубежных странах. Национально-культурная автономия.

Тема 8. Политические режимы

Понятие политического режима. Его связь с формой государства.

Демократический политический режим: понятие, признаки, сущность. Различные формы и методы ограничения демократии.

Антидемократические типы политического режима: понятие, признаки, сущность. Виды авторитарных режимов.

Тоталитаризм. Фашизм: понятие, сущность, причины появления.

Влияние изменений в политическом режиме на форму государства, правовой статус личности.

Тема 9. Избирательное право и избирательные системы зарубежных стран

Избирательное право. Источники избирательного права. Активное и пассивное избирательное право. Абсентеизм.

Виды избирательных цензов. Возрастной ценз. Ценз оседлости. Ценз грамотности и избирательный ценз. Ценз пола. Иные ограничения избирательного права. Прямые и непрямые выборы. Куриальная система.

Организация и порядок проведения выборов. Избирательные округа. Нарушение принципа равного представительства.

Центральные и местные органы по проведению выборов, порядок их формирования, компетенция и роль. Регистрация избирателей и составление списков. Порядок выдвижения кандидатов. Избирательный залог. Голосование. Свободное и обязательное голосование. Нарушение тайны голосования. Избирательный бюллетень, машины для голосования.

Понятие и виды избирательных систем.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства и практика ее применения (США, Великобритания, Индия).

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства.

Мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства. Сочетание видов мажоритарных систем.

Пропорциональная избирательная система. Методы определения избирательного метра (квоты). Распределение мандатов внутри списка (система свободных списков, система связанных списков).

Различные виды ограничения принципа пропорционализма. Практика применения пропорциональных избирательных систем (Италия, Финляндия, Скандинавские страны, государства Латинской Америки).

Сочетание пропорциональных и мажоритарных избирательных систем.

Оценка различных видов избирательных систем, их достоинства и недостатки.

Практика проведения выборов. Финансирование выборов.

Референдум: понятие и виды. Практика применения. Виды референдумов: конституционный и обыкновенный, дозаконодательный и послезаконодательный, консультативный и отвергающий. Юридическая сила решений, принятых на референдумах.

Тема 10. Глава государства в зарубежных странах

Виды государственных органов и их классификация. Основные черты системы органов зарубежного государства. Теория разделения властей как принцип организации власти и построения системы государственных органов. Система сдержек и противовесов. Роль суда в системе разделения властей. Конституционный принцип разделения властей в государственном механизме США.

Глава государства. Понятие, основные признаки и виды. Место главы государства в системе высших органов государственной власти.

Монарх. Правовое положение монарха. Порядок престолонаследия. Роль монарха в парламентарных, дуалистических и абсолютных монархиях. Общие и специфические черты юридического и фактического положения монархов в Великобритании и Японии. Роль монарха в дуалистических монархиях.

Президент. Правовое положение президента в республиках. Основные системы избрания президента: прямые выборы (Франция, Мексика, Ирландия), косвенные выборы (США), избрание президента специальной коллегией (ФРГ, Италия, Индия), парламентом (Греция).

Досрочное освобождение президента от должности (отставка, импичмент).

Компетенция главы государства.

1. Компетенция главы государства в области государственного управления.

Роль главы государства в формировании правительства в парламентарной монархии (Великобритания, Япония), в дуалистической монархии, в президентской республике (США, Мексика).

Участие главы государства в назначении и смещении чиновников.

Глава государства как верховный главнокомандующий вооруженными силами, его полномочия в сфере обороны и безопасности.

2. Компетенция главы государства в области законодательства.

Созыв парламента на сессии. Право роспуска парламента. Объявление выборов. Участие главы государства в законодательном процессе. Законодательная инициатива, послания парламенту. Право вето и его виды. Промульгация законов. Нормоустанавливающая деятельность главы государства.

Общие и специфические черты законодательных полномочий главы государства в парламентарной монархии, в парламентской республике, в президентской республике.

3. Внешнеполитические полномочия главы государства.

Представительство государства в сфере внешних сношений. Назначение дипломатических представителей. Участие в заключении и ратификации международных договоров и соглашений.

Общие и специфические черты внешнеполитических полномочий главы государства в парламентарной монархии (Великобритания), в дуалистической монархии, в парламентской республике (Италия, Индия), в президентской республике (США).

4. Иные полномочия главы государства: право помилования, право награждения орденами и медалями, церемониальные полномочия и т. п.

5. Чрезвычайные полномочия главы государства (США, Франция, Индия).

Фактическая роль главы государства и ее зависимость от формы правления, формы государственного устройства и политического режима.

Тема 11. Парламент в зарубежных странах

Парламент как общенациональный представительный орган государства. Возникновение и развитие парламента. Парламент и парламентаризм.

Многообразие форм парламентов в современную эпоху. Партийный и социальный состав парламентов.

Порядок формирования парламентов. Выборность, замещение мест в порядке назначения и наследования.

Правовое положение депутата. Содержание депутатского мандата. Отсутствие императивного мандата и право отзыва. Иммунитет и индемнитет.

Структура парламентов. Двухпалатные парламенты и особенности правового положения палат. Двухпалатные парламенты с равноправными палатами (Сенат и Палата представителей Конгресса США, Сенат и Палата депутатов Парламента Италии). Двухпалатные парламенты с неравноправными палатами (Палата общин и Палата лордов Парламента Великобритании, Палата представителей и Палата советников Парламента Японии и др.).

Общая характеристика роли верхних палат в двухпалатных парламентах. Их статус и полномочия.

Однопалатные парламенты.

Компетенция парламентов и способы ее закрепления. Парламенты с абсолютно неограниченной компетенцией (Великобритания, Новая Зеландия). Парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией (США, Франция), парламенты с относительно ограниченной компетенцией (Индия, Малайзия, ФРГ).

Порядок деятельности парламентов, обычные и чрезвычайные сессии.

Коллегиальные органы палат: бюро, президиумы. Партийные фракции и их роль в парламентской деятельности. Регламент парламента и его палат.

Должностные лица палат и их правовое положение.

Нормативные акты, принимаемые парламентами. Другие акты, принимаемые парламентами (резолюции и их виды, постановления, обращения и т. п.).

Законодательная процедура в парламентах. Ее основные стадии: внесение законопроекта и круг субъектов права законодательной инициативы; обсуждение законопроекта и регламентация прений; порядок внесения поправок, изменений и дополнений к законопроекту; принятие закона и виды голосования, рассмотрение законопроекта в другой палате и система преодоления коллизий между палатами в законодательном процессе; утверждение законопроектов и вступление их в силу. Процедура трех чтений.

Комитеты (комиссии) парламентов. Виды комитетов и порядок их формирования.

Контроль парламентов над деятельностью правительств в парламентарных странах. Вотум доверия и недоверия. Конструктивный вотум недоверия в парламентской практике ФРГ. Резолюция порицания (вотум недоверия), интерпелляция. Парламентские вопросы правительству. Расследовательские комитеты. Омбудсманы. Ограниченный характер парламентского контроля за деятельностью правительства.

Некоторые формы парламентского контроля за деятельностью правительств, применяемые в президентских республиках.

Деятельность парламентов в финансово-экономической области. Принятие бюджета, контроль за его исполнением. Участие парламента в экономическом планировании. Контроль за государственным сектором экономики.

Внешнеполитические полномочия парламентов.

Судебные полномочия парламентов.

Тема 12. Правительство в зарубежных странах

Место правительства в системе высших органов власти.

Виды правительств: однопартийное, коалиционное, правительство меньшинства, «служебное» правительство. Порядок формирования и зависимость его от формы правления.

Общие и специфические черты порядка формирования правительства в парламентарной монархии, в дуалистической монархии, в парламентской республике, в президентской республике, в смешанной республике.

Глава правительства, порядок его назначения, правовое положение и роль.

Общие и специфические черты правового положения главы правительства в парламентарной монархии (Великобритания, Япония), в дуалистической монархии, в парламентской республике (Италия, ФРГ, Индия), в президентской республике (США).

Полномочия правительств в области государственного управления. Порядок деятельности правительств. Процедура принятия решений. Руководство государственным аппаратом. •

Полномочия правительства в области законодательства. Взаимоотношения правительства и парламента в парламентарной монархии (Великобритания, Япония), в дуалистической монархии, в парламентской республике (Италия, ФРГ, Индия), в президентской республике (США).

Регламентарная власть правительства (Франция, Италия). Соотношение регламента и закона.

Делегированное законодательство, его сущность, причины появления, виды, способы контроля над ним.

Методы и формы воздействия правительства на законодательную деятельность парламента.

Полномочия правительства в области внешней политики. Руководство вооруженными силами и дипломатическим аппаратом.

Парламентская ответственность правительства.

Тема 13. Муниципальные системы в зарубежных странах

Возникновение муниципальных органов. Эволюция органов местного самоуправления в XX в.

Система местного управления и самоуправления (на примере государства Запада).

Порядок формирования и компетенция муниципальных органов.

Взаимоотношения муниципальных органов с центральной властью.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 14. Основы конституционного права Соединенных Штатов Америки

Особенности социально-экономического и политического развития. Роль США в современном мире.

Партийная система и политические партии. Ассоциации граждан.

Принятие Конституции 1787 г. и порядок ее изменения. Конституционные поправки.

Статус человека и гражданина. Билль о правах.

Избирательное право и избирательная система. Первичные выборы. Порядок выборов Президента, вице-президента, парламентариев.

Конгресс. Структура, полномочия, внутренняя организация Палаты представителей и Сената. Законодательный процесс. Процедура импичмента.

Президент. Статус, полномочия, взаимодействие с Конгрессом и судебной властью. Кабинет. Исполнительный аппарат.

Судебная система. Роль Верховного суда США.

Американский федерализм, правовое положение штатов и их взаимоотношение с центром.

Органы государственной власти штатов и система местного самоуправления.

Тема 15. Основы конституционного права Великобритании

Социально-экономическое и политическое развитие. Распад колониальной системы.

Партийная система и политические партии. Особенности двухпартийной системы. Британские профсоюзы и организации предпринимателей.

Особенности конституционного права и его источники. Понятие общего права.

Конституционный статус человека и гражданина.

Избирательное право и избирательная система.

Парламент. Структура, полномочия, организация палат. Реформа Палаты лордов. Законодательный процесс.

Монарх. Прерогативы Короны и ее роль. Порядок престолонаследия.

Правительство и Кабинет. Порядок формирования, ответственность. Статус Премьер-министра.

Административное устройство. Судебная система. Система местного самоуправления и управления.

Тема 16. Основы конституционного права Франции

Основы социально-экономического и политического развития. Распад колониальной империи.

Партийная система и политические партии. Профсоюзы и организации предпринимателей.

Конституционное развитие после 1945 г. Конституция 1958 г. и ее последующие изменения. Создание и модернизация Пятой Республики.

Правовое положение личности.

Избирательное право и избирательная система. Институт референдума и практика его применения.

Парламент, его структура. Полномочия и внутренняя организация палат. Законодательная процедура.

Президент Французской Республики: порядок избрания, место в системе государственных органов и политическая роль. Компетенция. Взаимодействие с Парламентом и правительством. Правовые акты. Ответственность.

Правительство. Порядок формирования и компетенция. Правовые акты. Ответственность.

Конституционный надзор. Статус Конституционного совета.

Судебная власть.

Административное устройство. Региональное и местное управление и самоуправление.

Тема 17. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия

Особенности социально-экономического и политического развития Германии в XX в.

Крах немецкого фашизма и политика денацификации. Раскол Германии. Образование ФРГ и ГДР. Объединительный процесс. Объединение Германии в 1990 г.

Партийная система и политические партии. Общественные объединения.

Основной закон 1949 г.

Статус человека и гражданина. Избирательное право и избирательная система.

Федеральный парламент, его структура, правовое положение и полномочия. Внутренняя организация Бундестага и Бундесрата. Законодательный процесс.

Федеральный президент. Порядок избрания, компетенция, ответственность.

Федеральное правительство. Порядок формирования, компетенция, акты. Статус и роль Федерального канцлера.

Конституционный контроль. Федеральный конституционный суд и конституционные суды земель. Судебная система.

Германский федерализм. Правовое положение земель. Органы государственной власти земель. Организация местного управления и самоуправления в землях.

Тема 18. Основы конституционного права Италии

Особенности социально-экономического и политического развития. Зарождение и крах итальянского фашизма.

Партийная система и основные политические партии. Их трансформация в 90-е гг. XX в. Общественные объединения.

Конституция 1947 г. и ее общая характеристика.

Конституционный статус человека и гражданина. Избирательное право и избирательная система. Институт референдума.

Парламент, его структура, полномочия, внутренняя организация палат. Законодательный процесс.

Президент. Порядок избрания. Компетенция. Ответственность.

Правительство. Порядок формирования, компетенция, ответственность. Статус главы правительства.

Конституционные основы судебной системы. Конституционный суд.

Административно-территориальное устройство. Областная автономия. Местное управление и самоуправление.

Тема 19. Основы конституционного права Японии

Особенности социально-экономического и политического развития.

Разгром японского милитаризма и демократизация политической системы после 1945 г.

Партийная система и политические партии. Общественные объединения.

Конституция 1946 г., ее общая характеристика.

Правовое положение личности. Избирательное право и избирательная система.

Статус монарха. Его юридические и фактические полномочия.

Парламент, его структура, полномочия, внутренняя организация палат. Законодательный процесс.

Правительство. Порядок формирования, компетенция, акты. Статус и роль Премьер-министра.

Конституционные основы судебной системы. Административное устройство.

Тема 20. Основы конституционного права Китая

Социально-экономическое и политическое развитие. Образование КНР.

Конституционное развитие после победы революции 1949 г.

Конституция КНР 1982 г.: общая характеристика.

Партийная система и политические партии. Особая роль Компартии. Народный политический консультативный совет. Другие общественные объединения.

Основные права и обязанности граждан. Избирательное право.

Система высших органов государственной власти. Статус Председателя КНР.

Административно-территориальное устройство и национальная автономия.

Тема 21. Основы конституционного права развивающихся стран

Национально-освободительная борьба и крах колониальной системы в послевоенный период.

Возникновение суверенных государств в странах третьего мира. Принятие конституций и развитие конституционного законодательства.

Общая характеристика действующих основных законов.

Формы правления и государственного устройства. Преобладание централизма и унитаризма в развивающихся странах.

Политический режим и его разновидности.

Партийные системы и их деформации.

Статус главы государства и правительства. Высшие представительные органы государственной власти: конституционный статус, фактическое положение.

Основные тенденции в конституционно-правовом развитии на современном этапе. Укрепление демократических институтов (с конца 80-х гг. XX в. по настоящее время).

Тема 22. Конституционные реформы в государствах Восточной Европы. Основы конституционного права Польши

Разгром немецкого и итальянского фашизма и установление советского влияния в Восточной Европе.

Победа левых сил в конце 40-х гг. Гегемония коммунистических (рабочих) партий.

Кризис социализма в Европе и Советском Союзе. Демократические революции в Восточной Европе.

Содержание конституционных реформ (1989—2004 гг.). Принятие новых основных законов, их общая характеристика.

Конституционное развитие Польши после 1945 г. Демократические перемены и трансформация общественного строя в конце 80-х — начале 90-х гг.

Конституция Республики Польша 1997 г., ее общая характеристика.

Конституционный статус человека и гражданина.

Сейм и Сенат. Органы государственного контроля и охраны права.

Президент. Порядок его избрания, полномочия, ответственность.

Конституционно-правовой статус правительства.

Конституционные основы судебной власти.

СПИСОК ВЕДУЩИХ РОССИЙСКИХ ПЕРИОДИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ, ОСВЕЩАЮЩИХ ПРОБЛЕМАТИКУ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Газеты

За рубежом (М.)
Известия (М.)
Московские новости (М.)
Независимая газета (М.)
Новые известия **(М.)**
Парламентская газета (М.)
Российская газета (М.).
Российские вести (М.)
Труд (М.)

Журналы

Азия и Африка сегодня (М.)
Вестник Межпарламентской Ассамблеи (СПб.)
Вестник Московского университета. Право.
Вестник Московского университета. Политические науки.
Государство и право (М.)
Дипломатический вестник (М.)
Журнал российского права (М.)
Закон (М.)
Законодательство и экономика (М.)
Известия вузов. Правоведение (СПб.)
Коммерсантъ-Власть (М.)
Конституционное право: Восточноевропейское обозрение (Чикаго—Москва)
Конституционное и муниципальное право (М.)
Международная жизнь (М.)
Мировая экономика и международные отношения (М.)
Право и жизнь (М.)
Право и политика (М.)
Правовая политика и правовая жизнь (Саратов)
Российская Федерация сегодня (М.)
Российский юридический журнал (Екатеринбург)
Россия в глобальной политике (М.)
Эксперт (М.)

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО ВСЕМУ КУРСУ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001.

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2003.

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001.

Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2004.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998.

Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003.

Богданова Н. А. Конституционное право (общая часть): Учеб. пособие: В 2 ч. М., 1985.

Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. М., 2000.

Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. М., 2000.

Иностранное конституционное право / Под ред. *В. В. Маклакова*. М., 1997.

Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988.

Ковешников Е. М., Марченко М. Н., Стешенко Л. А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. М., 1999.

Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. *Л. А. Окунькова*. М: Норма, 2001.

Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. *Л. А. Окунькова*. М.: Норма, 2001.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы/ Отв. ред. *Н. В. Варламова*. М., 1997.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003.

Конституции зарубежных стран: Сб. / Сост. *В. Н. Дубровин*. М., 2001.

Конституции социалистических государств: Сб. в 2 т. / Под. ред. *Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова*. М., 1987.

Конституции стран СНГ и Балтии / Сост. *Н. А. Михалева*. М., 1999.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. Т. 1—2: Общая часть. М., 1999.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. Т. 3: Особенная часть: Страны Европы. М., 1997.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. Т. 4: Особенная часть: Страны Америки и Азии. М.: Норма, 2001.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Под ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо* и *Л. М. Энтина*. М.: Норма, 2004.

Конституционное право / Под ред. *В. В. Лазарева*. М., 2000.

Конституционное право зарубежных стран / Под ред. *В. О. Лучина, Г. А. Василевича, А. С. Прудникова*. М., 2001.

Конституционное право развивающихся стран: Государственные институты / Отв. ред. *В. Е. Чиркин*. М., 1991.

Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. *С. А. Авакьян*. М., 2001.

Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии: Сб. нормативных актов / Отв. ред. *М. А. Митюков*. М., 1998.

Конституция США: история и современность / Под общ. ред. *А. А. Мишина* и *Е. В. Язькова*. М., 1988.

Лапшина И. Е. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2004.

Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 2000.

Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000.

Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972.

Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989—1992) / Сост. *Д. Л. Златопольский*. М., 1996.

Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие / Отв. ред. *Д. А. Ковачев*. М., 1999.

Парламенты мира: Сб. / *И. П. Ильинский, Н. С. Крылова, А. И. Ковлер* и др. М., 1991.

Перегудов С. П. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003.

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. *А. Я. Сухарев*. М.: Норма, 2003.

Смирнова Н. Н. Конституционное право зарубежных стран: Конспект лекций. СПб., 2000.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. *В. Е. Чиркин*. М., 1996.

Тимофеева Р. Г. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций со схемами. М., 2004.

Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1984.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003.

Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Пер. с венг. М., 2001.

Юридическая энциклопедия / Под ред. *Б. И. Топорнина*. М., 2001.

Якушев А. В. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2003.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ
для студентов 2 курса юридического вуза

№ темы	Тема семинара	Кол-во часов
1	Конституции зарубежных стран	2
2	Политические партии и партийные системы	2
3	Конституционно-правовой статус человека и гражданина	2
4	Формы правления и государственного устройства. Политические режимы	6
5	Избирательное право и избирательные системы зарубежных стран	4
6	Основы конституционного права США	4
7	Основы конституционного права Великобритании	2
8	Основы конституционного права Франции	4
9	Основы конституционного права ФРГ	2
10	Основы конституционного права Италии	2
11	Основы конституционного права КНР	4
	Итого часов:	34

Тема 1. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

План

1. Понятие и сущность конституции. Основные черты и юридические свойства конституций зарубежных стран.
2. Конституции стран Запада, принятые после Второй мировой войны.
3. Классификация основных законов.
4. Конституционный контроль (надзор) в зарубежных странах: понятие, виды, механизм.

Список литературы

Боботов С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М., 1994.

Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978.

Буржуазная конституция на современном этапе: Основные тенденции / Отв. ред. *Б. Н. Топорнин*. М., 1983.

Кашкин С. Ю. Конституция на переломе цивилизаций: Формирование глобального конституционного идеала // Государство и право. 1992. № 11.

Керимов Л. А. Конституционная реформа 1995 г. во Франции и парламент // Социологические исследования. 1998. № 5.

Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. *Л. А. Окунькова*. М.: Норма, 2001.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. *Н. В. Варламова*. М., 1997.

Конституции зарубежных государств / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003.

Конституция США: История и современность. М., 1988.

Круглоголов М. А. Конституционный Совет Франции. М., 1993.

Кряжков В. А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5.

Лазарев В. В. Конституционный суд в Австрии // Государство и право. 1993. № 9.

Маклаков В. В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М., 1988.

Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1986.

Муромцев Г. И. Конституции арабских государств. М., 1982.

Новые конституции стран Восточной Европы и Азии: Сб. конституций. М., 1996.

Овсепян Ж. И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д, 1995.

Тема 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ

План

1. Понятие, социальное назначение, функции политических партий.

2. Многопартийность: понятие, содержание, причины.

3. Типология политических партий.

4. Партийные системы. Понятие, виды.

Список литературы

Аверьянов А. Н., Васецкий Н. А., Малое Ю. К. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях». М., 2003. С. 221-254.

Автономов А. С. Правовая регламентация деятельности партий в капиталистических и развивающихся странах // Советское государство и право. 1990. № 6.

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. Гл. 4.,

Даниленко В. Н. Политические партии и буржуазное государство. М., 1984.

Данилов С. Ю. Двухпартийная система Канады: Тенденции развития. М., 1982.

Евдокимов В. Б. Политические партии в зарубежных странах (политико-правовые аспекты). Екатеринбург, 1992.

Избирательные системы и партии в буржуазном государстве. М., 1979.

Ильинский И. П., Мишин А. А., Энтин Л. М. Политическая система современного капитализма. М., 1983.

Консерватизм: современные интерпретации. М., 1990.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000. Гл. **III.**

Перегудов С. П. Лейбористская партия в социально-политической системе Великобритании. М., 1975.

Политические партии: Справочник. М., 1986.

Современная социал-демократия: Словарь-справочник. М., 1990.

Христианские партии и самодеятельные объединения. М., 1990.

Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

Юдин Ю. А. Финансирование политических партий в зарубежных странах (правовая регламентация) // Государство и право. 1996. № 6.

Тема 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

План

1. Права человека в конституционном праве зарубежных стран.
2. Гражданство (подданство). Способы приобретения и утраты.

3. Равноправие и социальное неравенство. Равенство перед законом и судом.

4. Личные (гражданские) права и свободы.

5. Политические права и свободы.

6. Социально-экономические права и свободы.

7. Гарантии прав и свобод граждан. Конституционные обязанности.

Список литературы

Азаров А. Я. Права человека: Новое знание. М., 1995.

Благож Й. Формы правления и права человека в буржуазных государствах. М., 1989.

Геевский И. А. США: Конституция и права граждан. М., 1987.

Декларация прав человека и гражданина 1789 г.: история и современность // Советское государство и право. 1987. № 7.

Джинджер Э. Ф. Верховный Суд и права человека в США. М., 1981.

Защита прав человека в современном мире / Отв. ред. *И. А. Ледях*. М., 1995.

Ивати К. Институт комиссий по рассмотрению деятельности прокуратуры и участие граждан в отправлении правосудия в Японии // Советское государство и право. 1990. № 12.

Каленский В. Г. Билль о правах в конституционной истории США. М., 1983.

Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000.

Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991.

Никифорова М. А. Гражданские права и свободы в США. М, 1991.

Николайчик В. М. США: Билль о правах и полицейское расследование. М., 1973.

Общая теория прав человека / Отв. ред. *Е. А. Лукашева*. М., 2000.

Поморский С. Американские суды и следствие по уголовным делам: 4-я поправка к Конституции США// Советское государство и право. 1990. № 10.

Права человека и вооруженные конфликты: Учебник / Отв. ред. *В. А. Карташкин*. М.: Норма, 2001.

Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990.

США: Конституция и права граждан. М., 1987.

Тема 4. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ

План

1. Форма государства: понятие, элементы, причины многообразия.
2. Форма правления: понятие, виды.
3. Монархия: понятие, виды.
4. Республика: понятие, виды.
5. Форма государственного устройства: понятие, виды.
6. Унитарное государство. Унитаризм.
7. Федерация и федерализм.
8. Политический режим: понятие, виды, признаки.
9. Авторитарные политические режимы. Фашизм: сущность и антидемократическая природа.
10. Демократический политический режим: общая характеристика.

Список литературы

Барнашев А. М. Теория разделения властей: Становление, развитие, применение. Томск, 1998.

Вайль М. М. Австралия: Федерализм и высшие органы власти. М., 1970.

Васильева Т. А. Областная автономия в Италии. М., 1987.

Володин А. Г. Индия: Становление института буржуазной демократии. М., 1989.

Георгиев А. Г., Озолине В. В. Нефтяные монархии Аравии. М., 1983.

Данилов В. И. Турция 80-х: от военного режима к «ограниченной демократии». **М., 1991.**

Западная демократия: основы стабильности. М., 1990.

Зубов А. Б. Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М., 1990.

Каминский С. А. Институт монархии в странах Арабского Востока. М., 1981.

Кашкин С. Ю. Политический режим в современном мире: Понятие, сущность, тенденции развития. М., 1993.

Козаева Г. А. Суверенитет Квебека и канадский федерализм // Федерализм: система государственных органов. М., 1996.

Лафитский В. И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993.

Лузин В. В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999. № 1.

Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

Орлов А. Г. Политические системы стран Латинской Америки. М., 1982.

Осавелюк А. И. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право. 1993. № 12.

Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993.

Политические институты на рубеже тысячелетий / Отв. ред. *К. Г. Холодковский.* Дубна, 2001.

Разделение властей: история и современность. М., 1996.

Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под общ. ред. *Дж. Тарбера.* М., 1994.

Рябов С. В., Тихонов А. А., Чиркин В. Е. Формы государства в странах Латинской Америки. М., 1982.

Современный буржуазный федерализм. М., 1978.

Современный федерализм (сравнительный анализ). М., 1995.

Тихонов А. А. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

Ульянова Л. П. Индия: Правовое положение штатов. М., 1970.

Фарукшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998.

Федерализм: Система государственных органов. М., 1996.

Федерация в зарубежных странах. М., 1993.

Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1.

Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1.

Энтин Л. М. Разделение властей: Опыт современных государств. М., 1995.

Тема 5. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

План

1. Выборы: понятие, виды, социальное назначение и политическая роль.

2. Избирательное право. Понятие, принципы: а) всеобщность избирательного права; б) равенство избирательного пра-

ва; в) тайна голосования; г) участие политических партий и общественности.

3. Избирательный процесс, его стадии.

4. Избирательные системы. Понятие, виды: а) мажоритарная избирательная система, ее разновидности; б) пропорциональная избирательная система.

5. Референдум: понятие, виды, практика применения.

Список литературы

Выборы: Правовые основы, избирательные технологии / Под ред. *М. Ф. Чудакова*. Минск, 2000.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. М., 2000. Тема 6.

Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учеб. пособие. Екатеринбург, 1992.

Как делается президент. М., 1985.

Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995.

Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: Политический опыт и тенденции 80—90-х годов. М., 1994.

Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.

Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских Сообществ: Справочник. М., 1992.

Реформа избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / Отв. ред. *В. И. Лысенко*. М., 1995.

Сибиров А. Б. Основные принципы избирательного права в развитых демократических странах. Ташкент, 1994.

Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. *В. В. Маклаков*. М.: Норма, 2003.

Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт. М., 1993.

Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. Гл. 6.

Тема 6. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

План

1. Конституция США. Поправки. Билль о правах.

2. Общественные объединения (ассоциации), политические партии и партийная система.

3. Конгресс: порядок формирования, внутренняя организация, полномочия, законодательный процесс.

4. Президент: порядок избрания, статус, полномочия. Аппарат управления.

5. Статус Верховного суда США. Его роль в охране Конституции.

6. Американский федерализм.

7. Органы государственной власти в штатах и система местного самоуправления.

Список литературы

Абрамов Ю. К., Зубок В. М. Партии и исполнительная власть в США. М., 1990.

Боботов С. В. Введение в правовую систему США. М., 1997.

Иностранное конституционное право / Под ред. *В. В. Маклакова.* М., 1996.

Институты конституционного права иностранных государств / Отв. ред. *Д. А. Ковачев.* М., 2002. С. 330-340, 421-429.

Каленский В. Г. Билль о правах в конституционной истории США. М., 1983.

Лафитский В. И. Конгресс США. М., 1990.

Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998.

Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1986.

Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

Никифорова М. А. Верховный Суд США как орган конституционного контроля // США: Экономика, политика, идеология. 1989. № 12.

Политические институты США. М., 1988.

Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. М., 1989.

Современные США: Энциклопедический справочник. М., 1988.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

США: Конституция и права граждан. М., 1987.

Уилсон Дж. Американское правительство. М., 1995.

Федеральные выборы 2000 г. в США/ Отв. ред. *Н. Г. Зяблюк*. М., 2001.

Чудаков М. Ф. Конституционное право США: Основные институты. Минск, 1999.

Шило В. Е. Американский федерализм на рубеже столетий // США — Канада: экономика, политика, культура. 2002. № **1.**

Тема 7. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

План

1. Партийная система и политические партии. Статус профсоюзов.

2. Конституционное право Великобритании и его особенности. Роль судебного прецедента.

3. Парламент: структура, порядок формирования, взаимоотношения палат.

4. Монарх. Правовое положение и политическая роль.

5. Правительство и Кабинет. Порядок формирования, полномочия.

6. Территориальное устройство. Система регионального управления и местного самоуправления.

Список литературы

Богдановская И. Ю. Закон в английском праве. М., 1987.

Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978.

Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. М., 1984.

Городецкая И. Е. Великобритания: Избиратели, выборы, партии. М., 1974.

Загайнова С. К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. М.: Норма, 2002. Гл. I.

Институты конституционного права иностранных государств / Отв. ред. *Д. А. Ковачев*. М., 2002. С. 140-152.

Конституционные акты Великобритании // Конституции зарубежных государств / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003. С. 3—33.

Кросс Р. Прецедент в английском праве. М., 1985.

Крылова Н. С. Английское государство. М., 1981.

Крылова Н. С. Британский парламентаризм // Очерки парламентского права: зарубежный опыт / Под ред. *Б. Н. Топорнина*. М., 1993.

Матвеев В. М. Королева Елизавета II // Политические портреты. М., 1991.

Перегудов С. П. Конституционная реформа в Великобритании // Политические институты на рубеже тысячелетий / Отв. ред. *К. Г. Холодковский*. Дубна, 2001.

Перегудов С. П. Лейбористская партия в социально-политической системе Великобритании. М., 1975.

Политическая система Великобритании / Под ред. *Н. С. Крыловой*. М., 1984.

Стефанкин В. А. Основы конституционного права Англии. М., 1984.

Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980.

Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961.

Тема 8. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦИИ

План

1. Партийная система и политические партии.
2. Конституционное развитие Франции после Второй мировой войны. Конституция Франции 1958 г.
3. Конституционный статус человека и гражданина. Гарантии.
4. Парламент. Структура, полномочия, взаимоотношения палат.
5. Президент: правовое положение, фактическая роль.
6. Правительство. Порядок формирования, полномочия, ответственность.
7. Статус Конституционного совета.

Список литературы

Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 1994.

Боботов С. В., Васильев Д. И. Французская модель правового государства // Советское государство и право. 1990. № 1.

Воронцова В. Г. Современный французский консерватизм. Киев, 1990.

Грацианский П. С. Политическая наука во Франции. М., 1976.

Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. М., 1977.

Доморацкая Э. И., Маклаков В. В. Государство и экономика во Франции. М., 1981.

Керимов А. Д. Конституционная реформа 1995 г. во Франции и парламент// Социологические исследования. 1998. № 5.

Керимов А. Д. Реализация принципа гласности заседаний Национального Собрания Франции // Государство и право. 1999. № 7.

Ковалев А. М. Современное состояние Конституции V Республики во Франции (проблемы реформы Конституции) // Государство и право. 1997. № 4.

Ковлер А. И. Франция: Партии и избиратели. М., 1984.

Конституции зарубежных государств / Сост. *В. Н. Дубровин.* М., 2001. С. 49-68.

Конституционные акты Франции // Конституции зарубежных государств / Сост. *В. В. Маклаков.* М., 2003. С. 46—87.

Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции. М, 1993.

Крутоголов М. А. Парламент Французской Республики. М., 1988.

Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. М., 1980.

Крылова Н. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982.

Маклаков В. В. Государственный строй Франции. М., 1977.

Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.

Тема 9. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

План

1. Политические партии и партийная система.

2. Основной закон ФРГ 1949 г.

3. Бундестаг и Бундесрат. Порядок формирования, структура, полномочия.

4. Федеральный президент: порядок избрания, полномочия.

5 Статус Федерального правительства.

6. Особенности германского федерализма.

Список литературы

Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1.

Государственное право Германии: В 2 т. М., 1994.

Деханов С. А. Бундестаг и Бундесрат ФРГ (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001.

Жалинский А., Рерих А. Введение в немецкое право. М., 2001.

Ильинский И. П. Система органов власти и управления ФРГ. М., 1977.

Иностранное конституционное право / Под ред. *В. В. Маклакова*. М., 1996.

Кнембайер Ф. М. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4.

Кряжков В. А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5.

Местное самоуправление в Германии (на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). М., 1996.

Сидоров Н. А. Центральные государственные органы ФРГ. М., 1961.

Современная социал-демократия: Словарь-справочник. М., 1990.

Современный немецкий конституционализм. М., 1995.

Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М., 1981.

Урьяс Ю. П. Политический механизм ФРГ. М., 1978.

Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991.

Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

Тема 10. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛИИ

План

1. Партийная система и политические партии.
2. Конституция 1947 г.: подготовка, структура, содержание.
3. Парламент. Полномочия, структура, взаимоотношения палат.
4. Президент Республики. Правовой статус и политическая роль.
5. Статус правительства. Его взаимоотношения с Парламентом и Президентом.
6. Территориальное устройство Италии. Областная автономия.

Список литературы

Васильева Т. А. Областная автономия в Италии. М., 1987.

Васильева Т. А. Правовое положение областей с обычным статусом в Итальянской Республике // Советское государство и право. 1983. № 5.

Васильева Т. А. Реформы государственных институтов в Италии // Государство и право. 1993. № 3.

Ильинский И. П., Мишин А. А., Энтин Л. М. Политическая система современного капитализма. М., 1983.

Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1982.

Карпикова И. С. Итальянский парламент. М., 1965.

Конституции зарубежных стран / Сост. *В. Н. Дубровин.* М., 2001. С. 69-92.

Левин И. Б. Италия после Первой республики // Политические институты на рубеже тысячелетий / Отв. ред. *К. Г. Холодковский.* Дубна, 2001.

Попов Н. Ю, Источники итальянского права // Советское государство и право. 1983. № 10.

Реформа избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспектива / Отв. ред. *В. И. Лысенко.* М., 1995.

Филимонова М. В., Медведев С. И. Государственный строй Итальянской Республики. М., 1985.

Тема 11. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

План

1. Политическая система. Партийная система. Особое место Коммунистической партии Китая.

2. Конституция 1982 г.: общая характеристика.

3. Всекитайское собрание народных представителей. Постоянный комитет ВСНП. Порядок формирования, полномочия.

4. Председатель КНР: порядок избрания, полномочия.

5. Статус Государственного совета КНР.

6. Административно-территориальное устройство Китая. Автономия.

Список литературы

Государственный строй Китайской Народной Республики / Под ред. *Л. М. Гудошникова.* М., 1988.

Егоров К. Л. Представительная система Китая: история и современность. М., 1998.

Иностранное конституционное право / Под ред. *В. В. Маклакова.* М., 1996. Гл. 12.

Китайская Народная Республика. Законодательные акты. М., 1989.

Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1984.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина.* М.: Норма, 2003. Гл. 21.

Конституция Китайской Народной Республики // Конституции зарубежных стран / Сост. *В. Н. Дубровин.* М., 2001. С. 407—429.

Куманин Е. В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики. М., 1990.

Сидихменов В. Я. Китай: общество и традиции. М., 1990.

МЕТОДИКА ВЫПОЛНЕНИЯ КУРСОВЫХ РАБОТ (РЕФЕРАТОВ)

Студенты первого или второго курса в соответствии с учебным планом вуза выполняют и представляют на кафедру конституционного права курсовую работу, которая является самостоятельно подготовленной исследовательской работой на основе углубленного изучения избранной темы.

Курсовая работа выступает одной из важнейших форм самостоятельного изучения специальной литературы, нормативного материала, дает возможность постигать новые знания, ориентироваться в стремительном потоке научной, политической и правовой информации, оценивать общественные явления и процессы.

Цель курсовой работы — самостоятельное углубленное изучение законодательства, литературы, справочного, фактического материала и политической практики. Она способствует пробуждению интереса к научным исследованиям, а также позволяет научить правильно оформлять полученные результаты.

Выполнение курсовой работы по конституционному праву зарубежных стран помогает вырабатывать навыки логического анализа содержания монографических работ, нормативного материала (особенно конституционных текстов), учебной литературы, развивает умение правильно формулировать и раскрывать теоретические положения, способствует овладению юридической терминологией, дает возможность высказывать практические рекомендации, предложения, делать самостоятельные выводы. Все это направлено на более глубокое усвоение учебного программного материала, а в конечном счете способствует не только расширению кругозора, но и качественной подготовке специалиста-юриста.

Курсовая работа, кроме того, является одной из форм учебного процесса, позволяющей оценить качество самостоятельной работы студентов.

Курсовая работа по конституционному праву является для студента одним из первых научных исследований, которое представляет собой спланированный трудовой процесс, состоящий

из нескольких стадий. Всю последующую деятельность условно можно разделить на следующие этапы:

— выбор темы;

— консультация и составление предварительного плана работы;

— сбор научной информации, относящейся к теме исследования (прежде всего работа с библиографией), изучение литературы;

— анализ собранного материала, изложение темы;

— обработка материала в целом;

— уточнение плана работы;

— оформление курсовой работы;

— представление ее на кафедру для регистрации и рецензирования;

— работа с отзывом научного руководителя и устранение указанных замечаний;

— защита курсовой работы.

Выбор темы курсовой работы

Студенты должны внимательно ознакомиться с примерной тематикой курсовых работ, имеющейся на кафедре, выбрать тему и сообщить о ней преподавателю — научному руководителю и методисту (лаборанту) кафедры. Можно предложить свою тему исследования, предварительно согласовав ее с преподавателем.

Выбор темы определяется в первую очередь накопленными знаниями по конституционному праву, но в определенной мере зависит от индивидуальных способностей и личности студента. При определении темы можно допустить ошибку: взяться за проблему, которая с первого взгляда может показаться весьма простой, однако в ходе ее раскрытия потребуются знания, предполагающие довольно высокий уровень теоретической абстракции. В этом случае помощь должен оказать научный руководитель или преподаватель, ведущий семинарские занятия в учебной группе.

Конечно, не все темы курсовых работ одинаковой степени трудности, но с любой из них можно успешно справиться, если помнить о том, что при изучении сложных теоретических вопросов «сразу кое-кого, может быть, и отпугнет трудность изложения, надо предупредить, что этим не следует смущаться, что

непонятное на первый раз при чтении будет понято при повторном чтении или когда вы подойдете к вопросу впоследствии с несколько иной стороны» (В. И. Ленин). Ни один непонятный аспект изучаемой темы не должен оставаться без внимания, все они уясняются самостоятельно или с помощью научного руководителя. Причем самостоятельно полученная информация лучше усваивается обучающимся.

Студент, серьезно относящийся к выполнению работы, правильно распределяющий время, работающий без спешки, планомерно и систематически, успешно напишет и защитит работу.

Составление и согласование плана курсовой работы

Французский мыслитель Шарль Монтескье в своем трактате «О духе законов» писал: «Я много раз начинал и оставлял этот труд, тысячу раз бросал на ветер уже исписанные мною листы и каждый день чувствовал, что мои руки опускаются от бессилия. Исследуя свой предмет без всякого предварительного плана, я не знал ни правил, ни исключений и если находил истину, то для того, чтобы тут же утратить ее; но когда я открыл мои общие начала, то все, чего я искал, предстало передо мною, и на протяжении двадцати лет я видел, как труд мой возник, рос, развивался и завершился».

Правильно составленный план работы позволяет уйти от освещения в ней вопросов, не относящихся к теме, обеспечить четкость и последовательность в изложении материала, избежать пробелов и повторений, рационально организовать самостоятельный труд, сэкономить время.

Выбор темы и составление плана не должны происходить механически. Предварительно необходимо ознакомиться с соответствующим разделом учебника, понять содержание темы, определить место и значение данной темы в изучаемом курсе конституционного права России.

План работы определяется совместно с научным руководителем. В него можно внести некоторые изменения или даже предложить свой план. Для более четкого определения круга вопросов, которые необходимо рассмотреть, каждый раздел плана можно развернуть на более мелкие подразделы. Как правило, рекомендованное количество анализируемых вопросов не превышает трех-четырех. Следует при этом помнить, что искусственное дробление плана работы множеством вопросов недо-

пустимо. Часто одним из проявлений неправильно составленного плана является повторение одним из вопросов названия всей темы. Каждый отдельный вопрос должен раскрывать только ее часть.

Обязательное условие — согласование плана с научным руководителем. Без этого приступать к написанию курсовой не рекомендуется, так как неудачно или неправильно составленный план может привести к неудовлетворительной оценке и выполнению работы вновь.

Сбор научной информации по теме, подготовка библиографического списка, изучение литературы и нормативного материала

В основе успешного выполнения работы лежит сбор научной и фактической информации. В данном издании по основным темам курса приведен библиографический список ведущих источников. Однако он не является исчерпывающим. Для поиска нужных литературных источников необходимо использовать фонды библиотечных собраний, прежде всего вузовских и кафедральных.

Помимо монографической литературы можно почерпнуть полезную информацию из различных журналов: «Государство и право», «Известия вузов», «Правоведение», «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», «Журнал российского права», «Вестник МГУ. Серия «Право», «Законность», «Российская юстиция», «Российский юридический журнал», «Общественные науки и современность», «Конституционное право: Восточно-европейское обозрение» и периодической печати.

Информацию о литературе последних лет издания можно получить из библиографических журналов Института научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН) «Государство и право» и «Зарубежное государство и право».

Для подбора и составления списка литературы необходимо внимательно ознакомиться с каталогами библиотеки вуза и учебного кабинета кафедры.

Список используемой в работе литературы должен быть достаточно полным, и в него необходимо включать нормативные акты, монографические работы, учебные издания, журнальные

и газетные статьи. Ценными источниками являются авторефераты кандидатских и докторских диссертаций, сборники научных трудов. После консультации с научным руководителем по рекомендованной литературе студент приступает к углубленному изучению необходимого материала.

Анализ собранного материала, изложение темы

Самый важный и ответственный момент в процессе подготовки курсовой работы — это изучение, анализ и конспектирование литературных источников.

Для того чтобы получить целостное представление об изучаемой проблеме, первоначально следует ознакомиться с соответствующей лекцией или главой рекомендованного учебника (учебного пособия). Прежде чем делать выписки из монографической литературы, необходимо прочитать произведение или его законченную часть полностью, уловить основную мысль автора, сопоставить ее с имеющимся планом работы, сделать пометки с помощью закладок, а затем уже приступать к изложению основных положений в специально отведенных для этого тетрадях и на листах. Изучение нормативных актов следует проводить в таком же порядке.

Источники для подготовки курсовых работ целесообразно подбирать с учетом различных точек зрения по выбранной теме. Следует избегать частого и неоправданного цитирования одного автора (особенно научного руководителя) или представителей только одной научной школы (направления). Надо изучать также новые и новейшие журнальные и газетные статьи, в которых проанализированы современные политико-правовые процессы. Некоторые труды прошлых лет могут быть рекомендованы кафедрой для расширения кругозора и критической оценки выраженных в них суждений. При этом необходимо помнить, что и в ряде старых изданий проблемы и категории конституционного права разработаны с научных позиций и не потеряли ценности и в наши дни. Самостоятельный подход к высказанным положениям и выводам, их сопоставление — непременное условие выполнения данной работы. Таким образом, собранная научная информация должна быть объективной, достаточно полной и отражать существо проблемы.

Допустимо использование в работе ярких, убедительных примеров (фактов) из художественной и публицистической ли-

тературы, что в принципе будет свидетельствовать о широком авторском кругозоре и эрудиции. Приветствуется наличие и анализ в работе малоизвестных и оригинальных фактов, нормативных актов, монографических работ.

Особо следует подчеркнуть значение нормативного материала, используемого автором. Навыки работы с нормативными актами должен показать в курсовой работе каждый студент. Ссылки на Конституцию РФ, международно-правовые документы, законы и подзаконные акты должны присутствовать при аргументации научных положений, которые нашли в них закрепление или требуют нормативного регулирования. При работе с этим материалом необходимо учитывать, что ссылки на законодательство должны быть точными и включать полное название акта, дату принятия и название органа (должностного лица), его принявшего.

Анализ составных частей проблемы, изложение темы должны соответствовать определенным требованиям. Необходимо уточнить категориальный аппарат, на который следует опереться при анализе, четко и конкретно изложить предмет исследования, дать формулировку того или иного теоретического положения в виде развернутого определения. Например, при анализе места и роли конституции в системе источников ведущей отрасли права надо опираться на понятие источника конституционного права, используя концептуальные подходы, выработанные отечественной общей теорией права. Необходимо раскрыть содержание вопроса, показать роль и значение изучаемого явления, его связь в системе теоретических положений и категорий. Весьма ценным является подкрепление теоретических выводов и положений фактами практической деятельности, политической реальности, примерами из судебной практики, особенно это касается деятельности конституционных или верховных судов. Выражать свои суждения надо просто, помня, что вычурный стиль скрывает бедность мысли. Известный московский профессор-юрист А. И. Денисов неоднократно отмечал, что мнимое глубокомыслие и манерничанье — болезнь, прилипающая, к сожалению, не только к молодым. В работе обязательно должны присутствовать элементы полемики, ибо нельзя развивать новые или нетрадиционные взгляды иначе как полемически, через критический и объективный анализ. Без этого невозможно представить плодотворное развитие любой науки, в том числе науки конституционного права.

Обработка собранного материала в целом, оформление курсовой работы и представление ее на кафедру

Обработка информации, осуществляемая в процессе написания курсовой работы, выражается в систематизации и сопоставлении различных частей собранного материала, что позволяет уяснить внутреннюю логику данного исследования, суть каждого обособленного вопроса.

Всю подготовленную информацию целесообразно записывать и накапливать в рабочей тетради или в папках по каждому разделу плана. Отдельные выписки удобно делать на листах, так как это облегчает внесение необходимых изменений.

Целесообразно использовать компьютер. Собранную информацию желательно ввести в компьютер, используя программный редактор Word и его модификации. Для удобства использования и хранения информации надо переписать ее на дискету. В дальнейшем информацию в электронном виде можно систематизировать, редактировать, тиражировать. Возможности компьютера неограниченны, значительно повышают эффективность работы. Информацию желательно сохранить, так как она может пригодиться в дальнейшем.

В соответствии с выработанным планом следует определить пределы каждого вопроса, в котором вначале систематизируются категории и понятия, определяется их логический ряд. Из собранного материала выделяют выписки с различными точками зрения, которые затем анализируются, подкрепляются аргументами, примерами, и как итог — вырабатывается собственная позиция, делаются необходимые обобщающие выводы.

На этом этапе уточняется собранный материал и не используется второстепенная и малозначимая информация, не имеющая прямого отношения к теме исследования. Студенту нередко сложно самостоятельно дать правильную оценку полученной информации и очертить круг научного анализа, поэтому в этом вопросе необходимо посоветоваться с научным руководителем.

Желательно, чтобы курсовая работа была выполнена в машинописном варианте. Ее объем устанавливается в пределах 1 авторского листа (23—25 страниц машинописного текста, напечатанного через 2 интервала). Компьютерный вариант работы выполняется через 1,5—2 интервала. Допускается выполнение курсовой работы в рукописном варианте на стандартных листах

писчей (канцелярской) бумаги. Писать нужно разборчиво, аккуратно, без ошибок, помарок и серьезных исправлений. Сокращения слов, помимо общепринятых, не допускаются.

Курсовая работа состоит из введения, основной части, заключения, списка использованных нормативных и литературных источников.

Во введении указываются цель и задачи исследования, показываются значение избранной темы, актуальность темы и степень ее разработанности в трудах ученых, политиков, специалистов, а также очерчивается нормативная база исследования.

В основной части работы в логической последовательности раскрываются поставленные вопросы. Необходимо постоянно учитывать особенности конституционного права как ведущей отрасли национального права. В начале основной части работы особое внимание обращается на выделение понятий и категорий, которые рассматриваются в данной работе. При этом необходимо использовать методы научного логического анализа — восхождения от частного к общему, от абстрактного к конкретному.

В основной части работы (как правило, это три-четыре вопроса) последовательно и всесторонне рассматривается их суть. При этом важно не механическое сопоставление точек зрения или бездоказательная критика отдельных авторов, а стремление к тому, чтобы отстаиваемые или разделяемые студентом суждения были подкреплены теоретическими положениями, фактами и конкретными примерами. Ценным является использование материалов парламентской и судебной практики. При хорошем владении материалом не возникает необходимости частого и бессистемного цитирования авторов, исчезает фрагментарность изложения.

Поскольку курсовая работа является результатом самостоятельного изучения слушателями избранной темы, она должна быть написана логически последовательно, грамотно, содержать необходимые и аргументированные обобщения и выводы.

В заключении подводится итог проведенного исследования, делаются обобщающие выводы по всей работе. В нем следует отметить, какие вопросы имеют наибольшую практическую значимость для деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечения прав человека и гражданина, совершенствования конституционных отноше-

ний. Обобщения и выводы должны быть обоснованными и самостоятельными, базироваться на фактическом материале.

Курсовая работа имеет титульный лист (см. приложение 1 к методическим рекомендациям), на котором указываются полное название вуза, факультета, кафедры, темы, фамилия и инициалы студента, номер его учебной группы, а также должность, ученая степень, ученое звание, фамилия и инициалы научного руководителя. В самом низу титульного листа указываются город, где расположено учебное заведение, и год выполнения курсовой.

На следующей странице размещается план (оглавление) курсовой с указанием номеров страниц, на которых размещены главы (разделы), параграфы.

Каждая страница курсовой работы должна быть пронумерована. Нумерация начинается с третьей страницы (введение). Текст каждого раздела курсовой работы начинается с обозначения названия и его порядкового номера в соответствии с выработанным планом. Целесообразно выделять в тексте формулировки основных вопросов работы. Допускается их подчеркивание.

Ссылки на научные работы, нормативные акты в тексте обозначаются цифрами. Обычно применяется постраничная нумерация сносок в соответствии с требованиями оформления научного аппарата.

В конце работы указывается список использованной в работе литературы, включающий разделы: 1) нормативные акты, 2) литературные источники.

В раздел «Нормативные акты» включаются действующие законодательные и другие официальные документы в следующей последовательности: конституция, конституционные, органические законы, обычные законы, международно-правовые акты, постановления конституционных или верховных судов, акты главы государства и правительства.

В раздел «Литературные источники» включаются монографические, публицистические и другие работы, располагаемые в алфавитном порядке по первой букве фамилии автора, независимо от того, опубликовал ли он монографию, журнальную, газетную статью или рецензию. Если использован сборник научных статей, то он описывается по первой букве его полного названия. При описании монографии указываются фамилия автора с инициалами, полное название книги, город и издательство, год выпуска. Журнальная статья описывается следующим

образом: указываются фамилия автора с инициалами, полное название статьи, название журнала, год и номер выпуска.

Надо специально отметить, что приводить следует только те нормативные и литературные источники, которые лично читал автор и использовал в своей работе.

Курсовая работа должна быть сброшюрована (прошита), аккуратно оформлена. На последней странице ставится личная подпись автора, дата завершения работы. После этого курсовая работа сдается для регистрации методисту (лаборанту) кафедры.

Работа с отзывом научного руководителя и устранение указанных замечаний

Работа с отзывом научного руководителя и последующая защита курсовой работы представляют собой завершающий этап исследования и в некоторой степени выступают ее определенным итогом.

Получив письменный отзыв на представленную работу, студент должен внимательно изучить его, обратить внимание на замечания, указанные в тексте работы и в отзыве.

Исправления курсовой работы по замечаниям, требующим письменного дополнения, выполняются в согласованные с научным руководителем сроки. Отдельные замечания, указанные в отзыве, могут требовать не письменного исправления, а лишь уточнений или подкрепления отдельными аргументами, которые приводятся при защите.

Если работа не соответствует предъявляемым требованиям (не раскрыто содержание вопросов, переписано из одного источника, работа неправильно оформлена и т. д.), научный руководитель направляет ее на доработку. Работа с произведенными изменениями и исправлениями вновь представляется на кафедру в установленные сроки. Только в этом случае она может быть допущена к защите.

Получив допуск к защите работы, студент должен обновить в памяти содержание курсовой работы, выделить основные вопросы и найти дополнительные аргументы на высказанные замечания. Целесообразно подготовить текст публичного выступления на защите, обратив особое внимание на замечания и советы научного руководителя.

Защита курсовой работы проводится в установленные кафедрой сроки, принимается комиссией в составе нескольких преподавателей, включая научного руководителя, и является пуб-

личной. В течение 7—10 мин. в соответствии с планом кратко пересказывается содержание работы, делается обзор использованной научной литературы, излагаются основные выводы, вытекающие из исследованной темы. Даются полные и аргументированные ответы на замечания руководителя и заданные в ходе защиты вопросы.

Оценка за курсовую работу выставляется с учетом качества выполненной работы и результатов ее защиты. В случае неудовлетворительной оценки курсовой работы студент должен подготовить работу заново по той же самой теме или другой, по согласованию с научным руководителем и заведующим кафедрой, пройти установленную процедуру защиты. Оценка за курсовую работу выставляется в зачетную книжку. Студенты, не защитившие курсовую работу, считаются не выполнившими учебный план и имеющими академическую задолженность и не переводятся на следующий курс.

Правила составления библиографических описаний

Общие правила библиографического описания установлены государственным стандартом.

При библиографическом описании применяются следующие условные разделительные знаки:

— двоеточие (:) ставится перед каждым отдельным сведением, относящимся к заглавию;

— одна косая черта (/) отделяет название работы от других сведений (после нее помещают фамилии редактора, составителя, переводчика);

— две косые черты (//) ставят после описания составной части работы и перед описанием источника, в котором помещена эта составная часть (широко применяется для обозначения сборника, периодического издания);

— точка или точка и тире (. —) ставятся между областями библиографического описания.

1. Библиографическое описание книг, статей и сериальных изданий

1.1. Описание однотомных книг, монографий, учебников, сборников статей

Одного автора: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 365—366.

В случае ссылки на весь источник: *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного государствоведения. М., 1997. 352 с.

Двух авторов: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2003. С. 118.

Трех и более авторов при отсутствии ответственного редактора: Общественное сознание граждан в условиях перестройки / *В. А. Александров, А. Ф. Головнин, Л. А. Петров и др.* М., 1989. 356 с.

Авторского коллектива: Конституционное право России в вопросах и ответах / Под ред. *А. В. Малько.* М., 2003. С. 4—20.

1.2. Описание многотомных книг

Ссылка на весь источник: *Ахиезер А.С.* Россия: критика исторического опыта: В 3 т. М., 1991.

Описание отдельного тома: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. *Б. А. Страшун:* В 4 т. М., 1995. Т. 2. С. 196-199.

Монтескье Ш. Л. О духе законов // Избр. произведения: В 2т. М., 1955. Т. 1. С. 350—410.

В подстрочных сносках издательство не указывается.

1.3. Описание рецензий

Колесников Е. В. Рецензия на монографию С. К. Загайновой «Судебный прецедент: проблемы правоприменения» (М., 2002) // Правоведение. 2003. № 2. С. 261—264.

2. Описание авторефератов диссертаций

Фейгин М. З. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 20 с.

3. Ссылки на периодические издания

См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года // Российская газета. 1997. 4 янв.

Публикации (обзоры) в нескольких номерах: *Морозова Л. А.* Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод че-

ловека по российскому законодательству и международному праву («круглый стол» журнала «Государство и право») // Государство и право. 1998. № 7, 8, 10.

Статья в одном номере: *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15.

Статья в нескольких номерах: *Кудрявцев В. И., Лукашева Е. А.* Новое политическое мышление и права человека // Вопросы философии. 1990. №5. С. 3—11; №6. С. 17—19.

4. Оформление подстрочных библиографических ссылок

Общепринятым является мнение о том, что никаких изменений состояния гражданства по «фактической договоренности» между физическими лицами либо между ними и государственными органами быть не может. В каждом случае требуется официальное действие сторон и такие же официальные решения[1].

Обобщенный вывод из нескольких источников:

Взаимоотношения государства и личности должны входить в правовые рамки, а естественные права человека — стать «равной мерой», определяющей природу права[2].

Ссылки на источник цитирования:

Так, А. М. Барнашов рассматривает разделение властей как разделение труда и «попытки разделения верховной власти между различными социальными силами»[3].

Цитирование не по первоисточнику должно осуществляться в редких случаях, чаще всего из-за отсутствия книги в библиотеке. В таких случаях ссылаются на работу того автора, который приводит эту цитату в своей работе. Например, приводится цитата Ч. М. Беккариа, взятая из работы Ф. М. Решетникова «Беккариа Ч. М.» (М., 1981).

[1] См.: *Авакьян С. А.* Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 12.

[2] См., напр.: *Копейчиков В. В.* Социальные реальности и права человека// Права человека в истории человечества и в современном мире. М.,1989. С. 46—50; *Назаров Б. Л.* Важнейшая проблема прав человека // Там же. С. 73—77; Общая теория прав человека / Отв. ред. *Е. А. Лукашева.* М., 1996. С. 28—32.

[3] *Барнашов А. М.* Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 4.

В свое время еще Чезаре Беккариа отмечал: «Чем скорее следует наказание за преступление, чем ближе к нему, тем оно справедливее, тем оно полезнее»[1].

Как общее правило, студент должен сделать ссылку на ту работу, которую видел и изучил.

Ссылки на нормативные акты:

Назначение всероссийского референдума осуществляется Президентом Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 23 июня 2004 г.[2]

[1] Цит. по кн.: *Решетников Ф. М.* Беккариа Ч. М. М., 1981. С. 123—124.

[2] Российская газета. 2004. 30 июня.

ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ РАБОТ (РЕФЕРАТОВ)

1. Понятие и сущность конституции в зарубежных странах.
2. Конституционный надзор и контроль в зарубежных странах.
3. Характерные черты и особенности послевоенных конституций стран западной демократии.
4. Гражданство в зарубежных странах.
5. Права человека в конституционном праве зарубежных стран.
6. Политический режим в зарубежных странах: понятие и виды.
7. Современные авторитарные политические режимы.
8. Избирательные системы в зарубежных странах: понятие и виды.
9. Правовое положение депутатов парламентов в зарубежных странах.
10. Парламент в зарубежных странах.
11. Понятие и виды партийных систем в зарубежных странах.
12. Европейские социал-демократические партии.
13. Федерация в зарубежных странах.
14. Государственный аппарат современных зарубежных стран.
15. Президент США: конституционно-правовой статус.
16. Политическая система Великобритании.
17. Государственный строй Франции.
18. Государственный строй Германии.
19. Государственный строй Италии.
20. Государственный строй Японии.
21. Сущность и характерные черты конституций развивающихся стран.
22. Форма государства в развивающихся странах.
23. Политический режим в развивающихся странах.
24. Государственный строй Индии.
25. Конституционные реформы в государствах Восточной Европы.
26. Эволюция системы органов государственной власти в Восточной Европе (1989—2004 гг.).
27. Государственный строй Китая.
28. Политическая система Китая.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРОМЕЖУТОЧНОГО (РУБЕЖНОГО) КОНТРОЛЯ

В учебном процессе вуза применяются различные виды контроля: входной, текущий, промежуточный (рубежный), выходной и др. Наряду с некоторыми общими целями каждый из них имеет свое специфическое предназначение.

Особую роль играет промежуточный (рубежный) контроль. Своеобразие его заключается в том, что он ориентирован на проверку и оценку не всей совокупности знаний по предмету, а лишь результатов изучения отдельного блока вопросов. Отсюда еще одно его назначение — корректировать процесс освоения студентом теоретического и практического материала, помогать ему «выстраивать» полную и внутренне согласованную систему знаний по конкретной дисциплине.

Ценность промежуточного (рубежного) контроля состоит преимущественно в его содействии регулярной и последовательной работе студентов над предметом. Он стимулирует самостоятельность обучающихся, требует повседневных усилий для устранения пробелов и движения вперед в постижении проблемных тем. Промежуточный (рубежный) контроль способствует систематическому и ритмичному изучению учебного материала в течение семестра, а также организации постоянной и непрерывной проверки качества его усвоения.

Для проведения данного контроля прежде всего следует весь учебный материал разделить на блоки, имеющие относительно самостоятельное значение и включающие в себя, как правило, несколько близких по содержанию («родственных») тем курса. Каждый блок тем должен обладать некоторой целостностью, логической завершенностью учебной информации, гибкостью структуры.

Применительно к конституционному праву зарубежных стран предлагается сгруппировать темы в два блока. После изучения

первого блока тем студенты сдают зачет (или проводится собеседование), а после второго — экзамен и курсовую работу.

Исходя из вышеприведенной программы этого курса и логики преподавания дисциплины, есть смысл выделить следующие блоки.

I. Темы 1—13

Тема 1. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран.

Тема 2. Конституции зарубежных стран.

Тема 3. Органы конституционного контроля и надзора в иностранных государствах.

Тема 4. Политические партии и партийные системы.

Тема 5. Конституционно-правовой статус человека и гражданина.

Тема 6. Формы правления.

Тема 7. Формы государственного устройства.

Тема 8. Политические режимы.

Тема 9. Избирательное право и избирательные системы зарубежных стран.

Тема 10. Глава государства в зарубежных странах.

Тема 11. Парламент в зарубежных странах.

Тема 12. Правительство в зарубежных странах.

Тема 13. Муниципальные системы в зарубежных странах.

И. Темы 14-22

Тема 14. Основы конституционного права США.

Тема 15. Основы конституционного права Великобритании.

Тема 16. Основы конституционного права Франции.

Тема 17. Основы конституционного права ФРГ.

Тема 18. Основы конституционного права Италии.

Тема 19. Основы конституционного права Японии.

Тема 20. Основы конституционного права КНР.

Тема 21. Основы конституционного права развивающихся стран.

Тема 22. Конституционные реформы в государствах Восточной Европы. Основы конституционного права Польши.

В первом блоке рассматриваются преимущественно теоретико-методологические вопросы, во втором преобладает страноведческая проблематика.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ И СДАЧЕ ЭКЗАМЕНА

Экзамен — проверочное испытание по какому-нибудь учебному предмету[1]. Это своеобразный «венец», конечная форма изучения определенной дисциплины, механизм выявления и оценки результатов учебного процесса.

Цель экзамена — завершить курс изучения конкретной дисциплины, оценить уровень полученных студентом знаний. Тем самым экзамены содействуют решению главной задачи высшего образования — подготовке квалифицированных специалистов.

Основными функциями экзаменов являются обучающая, оценивающая и воспитательная.

Обучающее значение экзаменов состоит в том, что студент в период экзаменационной сессии вновь обращается к пройденному учебному материалу, перечитывает конспект лекций, учебник, иные источники информации. Он не только повторяет и закрепляет полученные знания, но и получает новые. Именно во время подготовки к экзаменам «старые» знания обобщаются и переводятся на качественно новый уровень — на уровень системы как упорядоченной совокупности данных. Правильная подготовка к экзамену позволяет понять логику всего предмета в целом. Новые знания студент получает не только из лекций и семинарских занятий, но и в результате самостоятельной работы. В том числе изучая отдельные темы (проблемы), предложенные для самостоятельного изучения (это, к примеру, тема 22 данного курса), новейшую научную литературу, законодательство.

Оценивающая функция экзаменов заключается в том, что они не только обучают, но и подводят итоги как знаниям студентов (что выражается в конкретной оценке), так и в некотором роде всей учебной работе по данному предмету. В определенной степени преподаватель-экзаменатор, выставляя оценку студенту, оценивает (часто самокритично) и результаты своей учебно-педагогической деятельности.

[1] См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1991. С. 903.

Если экзамены принимаются объективно и в доброжелательной обстановке, то они, бесспорно, играют и большую воспитательную роль: стимулируют трудолюбие, принципиальность, ответственное отношение к делу, развивают чувство справедливости, уважения к науке, вузу и преподавателям.

Экзамен, как и всякая иная форма учебного процесса, имеет свои нюансы, тонкости, которые студенту необходимо знать и учитывать. В систему подготовки к экзамену входят и такие вопросы: что и как запоминать при подготовке к экзамену; по каким источникам готовиться и на что направлять основные усилия; каким образом в максимальной степени использовать программу курса. Попытаемся дать ответ на эти и некоторые другие вопросы.

При подготовке к экзамену по конституционному праву зарубежных стран необходимо запоминать определения понятий, ибо именно в них фиксируются признаки, показывающие их сущность и позволяющие отличить данную категорию от других.

Кроме того, будущий юрист в процессе заучивания определений конкретных понятий «наращивает» свою правовую культуру, формирует профессиональное правосознание, связанное со специфической юридической терминологией и соответствующей государственной деятельностью. Любая наука, в том числе конституционное право, имеет свою систему понятий, и студент, запоминая конкретную учебную информацию, приобщается к данной системе, вынужден «подниматься» до ее уровня, использовать ее язык, а не пытаться объяснить ту или иную категорию на основе обыденного сознания, что нередко приводит к искажению содержания рассматриваемых проблем.

Однако преподаватель на экзамене проверяет не столько уровень запоминания учебного материала, сколько то, как студент понимает те или иные конституционные категории и реальные политико-правовые проблемы, как умеет мыслить, аргументировать, отстаивать определенную позицию, объяснять заученную дефиницию своими словами. Для успешной сдачи экзамена необходимо разумное сочетание запоминания и понимания, простого воспроизводства учебной информации и работы мысли.

Следует иметь в виду, что некоторая учебная информация поддается так называемому «условно гарантированному» запоминанию, т. е. запоминанию при помощи определенных доступных учебно-методических средств и приемов. Речь, например, идет о той информации, которая содержится в программе

курса. Ведь она включает в себя разделы, темы и основные понятия предмета, в рамках которых и формируются вопросы для экзамена. Учитывая, что программа курса должна обязательно лежать на столе экзаменующегося, последнему необходимо научиться максимально использовать сведения, содержащиеся в ней, чтобы обеспечить правильную ориентацию в экзаменационных вопросах.

Важно понять, что программа составляется по определенным правилам: имеет свою логику изложения основного учебного материала, обладает структурой, в которой каждый элемент (раздел, тема, проблема) занимает строго отведенное ему место и играет конкретную роль, ранжируется по значимости, смысловой соподчиненности. Если проанализировать, где расположен экзаменационный вопрос (в каком разделе, теме, абзаце), как он связан и соотносится с другими вопросами, и применить приемы, которые можно назвать приемами систематического и логического толкования, можно гораздо увереннее и грамотнее построить свой ответ.

Следует распространить этот метод запоминания и на некоторые классификационные критерии: предмет и метод конституционно-правового регулирования, субъекты и объекты конституционных отношений, содержание и формы конституции и т. п. Помня о том, что они повторяются, классифицируя юридические понятия, их можно использовать в виде своеобразной схемы, специфического универсального набора. Такие «палочки-выручалочки» не только позволяют облегчить, упростить, разгрузить сам процесс запоминания, не теряя при этом той информации, которую необходимо запомнить, но и содействуют развитию гибкости, ассоциативности мышления, сообразительности, творческого отношения к изучению конкретного учебного материала.

В психологии известны разные способы запоминания. Один из них — использование ассоциаций. Ассоциация в психологии — это связь, образующаяся при определенных условиях между двумя или более понятиями, представлениями и т. д. Другими словами, это такой психический процесс, в результате которого упоминание одних понятий или представлений вызывает появление в уме других. «С чем большим количеством фактов мы ассоциировали данный факт, — писал известный психолог У. Джеймс, — тем более прочно он задержан нашей памятью. Каждый из элементов ассоциации есть крючок, на котором факт висит и с помощью которого его можно выудить, когда он, так сказать, опустился на дно. «Тайна хорошей памяти есть, таким

образом, искусство образовывать многочисленные и разнородные ассоциации со всяким фактом, который мы желаем удержать в памяти»[1].

Для того чтобы быть уверенным на экзамене, необходимо ответы на наиболее трудные с точки зрения студента вопросы подготовить заранее в течение семестра и тезисно записать. Осмысленное письменное изложение материала включает дополнительные (моторные) ресурсы памяти и способствует лучшему запоминанию.

В идеале к экзаменам необходимо начинать готовиться с первой лекции, семинара по данному курсу. Однако далеко не все студенты сразу хотят «включаться» в такую долгосрочную и трудоемкую работу. Чаще они выбирают «штурмовой метод», когда факты закрепляются в памяти в продолжение немногих часов или дней и лишь для того, чтобы побыстрее сдать экзамен. Однако представления, полученные таким способом, не могут дать истинных знаний. Знания, приобретенные с помощью подобного метода, как правило, менее прочные и надежные, бессистемные и формальные.

Материал же, набираемый памятью постепенно, день за днем, освещенный критическим анализом, связанный ассоциациями с другими событиями и фактами и неоднократно подвергавшийся обсуждению, образует качественные знания. Еще Л. Н. Толстой говорил о том, что знание только тогда знание, когда оно приобретено усилиями своей мысли, а не памятью.

При подготовке к экзамену следует, прежде всего, особое внимание уделить конспектам «живых» лекций, а уж затем учебникам, курсам лекций и другим учебным и учебно-методическим источникам. «Живые» лекции обладают рядом преимуществ: они более детальные, иллюстрированные и оперативные, позволяют оценить современную ситуацию, отразить новейшую политическую и правовую информацию, ответить на вопросы, интересующие аудиторию в данный момент. Опубликование учебных материалов требует определенного времени. Поэтому часть полезной информации может быстро устареть или потерять актуальность.

Нельзя однозначно ответить на вопрос: каким пользоваться учебником при подготовке к экзамену? Идеальных учебников не бывает: они пишутся представителями различных Школ, научных направлений, по-разному, в частности, интерпретирующих многие проблемы конституционного права. В каждом из учебников

[1] *Джеймс У.* Психология. М., 1991. С. 194.

есть свои достоинства и недостатки, чему-то отдается предпочтение, что-то недооценивается либо вообще не раскрывается. Последнее касается прежде всего Особенной части курса конституционного права. Для сравнения учебной информации и получения ее в полном объеме надо использовать два или более учебника (учебного пособия). Целесообразно пользоваться новейшими учебниками и учебными пособиями. Рекомендуется привлекать юридические словари, сборники конституций, законов, справочники и хрестоматии. Желательно запомнить автора или руководителя авторского коллектива (ответственного редактора) учебника, использованного для подготовки к экзамену.

Отвечая на конкретный вопрос экзаменационного билета, необходимо исходить из принципа плюрализма, согласно которому допускается многообразие мнений. Это означает, что студент вправе выбирать по дискуссионной проблеме любую точку зрения (не обязательно, кстати, совпадающую с точкой зрения преподавателя), но с условием ее понимания и достаточной аргументации.

На экзамене преподаватель может задать студенту дополнительные и уточняющие вопросы. Если первые выходят за рамки экзаменационного билета и связаны, как правило, с плохим ответом, то вторые касаются содержания билета и направлены на уточнение высказанных суждений.

Можно выделить следующие критерии, по которым преподаватель обычно оценивает ответ на экзамене:

— содержательность (верное, четкое и достаточно глубокое изложение идей, понятий, фактов и т. д.);

— полнота и одновременно разумная лаконичность;

— новизна учебной информации, степень использования и понимания научных и нормативных источников;

— умение связывать теорию с практикой, творчески применять знания к неординарным ситуациям;

— логика и аргументированность изложения;

— грамотное комментирование, приведение примеров, аналогий;

— культура речи.

Таким образом, преподаватель оценивает на экзамене как знание данного предмета (содержание), так и выбранную студентом форму ответа[1].

[1] Об экзаменах подробнее см.: *Фарбер И. Е.* Очерки вузовской педагогики. Саратов, 1994. С. 230—249.

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие конституционного права зарубежных стран.
2. Источники конституционного права в зарубежных странах.
3. Конституционно-правовые отношения, субъекты конституционного права.
4. Понятие, сущность и основные черты конституций зарубежных государств.
5. Виды конституций зарубежных стран, порядок их принятия и изменения.
6. Характерные черты и особенности конституций государств Запада, принятых после 1945 г.
7. Понятие и механизм конституционного контроля и надзора.
8. Понятие политической партии. Конституционно-правовой статус политических партий.
9. Партийные системы и их виды.
10. Типология политических партий.
11. Гражданство зарубежных стран, порядок его приобретения и утраты.
12. Сущность и характерные черты конституционных прав и свобод. Их классификация.
13. Основные социально-экономические права и свободы.
14. Основные политические права и свободы.
15. Основные личные права и свободы.
16. Понятие формы государства. Многообразие форм современных государств.
17. Понятие и классификация форм правления.
18. Монархия: понятие и виды.
19. Смешанная форма правления (на примере Франции).
20. Президентская республика.
21. Парламентарные формы правления.
22. Понятие и виды форм государственного устройства.
23. Унитарное государство: понятие и признаки.
24. Федерация: понятие, признаки, характерные черты.
25. Автономия в зарубежных странах.

26. Демократический политический режим: характерные черты и виды.

27. Авторитарный политический режим: характерные черты и виды.

28. Фашизм: понятие, сущность, причины появления.

29. Понятие и принципы избирательного права.

30. Избирательный процесс, его основные стадии.

31. Мажоритарные избирательные системы. Понятие, виды, практика применения.

32. Пропорциональная избирательная система. Виды ограничения принципа пропорционализма.

33. Референдум в зарубежных странах. Понятие, виды, практика применения.

34. Понятие государственной власти в конституционном праве. Принцип разделения властей.

35. Место главы государства в системе государственных органов.

36. Президент: правовое и фактическое положение в республиках с различными формами правления.

37. Компетенция главы государства.

38. Парламент: порядок формирования, структура, полномочия.

39. Внутренняя организация парламента и его палат в зарубежных странах.

40. Правовое положение депутата парламента.

41. Законодательная процедура в парламентах зарубежных стран.

42. Порядок формирования, состав и структура правительства.

43. Статус и полномочия правительства. Институт парламентской ответственности правительства.

44. Административно-территориальное устройство в зарубежных странах.

45. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления.

46. Порядок организации и структура муниципальных органов.

47. Компетенция муниципальных органов.

48. Конституции развивающихся стран: общая характеристика.

49. Высшие представительные (законодательные) органы в развивающихся странах: общая характеристика.

50. Глава государства и правительства в развивающихся странах: общая характеристика.
51. Характерные черты Конституции США 1787 г.
52. Основы правового статуса личности в США.
53. Конгресс США: структура, полномочия, внутренняя организация палат.
54. Порядок выборов Президента США.
55. Президент США: статус, полномочия, подчиненный ему аппарат управления.
56. Верховный суд США: порядок формирования, полномочия.
57. Особенности партийной системы США.
58. Особенности федерализма в США.
59. Конституция и правовая система Великобритании.
60. Парламент Великобритании: полномочия, внутренняя организация палат.
61. Правительство Великобритании: порядок формирования и правовой статус.
62. Партийная система и политические партии Великобритании.
63. Конституция Франции 1958 г. Общая характеристика.
64. Статус Президента и исполнительной власти во Франции.
65. Партийная система и основные политические партии Франции.
66. Основной закон ФРГ 1949 г.
67. Партийная система и основные политические партии ФРГ.
68. Характерные черты германского федерализма.
69. Парламент ФРГ: полномочия и внутренняя организация палат.
70. Статус Президента ФРГ.
71. Правовой статус Правительства ФРГ.
72. Конституция Италии 1947 г. Общая характеристика.
73. Парламент Италии: структура, полномочия, внутренняя организация палат.
74. Правительство Италии: порядок формирования и полномочия.
75. Статус Президента Италии.
76. Партийная система и основные политические партии Италии.

77. Конституция Японии 1946 г.
78. Монарх Японии: юридические и фактические полномочия, политическая роль.
79. Партийная система и основные политические партии Японии.
80. Конституция Индии и ее эволюция.
81. Федерализм в Индии.
82. Конституция КНР 1982 г. Общая характеристика.
83. Политические партии и общественные объединения КНР.
84. Система высших органов государственной власти и управления КНР.
85. Административно-территориальное устройство и национальная автономия КНР.
86. Конституционные реформы в государствах Восточной Европы (1989-2004 гг.).

МЕТОДИКА ВЫПОЛНЕНИЯ ВЫПУСКНЫХ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ (ДИПЛОМНЫХ) РАБОТ

Дипломная работа — это итоговая квалификационная работа студента, представляющая собой творческое самостоятельное научное исследование актуальных проблем конституционного права зарубежных стран. Ее защита проводится в конце последнего учебного семестра.

Выполнение дипломной (итоговой квалификационной) работы является заключительным этапом обучения в вузе и имеет своей целью:

— систематизацию, закрепление и расширение теоретических и практических знаний по специальности;

— применение полученных знаний при решении конкретных научных и профессиональных задач;

— развитие навыков самостоятельной работы с литературой и законодательством, овладение методикой научного анализа.

Дипломная работа представляет собой самостоятельное цельное и системное исследование в сфере теории и профессиональной деятельности по специальности «Юриспруденция». Поэтому каждая подобная работа должна содержать элементы новизны, поиска собственных путей разрешения актуальных и практически значимых вопросов. Выводы автора работы должны быть убедительными и аргументированными.

Тематика дипломных работ разрабатывается кафедрой. Она должна быть актуальной, соответствовать современному состоянию и перспективам развития науки.

Студентам предоставляется право выбора темы дипломной работы. Поскольку кафедрой устанавливается лишь примерный перечень тем, студент может предложить свою тему с необходимым обоснованием целесообразности ее разработки. Выбор темы исследования производится заблаговременно, в идеальном варианте — на третьем, четвертом курсе, но не позднее начала предпоследнего учебного семестра.

Закрепление темы дипломной работы оформляется приказом по факультету на основе личного письменного заявления студента на имя заведующего кафедрой.

Каждому студенту назначается руководитель дипломной работы из числа соответствующего преподавательского состава (прежде всего профессоров и доцентов). Руководитель:

— дает студенту задание на дипломную работу;

— оказывает помощь в разработке календарного графика на весь период выполнения дипломной работы;

— рекомендует студенту необходимую основную литературу, справочные и архивные материалы, законодательные акты и другие источники по теме;

— проверяет выполнение работы (по частям и в целом).

По предложению руководителя дипломной работы в случае необходимости кафедре предоставляется право приглашать консультантов по отдельным разделам дипломной работы за счет времени, отведенного на руководство дипломной работой. Консультантами по отдельным разделам дипломной работы могут назначаться профессора и преподаватели других высших учебных заведений, а также высококвалифицированные специалисты и научные работники других учреждений и государственных органов. Консультанты проверяют соответствующую часть выполненной студентами работы и ставят на ней свою подпись.

Дипломная работа выполняется на основе глубокого изучения литературы по специальности (учебников, учебных пособий, курсов лекций, монографий, статей из научных сборников, ведущих юридических и обществоведческих журналов), анализа нормативных, правоприменительных и интерпретационных актов, обобщения юридической практики.

Студент самостоятельно разрабатывает календарный график работы на весь период с указанием очередности выполнения отдельных этапов и после одобрения руководителем представляет на утверждение заведующему кафедрой.

Декан факультета устанавливает сроки периодического отчета студентов по выполнению дипломной работы. В установленное время студент отчитывается перед руководителем и заведующим кафедрой, которые фиксируют степень готовности работы и сообщают об этом декану.

Структура работы определяется автором дипломной работы самостоятельно, но с согласия научного руководителя. Дипломное исследование должно иметь план, с помощью которого материал излагается в логической последовательности. Содержание работы состоит из введения (в котором обосновывается выбор темы, определяется ее актуальность, научная и практи-

ческая значимость, показывается степень разработанности рассматриваемой проблемы, обозначаются цели, задачи и методы исследования и т. п.), основной части (в которой анализируются проблемные вопросы, доказываются те или иные исследуемые положения и проч.) и заключения (в котором кратко излагаются полученные автором выводы, обобщения, достижения; устанавливаются перспективные направления дальнейшего изучения данной темы).

После заключения следует библиографический список, состоящий из следующих частей: 1) нормативные акты; 2) книги, статьи; 3) авторефераты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук; 4) архивный материал.

Большие таблицы, схемы, оригинальные нормативные документы или извлечения из них должны помещаться в приложениях.

Дипломная работа выполняется на русском языке. Допускается параллельное оформление текста работы' или ее части на иностранном языке в форме дополнительного приложения.

Общий объем дипломной работы составляет 60—80 машинописных страниц (без учета схем, приложений и списка используемой литературы). Работа должна быть отпечатана через 2 интервала на одной стороне стандартного листа белой бумаги с полями для брошюровки по левой стороне. На странице должно быть 1800 знаков, включая пробелы и знаки препинания. Размер шрифта, используемого при электронном наборе материала (на компьютере), необходимо приблизить к стандартному машинописному так, чтобы при распечатке текста через 1,5—2 интервала на странице помещалось не более 30—33 строк по 60—70 знаков в каждой. Допускается выделение (только курсивом) отдельных мест текста, которые автор хотел бы особо отметить.

Общепринятыми для оформления дипломной работы являются следующие параметры страницы: формат листа — А4; поля: верхнее — 2 см, нижнее — 3 см, левое — 2,5 см, правое — 2,5 см; красная строка — 1 см.

Титульный лист должен начинаться с указания на ведомственную принадлежность вуза (во многих случаях это Министерство образования и науки Российской Федерации); содержать полное наименование вуза и кафедры, учебной дисциплины (по которой выполнена работа); тему дипломного исследования; фамилию и инициалы дипломанта; ученое звание, ученую степень, фамилию и инициалы руководителя; место (город, в котором нахо-

дится вуз) и год написания работы (см. приложение 2 к методическим рекомендациям). В конце работы ставится дата фактического окончания и личная подпись.

Рукопись в обязательном порядке переплетается или сшивается, а затем вкладывается в специальную папку для диплома. Работа, представленная с нарушениями предъявляемых требований, к защите не допускается.

Законченная дипломная работа, подписанная консультантами (если они назначаются), представляется студентом руководителю. После просмотра и одобрения дипломной работы руководитель подписывает ее и вместе со своим письменным отзывом представляет заведующему кафедрой (декану факультета).

В отзыве научного руководителя должна быть дана характеристика по всем разделам дипломной работы, ее соответствие требованиям стандарта специальности, степень достижения цели и задач дипломной работы, наличие элементов научной и практической новизны, качество ее оформления. Заведующий кафедрой (декан факультета) на основании этих материалов решает вопрос о допуске студента к защите, делая об этом соответствующую запись на титульном листе дипломной работы. В случае, если заведующий кафедрой (декан факультета) не считает возможным допустить студента к защите дипломной работы, этот вопрос рассматривается на заседании кафедры с участием научного руководителя. Протокол заседания кафедры представляется в деканат.

Дипломная работа, допущенная выпускающей кафедрой к защите, направляется деканом факультета на рецензию. Состав рецензентов утверждается деканом факультета по представлению заведующего соответствующей кафедры из числа сотрудников правоохранительных органов и иных государственных учреждений. В качестве рецензентов могут привлекаться как преподаватели своего вуза (но не работающие на выпускающей кафедре), так и преподаватели иных вузов. По дипломной работе представляется не менее одной рецензии.

Официальный рецензент представляет письменную рецензию на дипломную работу с личной подписью и печатью. Рецензия должна отвечать тем же требованиям, что и отзыв научного руководителя. Автор дипломной работы имеет право приложить к ней дополнительную рецензию.

Не допускается к защите дипломная работа без официальной рецензии.

Декан факультета знакомит с рецензией заведующего соответствующей кафедрой, научного руководителя и студента-выпускника, затем направляет дипломную работу с рецензией в итоговую аттестационную комиссию для защиты. Предварительно студент должен понять суть отмеченных замечаний рецензентов, подготовить ответы на них. Порядок защиты дипломных работ определяется Положением об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений в Российской Федерации. Студент должен его изучить.

Обязательными элементами процедуры защиты являются:

— выступление автора дипломной работы;

— оглашение официальной рецензии;

— оглашение отзыва научного руководителя.

Вопросы членов комиссии и других присутствующих на защите автору дипломной работы не должны выходить за рамки темы дипломного исследования.

Дипломная работа после защиты хранится в библиотеке или архиве высшего учебного заведения.

ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА ДИПЛОМНЫХ РАБОТ

1. Конституция США.
2. Конституции развитых государств Европы.
3. Конституции развивающихся государств.
4. Конституционные основы многопартийности в развитых государствах Европы.
5. Права человека в конституционном праве зарубежных стран.
6. Конституционное право человека и гражданина на информацию в зарубежных странах.
7. Система основных социально-экономических прав и свобод граждан в зарубежных странах.
8. Система основных гражданских (личных) прав и свобод граждан в зарубежных странах.
9. Избирательные системы в зарубежных странах: сравнительный анализ.
10. Институт референдума в зарубежных странах.
11. Правовое положение иностранцев в зарубежных странах.
12. Глава государства в зарубежных странах.
13. Исполнительная власть в системе разделения властей (на примере государств Европы и Америки).
14. Правовое государство: понятие, содержание, практика реализации в зарубежных странах.
15. Автономия в зарубежных странах.
16. Федерация в зарубежных странах.
17. Конституционно-правовой статус Президента США.
18. Конституционные основы американского федерализма.
19. Государственный строй Франции.
20. Конституционно-правовой статус Президента Франции.
21. Государственный строй ФРГ.
22. Конституционные основы германского федерализма.
23. Конституционные реформы в государствах Восточной Европы (1989-2004 гг.).

Приложение 1

Образец оформления титульного листа курсовой работы

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙФЕДЕРАЦИИ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
АКАДЕМИЯ ПРАВА»

Кафедра конституционного и международного права

Курсовая работа

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебная дисциплина — Конституционное право зарубежных стран

Выполнил:
студент 228 группы
Института юстиции СГАП
Петров П. И.

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент
Литовченко О. И.

Саратов
2004

Приложение 2

Образец оформления титульного листа дипломной работы

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВА»
ЗАОЧНЫЙ ФАКУЛЬТЕТ

Лигай Инна Витальевна

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СТРАНАХ СНГ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

Специальность: 021100 «Юриспруденция»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

НА СОИСКАНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
«ДИПЛОМИРОВАННЫЙ СПЕЦИАЛИСТ-ЮРИСТ»

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор **Колесников** Е. В.

Допускается к защите в ГАК
«____» мая 2004 г.

Завкафедрой конституционного
и международного права
доктор юридических наук, профессор
Кабышев В. Т.

Защита состоялась «____» июня 2004 г.
оценка «_____»

Саратов
2004

УЧЕБНИК:
Краткий курс

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

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

1.1. Предмет конституционного права зарубежных стран

Конституционное право зарубежных стран можно рассматривать как науку и учебную дисциплину.

Конституционное право зарубежных стран имеет политико-правовое значение как наука, позволяющая изучить определенный уровень общественных отношений в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизни общества конкретного государства. Особое место здесь занимают отношения, связанные с участием граждан в осуществлении публичной власти. Данная отрасль правоведения *системно* изучает важнейшие политические отношения и институты, выраженные преимущественно в конституционно-правовой форме. Всем этим характеризуется в первую очередь предмет конституционного права зарубежных стран.

Национальное конституционное право представляет собой упорядоченную совокупность правовых норм, содержащихся в конституциях, законах, других национальных источниках права и регулирующих определенную категорию общественных отношений (главным образом устройство государства и организацию государственной власти, порядок его отношений с институтами гражданского общества, а также правовое положение личности). Это ведущая отрасль права, определяющая основы других отраслей права конкретного государства.

Для советской высшей школы характерным было изучение не одного, а двух предметов государственного права зарубежных стран — государственного права буржуазных государств, включая государственное право развивающихся стран, и государственного права социалистических государств, что обусловливалось идеологическими причинами. Это приводило к повышенной идеологизации и политизации юридического образования и правоведения.

В настоящее время в мире более 200 государств, каждое из которых имеет свою национальную правовую систему, отражающую социально-экономические, политические, культурные особенности данной страны. По уровню социально-экономического развития принято различать:

— высокоразвитые страны Запада (к этой же группе относится и Япония);

— государства среднеразвитого капитализма (Португалия, Греция, Турция, Мальта, Израиль и др.);

— бывшие социалистические страны (Албания, Венгрия, Чехия, Словакия, Польша, Болгария, Румыния, Хорватия, Македония и др.);

— развивающиеся страны, большинство из которых были колониями или зависимыми территориями европейских колониальных держав (Алжир, Египет, Кения, Индия, Пакистан, Конго и др.);

— государства, продолжающие идти по социалистическому пути развития (Китай **(КНР),** Вьетнам, Лаос, Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР), Куба).

При изучении данного курса особое значение имеет анализ конституционно-правового и политического развития высокоразвитых стран Запада.

Понятие «конституционное право зарубежных стран» не обозначает особую отрасль права. Данный термин употребляют, когда речь идет об ответвлении от единой науки конституционного права, о сравнительном изучении конституционного права различных государств, а также об учебной дисциплине. В любой системе национального права имеется свое конституционное право как совокупность специфических правовых норм, действующих на территории государства.

В конституционном праве зарубежных государств принято выделять Общую часть, призванную обеспечить целостное представление о понятиях, принципах социально-экономического, политического и территориального устройства государств, основах теории конституции, институтах конституционного права, и Особенную часть, содержащую анализ опыта конституционного (государственного) права отдельных государств с учетом многообразия форм политического устройства и специфики законодательства. Можно сказать, что в Общей части обобщенно изучаются государственно-правовые институты, а в Особенной — основы конституционного права конкретного государ-

ства. Конституционное право зарубежных стран как учебная дисциплина по объему значительно меньше, чем одноименная наука.

1.2. Источники конституционного права в зарубежных странах

Источники конституционного права — это внешняя форма выражения общих правил поведения, регулирующая отношения конституционного характера. К ним относятся: конституция (за исключением некоторых, преимущественно мусульманских, стран), законы, другие нормативные правовые акты (регламенты, акты главы государства и исполнительной власти), судебно-правовые акты (особенно прецеденты в англосаксонском праве), правовые обычаи, публично-правовые договоры (международные и внутригосударственные), религиозные источники (главным образом в монархиях стран Востока по вопросу престолонаследия; в ряде мусульманских государств Коран заменяет конституцию или стоит выше ее).

В каждом государстве своя национальная система источников права. Поэтому нельзя вести речь об источниках конституционного права зарубежных стран как о едином целом.

В федеративных государствах источники права отличаются большим разнообразием, поскольку на уровне субъектов действуют свои акты конституционного права (например, каждый штат США имеет свою конституцию). Местные (региональные) законы издаются и представительными органами ряда автономных образований, существующих в рамках унитарной государственности. Это характерно для Италии, Испании, Португалии.

Высшей юридической силой и специфическим содержанием обладает *конституция* — основной источник права, имеющая универсальный характер, поскольку закрепляет важнейшие институты национального права. Конституции должны соответствовать все принимаемые и действующие источники права. Она занимает ведущее, основополагающее место в правовой системе и оказывает определяющее воздействие на все другие правовые акты.

Другим главным источником данной отрасли права является *закон* — нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий наибольшей после конституции юридиче-

ской силой и регулирующий социально значимые, типичные и устойчивые общественные отношения.

Различают законы:

— *конституционные* (в ряде государств вносят изменения в конституцию или дополняют ее; либо это те законы, принятие которых прямо предусмотрено конституцией);

— *органические* (принимаются в усложненном порядке на основе бланкетных норм, содержащихся в конституции). Существуют в Испании, Бразилии, Португалии, Франции;

— *обычные (ординарные),* регулирующие менее важные общественные отношения (по сравнению с конституционными или органическими законами), образующие предмет конституционного права (гражданство, статус депутата, выборы президента);

— *чрезвычайные,* позволяющие приостанавливать действие отдельных конституционных норм (принимаются только на срок, определенный парламентом). Установлен тщательно регламентированный порядок их издания.

Нормы конституционного права могут также содержаться в отдельных *постановлениях парламента и парламентских регламентах,* устанавливающих внутреннюю организацию и процедуру работы общенационального представительного органа власти.

Источником конституционного права являются весьма многочисленные *подзаконные акты* (указы, декреты главы государства, постановления, ордонансы правительства и др.). Между ними существует определенная субординация: нормативные акты нижестоящих государственных органов не должны противоречить актам вышестоящим. В ряде государств акты исполнительной власти могут иметь силу закона (Великобритания, Италия, Франция).

Большинство исследователей к группе подзаконных актов относят и акты местного самоуправления (уставы городов, районов, уездов, регламенты представительных органов на местах).

Нормы конституционного права содержатся и в отдельных *нормативных договорах:* международных и внутригосударственных. Последняя разновидность договора используется в зарубежных странах для регулирования конституционных или политически значимых отношений. Так, по Конституции Испании (ст. 145) автономные сообщества могут заключать друг с другом соглашения о сотрудничестве, в Австрии основные нормы (ст. 15А) такое право предоставляют землям. США и Канаде

известны соглашения между правительствами и коренным населением для решения земельных и экологических вопросов.

Отдельные международные договоры (например, о защите прав человека, об участии государства в межгосударственных объединениях) могут регулировать конституционные по своему характеру отношения и при условии их ратификации парламентом, вступив в действие, имеют приоритет по сравнению с законом.

В странах англосаксонской системы права широкое распространение получил *судебный прецедент* — образцовое правило поведения, выработанное высшими судебными органами, официально опубликованное и являющееся обязательным при рассмотрении аналогичных дел как для участников спора (конкретного дела), так и для нижестоящих судов. Его характерные черты состоят в том, что он:

1) создается только высшими судебными инстанциями на основе закона;

2) непосредственно связан с судебной практикой и создается в ходе судопроизводства;

3) в его разработке велика роль свободного усмотрения;

4) подлежит официальному опубликованию;

5) является обязательным не только для участников данного спора, но и для других судебных органов.

В государствах с континентальной системой права (Франция, ФРГ, Италия и др.) его роль менее значима.

К судебно-правовым актам относятся также *нормативные решения органов конституционной юрисдикции* (конституционных судов, конституционных советов, верховных судов), дающих официальное толкование конституции и признающих оспариваемые законы и иные нормативные акты конституционными или неконституционными.

В англосаксонских государствах, а также в тех, которые восприняли основы англосаксонской правовой системы, широкое распространение получил *правовой обычай*. Это сложившиеся в практике правила поведения субъектов права, нигде в официальных изданиях не записанные в качестве таковых, однако в течение длительного времени применяемые повсеместно, признаваемые и поэтому молчаливо санкционируемые государством. *Конституционно-правовой обычай* имеет устный характер, является обязательным и направлен на регулирование конституционных отношений. В странах, где утвердилась континентальная система права, роль правового обычая в целом невелика.

1.3. Конституционно-правовые отношения

Конституционное право представляет собой не только нормы, институты, но и практику их применения, выражающуюся в политико-правовых связях и отношениях. Иными словами, конституционно-правовые отношения — это отношения, урегулированные нормами ведущей отрасли права.

Будучи разновидностью правоотношений, *конституционные отношения* представляют наиболее значимые для общества отношения, направленные на осуществление государственной власти, суверенитета народа, а также на обеспечение свободы личности. Им свойственны такие признаки, как политический характер и массовость. Конституционные отношения, целями которых выступают социально-экономические и политические ценности, составляют предмет регулирования отрасли конституционного права.

Для возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений необходим определенный юридический факт или их совокупность (например, достижение 35-летнего возраста для кандидата на пост Президента США в совокупности с иными условиями, указанными в Конституции).

Конституционным отношениям присущи как общие черты, свойственные всем правоотношениям, так и специфические. Они имеют единую для всех правоотношений структуру: субъект, объект и содержание (субъективное право и юридическая обязанность), — но отличаются своей направленностью, составом и сложным характером юридических связей между участниками данных общественных отношений.

Объектом конституционных отношений выступает материальная или духовная реальность, по поводу которой вступают в отношения данные субъекты. Это власть, суверенитет, свобода и достоинство личности. Особенностью указанных правоотношений является то, что каждый их участник имеет прямой или опосредованный интерес относительно публичной власти. Можно утверждать, что конституционные отношения определяются во многом характером властеотношений, т. е. отношениями по поводу или в связи с осуществлением власти. Их политическая направленность несомненна. Нередко реализация конституционных норм сопровождается возникновением управленческих, имущественных и некоторых иных отношений.

1.4. Субъекты конституционного права

Субъектами конституционного права являются: государство, его органы, сообщества, коллективы, физические лица, участвующие в конституционных отношениях. Эти отношения порождаются нормами ведущей отрасли права — общеобязательными правилами поведения, регулирующими конкретные общественные отношения, составляющие предмет данной отрасли.

Субъекты конституционного права можно подразделить на четыре большие группы: физические лица, государственные образования, органы государства и негосударственные объединения.

К *физическим лицам (индивидам)* относятся:

1) граждане (подданные);

2) иностранцы (иностранные граждане);

3) лица с двойным или множественным гражданством (бипатриды), если такой институт предусмотрен в законодательстве конкретной страны;

4) лица без гражданства (апатриды).

Типичный пример — граждане, осуществляющие избирательное право или право на референдум либо обращающиеся в суд для защиты своих прав и законных интересов. Иностранные граждане или лица без гражданства вступают в конституционные отношения при обращении в суд за судебной защитой, в компетентный орган государственной власти — с заявлением о предоставлении гражданства или статуса беженца.

В ряде стран особо выделяются такие категории физических лиц, как избиратели, кандидаты в депутаты и депутаты, т. е. лица со специальной правоспособностью.

Реальный объем прав и обязанностей физических лиц определяется в зависимости от принадлежности их к той или иной вышеназванной категории.

К *государственным образованиям* относятся:

1) государство в целом (например, при конституировании своей национальной государственности);

2) составные части государства (субъекты федерации, территориальные административные единицы, автономные образования). Типичный пример — участие данных государственных образований в конституционных отношениях при проведении крупных административно-политических и правовых реформ, направленных на *федерализацию* или *централизацию* государственности.

Органыгосударства:

1) центральные (общенациональные) органы государственной власти (парламент, глава государства, правительство, конституционный суд и т. д.);

2) региональные органы, органы государственной власти субъектов федерации;

3) государственные органы местного управления.

Отчетливо выраженный конституционный характер носят отношения между главой государства и парламентом в следующих распространенных случаях:

1) при созыве заседания представительного (законодательного) органа государственной власти;

2) при формировании правительства;

3) при отставке правительства в целом или его отдельных членов;

4) при роспуске представительного органа.

К *негосударственным объединениям* относятся:

1) общности людей — народ, нации и иные этнические группы, население региона, автономии, административно-территориальных единиц и муниципальных образований;

2) органы местного самоуправления и управления;

3) ассоциации граждан и коллективы публичного характера.

В ряде государств имеются субъекты конституционного (государственного) права, не характерные для других стран. Так, в недалеком прошлом в ряде афро-азиатских государств субъектами конституционно-правовых отношений были центральные и местные органы правящей политической партии (движения). В ряде государств Востока особый привилегированный статус имеют национальные религиозные организации и церковь.

1.5. Наука конституционного права

Наука конституционного права зарубежных стран является ответвлением от единой науки конституционного права, ее составной частью. Она представляет собой не совокупность норм, а систему знаний о специфике конституционно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере принадлежности, организации и осуществления публичной власти, правового положения личности. Ее содержанием являются конституционные доктрины, гипотезы, идеи и рекомендации правоведов по совершенствованию законодательства, полити-

ческих процессов и институтов конкретного государства. Предмет науки конституционного права *базируется на конституции, но ею не исчерпывается*.

Самостоятельность наука конституционного права зарубежных стран приобрела в первой половине XIX в., выделившись из философии и ряда отраслей юриспруденции. В разных государствах данная наука имела неодинаковое название. Для стран романо-германской правовой семьи характерно наименование «государственное право». Этим подчеркивался приоритет государства в формировании права. В странах англосаксонской правовой системы использовался термин «конституционное право», отражая идею правового государства, верховенства конституции и закона. Дискуссия о наименовании данной науки, начавшаяся в России еще в досоветский период, актуальна и до сих пор, поэтому зачастую можно встретить двойное название науки «конституционное (государственное) право зарубежных стран». В целом российское правоведение использует термин «конституционное право» в том же значении, что и «государственное право».

Основными функциями данной науки, исходя из ее сути и назначения, являются:

— *познавательная,* направленная на получение достоверной информации об иностранном конституционном праве и его институтах. Огромно значение этой функции в учебном процессе, в области получения качественного юридического образования;

— *прогностическая,* позволяющая оценивать и обоснованно предвидеть (прогнозировать) тенденции государственно-правового развития;

— *прикладная,* помогающая применить знания иностранного конституционного права для совершенствования практики функционирования национальной государственности;

— *коммуникационная,* способствующая юридически корректному поведению специалистов (должностных лиц) в условиях действия иностранного и международного права.

Наука конституционного права в советский период была чрезвычайно идеологизирована. Нередко зарубежная политико-правовая действительность рассматривалась исключительно негативно и сверхкритично, что не способствовало объективному анализу. С конца 80-х гг. XX в. положение постепенно начало меняться. На современном этапе все отрасли российского пра-

воведения характеризуются обновлением своей методологической базы, широким плюрализмом в методологии исследований.

Представляют интерес работы по конституционному праву (или смежным дисциплинам), посвященные зарубежной проблематике особенно последнего периода, таких авторов, как С. А. Авакьян, И. А. Алебастрова, К. В. Арановский, М. В. Баглай, Г. В. Барабашев, С. В. Боботов, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, Л. Д. Воеводин, В. Н. Даниленко, В. Б. Евдокимов, С. А. Егоров, Д. Л. Златопольский, С. Ю. Кашкин, Д. А. Ковачев, М. А. Крутоголов, Б. С. Крылов, Н. С. Крылова, В. А. Кряжков, В. И. Лафитский, И. Д. Левин, Ю.. И. Лейбо, В. О. Лучин, В. В. Маклаков, А. А. Мишин, Н. А. Михалева, М. А. Могунова, Г. И. Муромцев, В. В. Невинский, Ж. И. Овсепян, Ф. М. Решетников, П. И. Савицкий, А. Х. Саидов, М. С. Саликов, Б. А. Стародубский, Б. А. Страшун, Л. Р. Сюкияйнен, Б. Н. Топорнин, В. А. Туманов, Ю. П. Урьяс, Л. М. Энтин, Ю. А. Юдин, В. Е. Чиркин, В. Н. Шаповал и др.

На современном этапе есть основания констатировать расширение географии исследований конституционного права, в том числе и иностранного. Это специализированные юридические вузы в Москве, Екатеринбурге, Саратове, юрфаки Московского, Санкт-Петербургского, Иркутского, Казанского, Ростовского госуниверситетов, Московский государственный институт международных отношений (университет), Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Конституционный Суд **РФ.**

Литература

Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2004. С. 12—52.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 6-17.

Богданова Н. А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7.

Богданова И. А. Система науки конституционного права. М., 2001.

Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1997. С. 30—59.

Загайнова С. К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. М., 2002. Гл. 1. .

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1993. Т. 1.

Конституционное право / Отв. ред. *В. В. Лазарева*. М., 1999. Гл. 1.

Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. Гл. 4.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000. Гл. 1.

Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности). М., 2000. С. 55—87.

Современное буржуазное государственное право: В 2 т. / Отв. ред. *В. А. Туманов*. М., 1987. Т. 1. С. 5-47.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 1.

ТЕМА 2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

2.1. Понятие и сущность конституции

В иерархии источников национального права особая роль отводится конституции. Термин «конституция» (от лат. constitūtio — устанавливаю, учреждаю) стал употребляться еще в античные времена; так назывался один из декретов римских императоров. Первые в современном значении конституционные акты как явления демократического порядка, принимавшиеся народом (или при его участии) и ограничивавшие институты власти, были приняты в конце XVIII в. (США — 1787 г., Франция — 1791 г., Польша - 1791 г.).

Представители разных политических и правовых школ неодинаково характеризуют сущность конституции. Так, например, последователи школы естественного права видят в ней своего рода общественный договор; нормативисты — высшую, основную норму, венчающую пирамиду правовой системы государства; сторонники марксизма-ленинизма — продукт классовой борьбы и закрепления ее результатов.

Сегодня сущность конституции как политико-правового документа большинство исследователей и политиков определяют как отражение баланса основных социальных интересов, представленных в обществе. Близко к этому понимание конституционной сущности как проявления социального плюрализма, политического компромисса.

В современной науке конституционного права термин «конституция» употребляется в двух основных смыслах: конституция фактическая и юридическая. *Фактическая конституция* — это реально существующие конституционные отношения в той или иной стране. *Юридическая конституция* — это правовой акт (или совокупность правовых актов), имеющий высшую юридическую силу, принимаемый и изменяемый в особом порядке, регулирующий основы статуса и организации государственной власти и взаимоотношений государства и личности.

Содержание конституции зависит от многих факторов — времени и обстоятельств ее создания, национальных, культурных, религиозных особенностей, иностранного заимствования и т. д. Однако обязательной составляющей любой конституции являются прежде всего те нормы и институты, которые закрепляют положения о народном суверенитете, юридические основы статуса личности, а равно определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации, структуру центральных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику, статус столицы государства. Выражение этих обязательных элементов в каждом государстве имеет свою национальную специфику, поскольку любая конституция есть исторически сложившееся правовое явление с определенными, присущими только ей признаками и свойствами.

Конституция обладает определенными чертами, характеризующими ее взаимодействие с обществом и государством. Можно выделить следующие основные черты конституции:

1) основополагающий характер;
2) учредительность;
3) народность;
4) стабильность;
5) легитимность.

Конституция выполняет правообразующую роль, она своеобразный центр правовой системы и в известном смысле «более чем закон» — нечто первичное, основное. Это *единственный национальный правовой акт, который сам определяет свою особую юридическую силу*. Ни один закон не может быть поставлен в один ряд с конституцией, а тем более изменять или отменять ее положения. Трактовку конституции как основного закона развивал в середине XIX в. видный немецкий юрист и политик Фердинанд Лассаль (1825—1864).

Основной закон обычно включает в себя краткую преамбулу, разделы, главы, статьи, также содержит заключительные и переходные положения (в основном это нормы, регламентирующие сроки вступления отдельных частей конституции в силу, порядок замены старых политических и государственных институтов новыми). Иногда в конституцию помещается текст присяги (клятвы) президента или другого главы государства.

Неотъемлемой частью конституционного текста являются поправки к ней.

В основном законе закреплены объекты конституционно-правового регулирования. На современном этапе фундаментальные нормы регламентируют не только статус высших (верховных) органов государственной власти и некоторые вопросы правового положения граждан (подданных), как это было в конце XVIII — начале XX в., но и достаточно обширный круг других вопросов: основы общественного строя, начала внешней и социально-экономической политики, избирательную систему, достаточно подробную номенклатуру социальных, экономических, культурных прав. Можно констатировать расширение объектов и сферы конституционного регулирования, что особенно характерно для основных законов стран Запада, принятых после 1945 г., и новых постсоциалистических конституционных документов стран Восточной и Центральной Европы 90-х гг. XX в.

Обычно конституция вступает в силу с момента, который указан в ее заключительных положениях или, реже, в сопровождающем ее принятие особом законе. Ее переходные положения могут предусматривать, что отдельные нормы начинают применяться позднее — обычно после наступления какого-либо события (выборов, вхождения в состав государства отдельной территории).

2.2. Виды конституций

Современная конституция имеет форму основного закона, т. е. является консолидированным систематизированным актом, обладающим высшей (максимальной) юридической силой и выступающим базой для других законов.

Многообразие существующих в мире государств предопределяет большое количество конституций, которые можно условно классифицировать по различным признакам.

По времени происхождения конституционные акты различаются по поколениям:

— первого поколения — это первые в истории человечества и ныне действующие конституции (США — 1787 г., Норвегия — 1814 г., Бельгия — 1831 г., Люксембург — 1868 г.);

— второго поколения, принятые до Второй мировой войны (Мексика — 1917 г., Ливан — 1926 г., Ирландия — 1937 г.);

— третьего поколения — послевоенного периода (Япония — 1946 г., Италия - 1947 г., ФРГ — 1949 г., Франция — 1958 г.);

— четвертого поколения — постсоциалистические (Болгария, Македония — 1991 г., Чехия, Словакия — 1992 г., Польша — 1997 г.).

В отдельную группу можно объединить новейшие основные законы таких развитых государств, как Швейцария и Финляндия, принятые соответственно в 1999 и 2000 гг.

По сроку действия конституции могут быть *временными* и *постоянными*. Временные конституции могут приниматься на установленный срок. В их тексте указывается период действия или определены условия, обстоятельства, при наступлении которых они должны быть заменены на постоянные. Многие такие акты принимались после свержения авторитарных режимов в государствах Азии, Африки, Латинской Америки (например, конституции Гаити, Боливии, Южно-Африканской Республики).

Абсолютное большинство конституций — постоянные, в них не устанавливается срок действия. Однако отсутствие указания на срок действия конституции не означает их вечности, а свидетельствует лишь о намерениях законодателя.

В зависимости от формы различаются два вида конституций: *писаные* и *неписаные*. Писаная составлена по форме единого документа, официально признанного в качестве основного закона государства (в некоторых случаях она может состоять из нескольких документов, представляющих определенную систему, — Швеция, Израиль). Неписаные конституции — редкое явление в политической практике зарубежных государств (Великобритания, Новая Зеландия). Своеобразием характеризуется Конституция Австрийской Республики. Она не кодифицирована, ее важнейшей основой является Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г., однако фундаментальные нормы содержатся в многочисленных обычных законах. Юридически и фактически неписаная конституция — это совокупность основополагающих законов, судебных прецедентов и обычаев. Так же как и писаные конституции, они содержат нормы, определяющие форму правления, государственное устройство, систему органов государственной власти, права и обязанности

граждан (подданных) и т. д. Однако эти базовые положения содержатся не в едином документе, а в большом количестве источников разнопланового характера, различающихся также и по времени принятия.

В зависимости от происхождения конституции подразделяются на *оригинальные* и *заимствованные*. К числу первых относятся конституционные документы государств, имеющих собственную конституционную традицию (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Швейцария). Заимствование характерно для бывших колоний, получивших независимость, как правило, в послевоенный период. Формально основополагающие документы таких государств представляют собой слепок или некую модифицированную копию конституции их бывшей метрополии.

Можно подразделять конституции в зависимости от *формы правления* (конституции республиканских или монархических государств) и *формы государственного устройства* (конституции унитарных или федеративных государств).

2.3. Порядок принятия и изменения конституций

По порядку принятия конституции зарубежных стран подразделяются на: октроированные (дарованные); принятые представительным органом (учредительным собранием, парламентом); одобренные на референдуме.

Октроированные конституции (от фр. octroyer — жаловать, даровать) — основополагающие документы, дарованные единоличной властью монарха без участия представительных органов (Катар, Кувейт, Малайзия). Это наименее демократический способ принятия основного закона. Они были распространены в период перехода от абсолютизма к конституционной монархии. В XX в. известны случаи октроирования конституций не только монархами, но и главами государств в республиках (например, в Пакистане в 1962 г. Конституция была октроирована Президентом этой страны, а в Фиджи в 1990 г. — правительством). Первая японская Конституция, принятая в 1889 г., также относится к этой группе.

Способ принятия конституций представительным органом, которым может быть как учредительное собрание (конституционный конвент, учредительный конгресс, конституционное собра-

ние), так и парламент, образованный на основании предшествующих легитимных актов, сегодня является широко распространенным. В новейшей истории подобный способ применялся в Италии — 1947 г., Индии — 1950 г., Греции — 1975 г.

Учредительное собрание — это специально формируемый с целью выработки и (или) принятия конституции высший государственный орган, избранный народом. Данный орган прекращает свою деятельность после принятия нового основного закона. Так, еще в 1791 г. во Франции одна из первых конституций принималась созванным Учредительным собранием. В последние годы посредством Учредительного собрания были разработаны и приняты подобные основополагающие документы Болгарии, Камбоджи, Бразилии, Колумбии и ряда других стран. Этот способ в юриспруденции получил наименование *конституанты*.

Принятие конституции законодательным органом — парламентом страны осуществляется в особом усложненном порядке. Как правило, для этого требуется квалифицированное большинство голосов депутатов. Большинство конституций социалистических государств принимались на специальных заседаниях национального парламента.

Во многих странах одобрение проекта основного закона представительным органом не является заключительным этапом, так как после этого проект конституционного текста выносится на референдум, как это было во Франции в 1946 г.

Однако общенациональное голосование может быть использовано недемократическими силами. Так, конституционный референдум применялся после захвата власти военными в Турции в 1961 г., Греции — в 1968 г., Чили — в 1980 г.

Конституции, одобренные на референдуме, по праву считаются демократическими по способу своего принятия. Конституционный референдум получил распространение в послевоенное время. Конституционный проект разрабатывается либо специально созданным для этого учредительным собранием (Конституция Франции 1946 г. — Четвертой Республики), либо правительством (Конституция Франции 1958 г. — Пятой Республики), после чего выносится на референдум. На референдуме прини-

мались такие документы в Ирландии, Дании, Испании, на Филиппинах.

В условиях демократического правления применяется сочетание двух способов: одобрение конституции представительным органом и окончательное утверждение на референдуме.

По способу изменения конституции делятся на *гибкие* и *жесткие*. Гибкие конституции могут быть изменены в том же порядке, что и обычный закон. Ими являются, прежде всего, неписаные конституции, а также конституции государств с монархической формой правления (Княжество Монако, ряд государств Ближнего Востока). К жестким относятся те конституции, для внесения изменений и дополнений в которые предусмотрен особый усложненный порядок. Жесткость конституций может обеспечиваться по-разному: требованием голосования квалифицированным большинством голосов в парламенте (Италия, Япония); принятием поправок на референдуме (Франция); повторным принятием поправок парламентом следующего созыва (Греция); утверждением поправок субъектами федерации (ФРГ, США).

2.4. Характерные черты конституций стран Запада, принятых в послевоенный период

После Второй мировой войны были приняты конституции: Японии — 1946 г., Италии — 1947 г., ФРГ — 1949 г., Франции — 1958 г., Греции — 1975 г., Португалии — 1976 г., Испании — 1978 г., Швейцарии — 1999 г., Финляндии — 2000 г.

Несмотря на серьезные различия, обусловленные историческими, национальными и географическими факторами, данные демократические конституционные документы объединяют общие черты. Эти конституции:

1) основываются на традиционном *европейском варианте конституционализма,* вобравшем западные либеральные ценности;

2) закрепляют базовый *принцип разделения властей.* Во всех этих государствах существуют самостоятельные ветви власти: законодательная, исполнительная, судебная;

3) исходят из *концепции суверенитета народа* и устанавливают широкий круг личных, политических и социально-экономических прав и свобод;

4) устанавливают *обязательства государства по проведению социальной политики,* защите интересов инвалидов, малоимущих, пенсионеров, детей. Скандинавские государства, ФРГ, Италия достигли значительных успехов в социально-экономической сфере, в нормализации отношений между работодателями, с одной стороны, и профсоюзами и наемными работниками — с другой;

5) признали *принципы политического, идеологического плюрализма и многопартийности.* В этих странах отсутствует единая, официальная идеология. Допускается деятельность оппозиционных политических партий, движений, профсоюзов. Существует огромное число общественных объединений (ассоциаций), действующих на общенациональном, региональном и муниципальном уровне;

6) прямо и четко закрепили не только *государственную и частную собственность, но и другие виды собственности:* акционерную, муниципальную, кооперативную, предприятий с иностранным участием;

7) зафиксировали новые *подходы к проблеме соотношения национального и международного права.* При коллизии между ними приоритет отдается, как правило, общепризнанным нормам и принципам международного права.

Основные законы ФРГ и Японии разрабатывались при активном участии властей оккупационных держав (прежде всего США). В них содержатся демократические положения об отказе от войны, политики силы и агрессии на международной арене, запрет на возрождение фашизма и милитаризма.

Конституции Греции, Португалии и Испании принимались в 70-е гг. после краха авторитарных режимов.

2.5. Понятие конституционного надзора (контроля)

Положение о высшей юридической силе конституции по отношению к другим источникам права лежит в основе концепции конституционной законности. В соответствии с ней любой закон, договор, судебный или административный акт должен соответствовать конституции государства. Если норма, изданная государственными органами, противоречит конституции, то

она не будет иметь юридической силы и не должна применяться, поэтому является недействительной.

Теория конституционного контроля в современном понимании впервые появилась в США в деле У. Мербери против Дж. Мэдисона в 1803 г. При рассмотрении данного дела Верховный суд США взял на себя полномочия по осуществлению конституционного контроля, которые в последующем никогда не оспаривались.

В юридической литературе применяют два термина: конституционный надзор и конституционный контроль. *Конституционный надзор* заключается в проверке акта на его конституционность. При выявлении нарушающего конституцию закона или иного нормативного акта орган надзора не правомочен отменить его.

Конституционный контроль — это особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны. Эта форма контроля предполагает, что соответствующие органы, должностные лица, обнаружив нарушающий конституционные нормы акт, правомочны своей властью отменить его. Признание закона (или его части) неконституционным приводит к отмене или объявлению его недействующим.

Объектами конституционного контроля (надзора) могут быть конституционные и обычные законы, поправки к конституции, международные договоры, регламенты парламента или его палат, нормативные акты исполнительных органов власти — правительственные декреты, указы президента (в тех странах, где нет системы административной юстиции). В ряде зарубежных стран орган конституционного контроля (надзора) оценивает *конституционность* деятельности политических партий (Федеральный конституционный суд Германии, Конституционный трибунал Республики Польша).

В федеративных государствах объектом конституционного контроля (надзора) являются также вопросы разграничения компетенции между союзом и его субъектами; разрешение споров между субъектами федерации. В некоторых субъектах зарубежных федераций для этого созданы органы специальной юрисдикции.

Субъектами конституционного контроля являются государственные органы, должностные лица, граждане, наделенные правом запроса о конституционности того или иного акта. Кроме того, в федеративных государствах этим правом обладают органы государственной власти соответствующего субъекта.

Анализируемые органы внесли существенный вклад в развитие теории федерализма и в дело защиты прав и свобод человека и гражданина.

По содержанию конституционный контроль (надзор) может быть *формальным* (проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для принятия законов и других нормативных актов) или *материальным* (выясняется содержание законов и других нормативных актов с точки зрения соответствия их смыслу конституции), а также *абстрактным* (осуществляется по инициативе какого-либо из уполномоченных субъектов без конкретного повода) или *конкретным* (осуществляется только в связи с каким-либо определенным судебным делом).

По времени проведения в практике современных государств выделяются последующий и предварительный конституционный контроль (надзор).

При *последующем конституционном контроле* проверке подвергаются законы и иные акты, уже принятые и вступившие в силу (в США, Италии, ФРГ). Признанные неконституционными законы (или их отдельные положения) формально утрачивают юридическую силу.

При *предварительном конституционном контроле (надзоре)* проверке подвергаются законы, находящиеся на рассмотрении парламента. Иными словами, это контроль за конституционностью закона до его вступления в силу, до его промульгации, т. е. обнародования, опубликования главой государства (в Швеции, Франции, Финляндии).

Орган конституционной юрисдикции может признать оспариваемый акт либо противоречащим конституции (неконституционным) *полностью* или *частично,* либо соответствующим ей. В первом случае акт теряет юридическую силу и перестает применяться всеми судами страны, а также другими государственными органами. Вынесенное решение является окончательным и может быть пересмотрено только этим же органом.

2.6. Статус органов конституционного надзора и контроля

Обязанность органов конституционного надзора (контроля) — не допускать принятия, издания законов и иных актов, противоречащих конституционным предписаниям, а также предотвращать применение законов и иных актов, договоров, нарушающих основные нормы, если таковые уже вступили в законную силу.

Осуществлять мероприятия по правовой охране конституции могут различные государственные органы: глава государства, парламент, прокуратура. Но сейчас во многих государствах созданы судебные или специальные квазисудебные[1] органы, основной функцией которых является поддержание и обеспечение конституционной законности. Как правило, они действуют весьма эффективно. В настоящее время они существуют в большинстве государств, где есть писаные конституции. Повсеместное утверждение данного института началось после Второй мировой войны. Судьями (членами) органов конституционного контроля являются высококвалифицированные юристы, получившие общенациональную известность. Их правовой статус обычно приравнивается к статусу депутата парламента. Они не могут быть депутатами или министрами, заниматься предпринимательской деятельностью.

Конституционный надзор (контроль) может осуществляться:

а) *судами общей юрисдикции.* В США, Аргентине, Дании, Мексике, Норвегии, Японии вопрос о конституционности того или иного закона, на основании которого возникло судебное дело, может быть поставлен судом любой инстанции. Однако окончательное решение по этому вопросу принимает только высшая судебная инстанция.

В ряде стран конституционный контроль (надзор) осуществляется верховным судом, являющимся высшей судебной инстанцией данной страны (Австралия, Боливия, Индия, Ирландия, Канада, Филиппины, Швейцария, ЮАР). Это *децентрализованная,* или *американская, система;*

б) *специальными конституционными судами,* для которых конституционный контроль — главная или даже единственная функция. Такие специальные судебные органы не входят в систему судов общей юрисдикции. Они могут формироваться как с учас-

[1] Квази- (в пер. с лат.) — как будто.

тием, так и без участия парламента (Австрия, ФРГ, Италия, Испания, Турция, Кипр, Болгария). Это *централизованная*, или *европейская (австрийская), система.* Впервые она появилась в Австрии в 1920 г., а позже была воспринята многими государствами, в числе которых ФРГ (1951 г.), Италия (1955 г.), Испания (1980 г.), Российская Федерация (1991 г.), а также большинством стран — членов Содружества Независимых Государств. С 1988 г. Арбитражный суд Бельгии выполняет функции Конституционного суда;

в) *особым органом несудебного характера* (Конституционный совет во Франции, состав которого определяется Президентом и Парламентом). Аналогичная система утвердилась в некоторых африканских государствах — бывших французских колониях, а также в Республике Казахстан. Они располагают ограниченными полномочиями и не могут самостоятельно отменить неконституционный акт. Конституционные советы (комитеты) не являются судебными органами и не входят в судебную систему государства.

В исламских государствах конституционный контроль отличается своеобразием. Так, в Пакистане наряду с Верховным судом, который призван осуществлять конституционный контроль, есть еще два органа: исламский совет (вправе рассматривать соответствие правовых актов Корану) и суд шариата (он рассматривает иски различных субъектов, в том числе о противоречии шариату актов, касающихся прав граждан). Нечто подобное существует также в Иране, Марокко, Малайзии. Причем в Исламской Республике Иран большими полномочиями по защите действующих конституционных установлений обладают высшее должностное лицо государства и его религиозный авторитет — Лидер (руководитель) страны, являющийся главой судебной власти, и консультативный орган — Совет по охране Конституции.

Литература

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. Разд. III.

Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1.

Боботов С. В. Конституционная юстиция. М., 1994. Гл. I—IV.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С. 23—36.

Дябло В. К. Судебная охрана Конституции в буржуазных государствах и в СССР. М., 1928.

Конституции зарубежных стран: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков.* М., 2003.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1993. Т. 1. Гл. 2.

Маклаков В. В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М., 1988.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000. Гл. 4.

Никифорова М. А. Институты конституционного контроля // Современное буржуазное государственное право: критические очерки: В 2 т. / Отв. ред. *В. А. Туманов.* М., 1987. Т. 2.

Овсепян Ж. И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля (на материалах Австрии, Италии, Испании, Франции, ФРГ) // Государство и право. 1994. № 4.

Овсепян Ж. И. Правовая защита конституций: судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д, 1992.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 2.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. Гл. 7.

ТЕМА 3. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ

3.1. Понятие политической партии и многопартийности

Неотъемлемой частью политической системы современного демократического общества являются *политические партии как один из видов общественных объединений, имеющих основной целью*

110 Учебник: краткий курс. Общая часть

политика и избирателя без непосредственного участия партийной организации. Кампании, проводимые картельными партиями, становятся профессиональными и централизованными;

2 Учебник: краткий курс. Общая часть

— социал-демократические (отстаивающие интересы наемных работников и менее обеспеченных слоев населения. заши-

114 Учебник: краткий курс. Общая часть

3. Государства, в правовых актах которых предусмотрена обязательная регистрация партий. Полномочиями по их регистрации наделяются различные государственные органы, чаще всего ведомства юстиции или внутренних дел.

Ограничением многопартийности в демократических странах является конституционный запрет деятельности партий, использующих насильственные методы борьбы за власть

го, сказывалось на довольно безразличном отношении к избирательным кампаниям. Как правило, в руках представителей элитных партий были сосредоточены и средства массовой информации — набирающие силу и влияние ежедневные, еженедельные газеты и журналы.

С начала XX в. по настоящее время. Период формирования и деятельности современных массовых партий.

Развитие индустриального общества с его социально-классовой дифференциацией и углублением конфликта между социальными группами приводит к формированию такого типа партий, как массовые партии. Массовые партии становятся, по сути, связующим звеном между ними и механизмом рекрутирования политического персонала государственных структур.

Основной причиной возникновения массовых политических партий послужило распространение всеобщего избирательного права. Первоначально они активно действовали только в периоды избирательных кампаний, не имели постоянно действующих местных организаций, не проводили регулярных съездов (конференций), их сторонники не были связаны партийной дисциплиной. Каждая партия создавалась для защиты интересов (социальных, экономических или национальных) определенных категорий или слоев населения.

Повышение роли выборов, развитие избирательного права заставляет партии более внимательно относиться к формированию устойчивого членского состава, бороться за его расширение, ориентируясь на вполне определенные социальные группы избирателей. Массовые партии идеологически оформляют свою политику, создают свои собственные средства массовой информации. Массовые партии в политической науке называют мобилизационными партиями, так как они способны организовывать большие группы граждан и направлять их на решение крупных социальных, политических и экономических проблем.

Их типы зависят от характера политической ориентации, способа выражения и представления частного интереса той или иной социальной группы как всеобщего интереса.

Дальнейшее развитие партий идет в направлении все более тесной связи между ними и государством, а также усиления связи между партиями. Возникает тип так называемых картельных партий, представляющих собой в определенном смысле механизм распределения государственных постов между профессиональными группами политиков. В основе лежит связь

политика и избирателя без непосредственного участия партийной организации. Кампании, проводимые картельными партиями, становятся профессиональными и централизованными; партии всецело полагаются на ресурсы, поступающие от государства. Изменяется отношение между лидерами и партийными членами. Деятельность картельных партий приводит к тому, что различия между членами партии и беспартийными становятся несущественными. Усиливается самостоятельность местных партийных лидеров, а также их влияние на политику центра.

Если ранее можно было говорить о четком разделении правящих и оппозиционных партий, то при картельном типе партии ни одна из значимых партий не может рассматриваться находящейся «вне власти». Неразличимость партийных программ делает ответственными за государственную политику все партии и в то же время понижает ответственность конкретной партии.

Существует множество подходов к определению сущности политических партий:

— понимание партии как группы людей, придерживающихся одной идеологической доктрины (Б. А. Констан де Ребек (1767—1830), французский философ и писатель);

— трактовка политической партии как выразителя интересов определенных классов (идеи К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина);

— институциональное понимание политической партии как организации, действующей в системе государства (М. Дюверже, современный французский государствовед и политолог).

Партии имеют свою программу, систему целей, которую они активно пропагандируют и защищают, более или менее разветвленную организационную структуру, накладывают на своих членов определенные обязанности и формируют нормы поведения.

В ряде зарубежных стран грани между партиями и другими политическими объединениями носят нечеткий характер и зачастую стираются.

В конституциях многих стран нет определения политической партии. В этих основополагающих документах определяются только цели и задачи партий: «политические партии содействуют выражению мнений в ходе голосования» (ст. 4 Конституции Франции); «под партией понимается любое объединение или

группа избирателей, которые выступают на выборах под особым наименованием» (Акт о форме правления Швеции). Более точно функция партии показана в Конституции Греции (ст. 29): «партии должны служить свободному функционированию демократического режима». В Основном законе ФРГ (ст. 21) зафиксировано, что партии содействуют формированию политической воли народа и свободно образовываются.

Многопартийность — это способ формирования политических структур, призванных выражать и защищать интересы определенных слоев общества.

Множественность партий не всегда тождественна многопартийности. Многопартийность характеризуется рядом признаков. Прежде всего, партии должны представлять собой часть общества, класса или социального слоя, наиболее полно выражая их стремления и потребности. Условием успешного функционирования многопартийности является сложившийся механизм правового регулирования взаимоотношений между партиями и властными структурами, между партиями и обществом, который создает возможность нахождения у власти разных партий в результате выборов.

Причины возникновения многопартийности:

— сложная социальная структура и дифференциация современного общества;

— неоднородность идеологии, системы господствующих социально-политических ценностей;

— наличие развитых многовековых традиций политического плюрализма и свободомыслия (Северная Америка, Великобритания, Франция).

3.2. Типология политических партий

Многообразие политических партий обусловлено тем, что они призваны выражать интересы различных социальных групп. Их можно классифицировать по ряду критериев.

По социально-политической сущности партии делятся на:

— революционные;

— реформаторские (выступающие за смену политического курса путем реформирования);

— консервативные (от лат. conservator — охранитель). Они выступают за сохранение традиционного порядка, ориентированы на ограничение социальной и экономической деятельности государства;

— социал-демократические (отстаивающие интересы наемных работников и менее обеспеченных слоев населения, защищающие государственные социальные программы);

— экстремистские (призывающие к незаконным методам борьбы);

— конфессиональные (объединяющие лиц определенных вероисповеданий);

— национальные (выражающие на государственном уровне специфические интересы той или иной этнической группы, как правило, ставящие задачу обеспечения ее приоритета в государстве или конкретном регионе).

По месту и роли партий в политической системе они делятся на:

— государственные (партия формирует государственную систему власти и управления). Им, как правило, свойственны антидемократические традиции;

— авторитарные (не сливающиеся с государством, но составляющие основу политического режима и пользующиеся его поддержкой);

— парламентские — прошедшие на выборах в парламент: преодолевшие избирательный барьер и сформировавшие депутатские фракции (группы);

— легальные (функционирующие в соответствии с конституцией и законодательством);

— нелегальные (существующие и действующие в нарушение законов государства и в силу этого подвергающиеся преследованиям).

Между двумя названными группами партий зачастую трудно провести четкую грань.

По месту в политическом спектре общества можно различать партии:

— правые и центристские (в развитых странах они доминируют);

— левые и левоцентристские;

— праворадикальные.

По организационной структуре выделяются партии:

— централизованные (организационно оформленные, для которых характерно документальное оформление членства, наличие первичных организаций, членских взносов или регулярной финансово-материальной помощи);

— децентрализованные (организационно неоформленные партии, существующие в основном на добровольные пожертвования);

— кадровые (отличающиеся немногочисленностью и организационной рыхлостью);

— массовые (обеспечивающие большую членскую массу, стремящиеся увеличить число членов, упрочить связи, крепить организационные структуры);

— с формально определенными принципами членства;

— со свободным членством.

По виду партийного правления (руководства) эти объединения подразделяют на партии: с коллективным руководством; с коллективным руководством при отчетливо выраженном верховенстве лидера; закрепляющие личностное (харизматическое) руководство. Редко встречаются партии с консенсуальным правлением.

По представительству в центральных органах государственной власти и участию в осуществлении официальной политики партии разделяются на правящие и оппозиционные. Типичный пример: если в США Белый дом занимают республиканцы (правящая партия), то в оппозиции находятся демократы.

Также выделяют *партии проблемные,* которые вызваны и подчиняют свою программу и деятельность решению какой-либо крупной политической или социальной задачи, требующей безотлагательного решения (экологисты — «зеленые», партии мира, земельной реформы).

По масштабу деятельности партии классифицируют на общенациональные и региональные. Примечательно, что последние активно действуют в таких развитых странах, как Бельгия, Италия, Япония.

Мировая практика знает несколько способов создания политических партий. В зависимости от этого зарубежные страны можно подразделить на три группы.

1. Государства, где порядок образования партий не урегулирован правом. Организация политических партий трактуется как частное дело граждан и осуществляется на основе свободы объединения. Партия считается существующей уже в силу провозглашения самой себя в качестве таковой (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия).

2. Государства, законодательство которых не требует формальной регистрации политических партий в каком-либо государственном органе. Вместе с тем, согласно национальным законодательным предписаниям, организация приобретает статус партии лишь после представления в компетентные органы определенных документов (ФРГ, Австрия).

3. Государства, в правовых актах которых предусмотрена обязательная регистрация партий. Полномочиями по их регистрации наделяются различные государственные органы, чаще всего ведомства юстиции или внутренних дел.

Ограничением многопартийности в демократических странах является конституционный запрет деятельности партий, использующих насильственные методы борьбы за власть (партии фашистского, милитаристского типа, программы которых направлены на свержение легитимной власти, упразднение конституции). Ко всем партиям предъявляется требование соблюдать конституцию, законы и демократический режим внутрипартийной жизни. В международном документе Копенгагенской встречи (1990 г.) в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе установлено, что партии не должны сливаться с государством.

3.3. Партийные системы и их виды

В зависимости от положения партий в политической системе общества, взаимодействия между ними, типа самих партий складывается партийная система. Выбор партийной системы обусловлен уровнем политической и правовой культуры граждан, историческими традициями, этническим составом населения, конфессиональным спектром и расстановкой классовых сил. Правовой основой партийных систем являются конституция, избирательные законы, законодательство об общественных объединениях (ассоциациях) и политических партиях конкретной страны.

Партийная система — это система взаимоотношений политических партий между собой, с государством, с другими элементами политической системы и гражданами. Специфика партийных систем во многом определяется количеством партий, которые существуют и реально влияют на функционирование институтов государственной власти.

Одной из первых появилась традиционная *буржуазно-демократическая партийная система,* сформировавшаяся в Западной Европе и Северной Америке в XIX в. Деятельность ее подчинена следующим правилам:

— в обществе идет легальная борьба за власть;

— власть осуществляет партия или группа партий, которые обеспечивают себе поддержку парламентского большинства;

— постоянно существует легальная оппозиция, в том числе в парламенте;

— между политическими объединениями внутри партийной системы существует согласие, некий консенсус (от лат. consensus — согласие, единодушие) относительно соблюдения ранее установленных правил игры.

В XX в. в результате кризиса демократических и авторитарных систем управления возникла *социалистическая партийная система,* характеризующаяся следующими параметрами:

— действует, как правило, одна легальная правящая партия (в редких случаях могут сосуществовать несколько других политических организаций: демократических, союзнических — при безусловной гегемонии правящей коммунистической партии);

— правящая партия руководит государством на всех уровнях управленческого аппарата и находится в привилегированном положении.

Авторитарная партийная система существует при таком типе правления, который является промежуточным. Здесь доминирующим фактором выступает государство, а не партия, которая играет отнюдь не главную роль в процессе осуществления власти и в принятии решений. При этом допускается существование других партий.

Другая типология партийных систем основана на *количественном критерии:* многопартийная система, система фиксированного на основе закона числа партий, двухпартийная система, однопартийная система.

При классической *многопартийной системе* в избирательной борьбе участвует большое количество (всегда более двух) политических партий, и все они могут принимать участие в формировании правительства (Италия, Бельгия, Дания и др.). Поэтому в этих странах по итогам парламентских выборов обычно создаются коалиционные правительства, в которых участвуют представители трех-четырех или даже пяти партий.

Система фиксированного законом числа партий имела место в ряде развивающихся стран, где разрешается деятельность только тех партий, которые упомянуты в законе (например, двухпартийность в ряде государств Тропической Африки). В конце XX в. цель подобной системы — обеспечить приоритет сложившейся партийно-политической элиты, а также рационализировать работу парламента и правительства в условиях большого разброса социальных интересов.

Своеобразие *двухпартийной системы* состоит в том, что при наличии множества партий реально претендуют на власть и попеременно формируют правительство лишь две из них. Одна партия правит, а другая, находясь в оппозиции, критикует ее, после чего в результате выборов они постоянно меняются местами (Великобритания, США).

Однопартийные системы характерны для стран с недемократическими режимами, где легальный статус и право формировать правительство предоставляется одной, фактически государственной партии, пришедшей к власти революционным путем. При этом может сохраняться видимость многопартийности, которая сводится на нет закреплением в конституции ведущей роли одной партии (Куба на первом этапе социалистического развития, КНР, КНДР), т. е. недопустимостью реальной оппозиции.

Примерно в 20 зарубежных странах легальные политические партии отсутствуют. Это преимущественно феодально-монархические и авторитарные государства (Саудовская Аравия, Брунейидр.).

3.4. Функции и структура политических партий

Партии, будучи необходимым компонентом общественно-политической жизни, в современных обществах выполняют следующие функции:

— представительская — выражение интересов определенных групп населения (иногда на одинаковые социальные слои ориентируется несколько политических партий);

— социализаторская — вовлечение части населения в число своих членов или сторонников;

— идеологическая — разработка привлекательной для определенной части общества политической платформы и ее пропаганда;

— коммуникативная — поддержание устойчивых связей, в том числе и обратной связи, между правящими кругами, институтами публичной власти и населением, избирателями. Партийные организации ориентируются и в определенной мере воздействуют на общественное мнение;

— собственно организационно-политическая — участие в борьбе за власть (подбор, выдвижение кадров и обеспечение условий их деятельности).

Поэтому под функциями политических партий следует понимать основные направления их деятельности, обусловленные стоящими перед ними целями и задачами.

Юридическим признаком политических партий является их признание в качестве одного из видов общественных объединений, специфическая задача которых — участие в формировании институтов государственной власти, органов регионального местного управления. Например, согласно закону ФРГ о политических партиях 1967 г. в последней редакции объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение шести лет не участвует в выборах Бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своих кандидатов.

Партия организуется по инициативе учредителей (физические и юридические лица) и может начать легальную деятельность после регистрации ее устава в соответствующих государственных органах.

Цели и задачи партий формируются в их программах и уставах, к которым законодатель может предъявлять особые требования.

Структуру политических партий составляет партийный аппарат и рядовые члены. Партии, как правило, неоднородны и имеют внутри себя фракции — группы, выдвигающие программы, несколько отличные от общей, основной партийной программы, и выражающие особые интересы. Существование в партии различных фракций делает ее политику более гибкой, поскольку помогает ей сохранить свое влияние среди различных групп избирателей. Однако по некоторым параметрам фракционность ослабляет партию, разрушает ее организационное единство, чем нередко пользуются политические конкуренты.

Литература

лебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. С. 109-113.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 333-340.

Голосов Г. В. Форматы политических систем в новых демократиях: институциональные факторы неустойчивости и фрагментации // Политические исследования. 1998. № 1.

Евдокимов В. Б. Политические партии в зарубежных странах (политико-правовые аспекты). Екатеринбург, 1992.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1993. Т. 1. С. 204-207.

Марченко М. Н., Фарукшин М. Х. Буржуазные политические партии. М., 1987.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000.

Политическая власть и Конституция в развивающихся странах. М., 1987.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 5.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 2001. С. 106—109.

ТЕМА 4. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

4.1. Понятие гражданства

Принадлежность лица к определенному государству является важной правовой предпосылкой для определения правового статуса лица. Гражданство характеризуется устойчивой политико-юридической связью индивида с государством, предполагающей взаимные права, обязанности и ответственность. Категория «подданство» применяется в странах с монархической формой правления. На данное лицо распространяется государственный суверенитет: государство признает и гарантирует права и свободы человека, защищает и покровительствует ему за границей, в свою очередь, последний соблюдает законы и предписания государства, выполняет установленные им обязанности.

Гражданство как субъективное право включает в себя ряд правомочий, наиболее характерные из которых следующие: правомочие проживать на территории государства, обладать всем комплексом прав, свобод, обязанностей, замещать любые государственные должности, свободно покидать и возвращаться на территорию своего государства, пользоваться защитой государственной власти.

Подавляющее большинство людей в мире приобретает гражданство по рождению. Его приобретение по данному основанию называется *филиацией*. Гражданство приобретается на основе принципов «права крови» или «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а во втором ребенок становится гражданином того государства, на территории которого родился, независимо от гражданства родителей. «Право почвы» в настоящее время сохранило преобладающее значение в странах Американского континента. А «право крови» практически в чистом виде действует сейчас в Скандинавских странах. В законодательстве большинства современных государств предусматривается смешанная система, при которой доминирование «права крови» сочетается с известным влиянием «права почвы».

Коллизия в национальном законодательстве по вопросам приобретения гражданства может стать причиной возникновения двойного гражданства. Уже при рождении человек может обрести двойное гражданство. Например, ребенок, родившийся у граждан ФРГ, в которой доминирует принцип «права крови», на территории Аргентины, где филиация основана на «праве почвы», приобретает гражданство обоих этих государств.

Следующим распространенным во всем мире способом приобретения гражданства является прием в гражданство. Прием гражданства иностранцем по его заявлению называется *натурализацией. Натурализацией в силу закона* является такой вид приема в гражданство, который не основан на личном выборе лица. Так, в Италии иностранка, вступив в брак с итальянцем, автоматически приобретает гражданство Италии. Натурализация в силу закона может быть правовым следствием установления опеки, признания отцовства, поступления на государственную или военную службу в ряде государств.

Индивидуальная натурализация осуществляется на основе личного ходатайства человека о предоставлении ему определенного гражданства. В подавляющем большинстве стран такое ходатайство подается на имя главы государства, и прием в гражданство оформляется в каждом отдельном случае его специальным актом, чаще всего указом.

Обычно натурализация может иметь место после более или менее длительного проживания иностранца на территории данного государства — так называемый «ценз оседлости». Кроме того, условиями натурализации лица могут выступать требования имущественного характера, знание государственного языка, принадлежность к определенной религии, нации и др. Законодательство зарубежных стран предусматривает и другие способы приобретения гражданства.

Прекращение гражданства представляет собой разрыв связей между гражданином и государством. Это может быть осуществлено либо в результате добровольного выхода из гражданства, либо вследствие лишения гражданства лица, которое совершило действия, наносящие ущерб государству. Обычно лишение гражданства применяется только к натурализованным гражданам, если они приобрели гражданство обманным путем, и, как правило, в течение короткого периода времени.

Лица, которые по каким-либо причинам утратили гражданство, могут впоследствии ходатайствовать о его восстановлении.

В ряде государств (США, Швейцария) существует институт почетного гражданства, выполняющий в основном политические и пропагандистские функции.

4.2. Общая характеристика и классификация основных прав и свобод

Как известно, конституция регулирует наиболее важные отношения между индивидом и государством. Именно конституционные нормы закрепляют основные права и свободы личности.

Основное право — это установленная возможность, позволяющая субъекту избирать вид и меру своего поведения, удовлетворяя как личные, так и общественные интересы. Например, правом является возможность участвовать в выборах в качестве избирателя или кандидата на выборную должность.

Свобода — это установленная возможность, позволяющая субъекту совершать все виды юридически значимого поведения, за исключением тех ограничений, которые закреплены законом. Так, осуществляя свободу совести, лицо самостоятельно определяет свое вероисповедание, способы общения с той или иной религией (религиозной организацией) либо является атеистом.

Для института основных прав и свобод характерен ряд признаков:

1) права и свободы являются конституционными (т. е. они должны закрепляться в конституциях или в соответствующих законах);

2) права и свободы составляют юридическую базу для всей системы прав и свобод;

3) они признаются социальной ценностью и обладают высшей юридической силой;

4) их признание, соблюдение и защита являются обязанностями государства.

Основные права и свободы — сложные и многообразные явления, которые могут классифицироваться по следующим критериям.

1. Исходя из этапов провозглашения основных прав и свобод, они делятся на три поколения:

— первое поколение включает в себя провозглашенные буржуазными революциями (XVII—XVIII вв.) гражданские и политические права, которые получили название негативных, т. е. выражающих независимость личности в определенных действи-

ях от власти государства и обозначающих пределы его невмешательства в область свободы и самовыражения индивида (к ним, например, относятся право на жизнь, свободу и безопасность личности, неприкосновенность жилища, право на равенство перед законом, избирательное право, право на свободу мысли и совести, свободу слова и печати);

— второе поколение связано с социальными, экономическими и культурными правами, которые утвердились как таковые к середине XX столетия под влиянием борьбы народов за улучшение своего социально-экономического положения, за повышение культурного статуса. Во многом это происходило под воздействием социалистических идей. Данные права иногда называют позитивными, ибо их реализация, в отличие от реализации прав первого поколения, требует известных целенаправленных действий со стороны государства, т. е. его «позитивного вмешательства» в их осуществление, создания необходимых обеспечивающих мер (к ним, например, относятся право на труд и свободный выбор работы, право на отдых и досуг, защиту материнства и детства, образование, охрану здоровья, социальное обеспечение, участие в культурной жизни общества);

— третье поколение — права коллективные или солидарные, вызванные глобальными проблемами человечества и принадлежащие не столько каждому индивиду, сколько целым нациям, народам (к ним относятся права на мир, благоприятную окружающую среду, самоопределение, информацию, устойчивое социальное и экономическое развитие). Данные права стали возникать после Второй мировой войны на фоне освобождения многих стран от колониальной зависимости, усугубления экологических и гуманитарных проблем и частичного их решения, они находятся во многом еще на стадии становления в качестве юридически обязательных норм.

2. По содержанию права и свободы делятся на:

— гражданские или личные (право на жизнь, тайна переписки, телефонных переговоров);

— политические (право избирать и быть избранным во властные структуры, право на равный доступ к государственной службе, на объединение, мирные собрания, митинги, демонстрации);

— экономические (право частной собственности, право на предпринимательскую деятельность, на труд, на отдых);

— социальные (право на охрану семьи, материнства и детства, здоровья, на социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду);

— культурные (право на образование, на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного и культурного прогресса; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества).

3. В зависимости от характера субъектов, их реализующих, права и свободы делятся на: индивидуальные (право на жизнь, труд) и коллективные (право на забастовку, митинги).

4. В зависимости от роли государства в осуществлении прав и свобод делятся на: негативные (государство должно воздерживаться от конкретных действий по отношению к индивиду) и позитивные (государство должно предоставить лицу определенные блага, содействовать в реализации им своих прав).

4.3. Основные социально-экономические права и свободы

Отношение к социально-экономическим правам в зарубежных государствах различно. В ряде стран социально-экономические права нашли свое конституционное закрепление.

Особенности данных прав:

— имеют единое материальное (экономическое и социально-культурное) содержание;

— нередко выступают как права-гарантии, ибо обеспечивают реализацию других прав и свобод;

— имеют общесоциальную направленность, так как выступают инструментами утверждения гуманизма и справедливости;

— требуют более детальной конкретизации в текущем (трудовом, жилищном, гражданском и т. д.) законодательстве.

К социально-экономическим правам обычно относят:

1) право частной собственности и ее наследования, которое обеспечено всеми средствами юридической защиты от посягательства со стороны как частных лиц, так и органов самого государства (вместе с тем в законодательстве Австрии, Италии, ФРГ и некоторых иных закреплена возможность отчуждения частной собственности в интересах общества, в конституционных нормах Франции и Мексики допускается национализация отдельных отраслей хозяйства);

2) право на предпринимательскую деятельность (оно предусматривает возможность заниматься любой деятельностью, приносящей доход, если такая деятельность не запрещена законодательными нормами);

3) право на труд и свобода труда (в ряде зарубежных стран допускается принудительный труд, который возможен на военной службе, по приговору суда или в условиях военного времени);

4) право на отдых (оно включает еженедельные выходные дни, оплачиваемые работодателем, ежегодные оплачиваемые отпуска, общенациональные праздничные нерабочие дни);

5) право на забастовку (стачку), являющееся коллективным прекращением работы с выдвижением ряда требований, адресованных работодателю;

6) право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которые зависят от системы здравоохранения в конкретной стране;

7) право на образование и свобода образования;

8) право на социальное обеспечение;

9) свободу литературного, художественного, научного и других видов творчества, право на охрану интеллектуальной собственности;

10) право на участие в культурной жизни, на пользование достижениями культуры и искусства.

4.4. Основные политические права и свободы

Важное место в общей системе основных юридических возможностей личности принадлежит политическим правам и свободам. Наряду с личными (гражданскими) правами политические права принадлежат к так называемому первому поколению прав человека. Именно эти две группы прав были провозглашены буржуазно-демократическими революциями и получили юридическое признание в первых конституционных актах США, Франции, других государств в качестве естественных и неотчуждаемых прав человека.

Особенности данных прав:

— они тесно связаны с личными правами, поскольку последние наполняют их конкретным содержанием (например, свобода манифестаций невозможна без права каждого индивида на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения; в то же время сами политические права выступают гарантией и условием реализации отдельных гражданских прав и свобод);

— в отличие от личных, которые могут принадлежать каждому человеку как биосоциальному существу и члену гражданского общества, политические права, как правило, принадлежат только гражданам (подданным) конкретного государства и могут быть реализованы в обществе, в объединении граждан друг с другом;

— политические права самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением государственной власти, характеризуют положение личности в политических отношениях и обладают специфическим содержанием;

— они являются способом привлечения каждого гражданина к народовластию (на уровне участия в реализации как государственной власти, так и местного самоуправления).

К данной группе прав и свобод обычно относят следующие права и свободы:

1) свобода слова, мысли, печати (по существу, все это, хотя и в разных конституционных формулировках, означает свободу выражения мнений публично и по общественно значимым вопросам; речь во многом идет о праве на информацию, на свободу получения и распространения информации);

2) право на объединение в политические партии и движения, профессиональные организации, социально-экономические, культурные и иные общества;

3) право на проведение публичных мероприятий (свобода собраний, митингов, демонстраций, пикетирования);

4) право на участие в общественно-политической жизни, в управлении делами государства (избирательные права, право на равный доступ к государственной службе);

5) свобода петиций (индивидуальное либо коллективное обращение граждан к органам государства или должностным лицам).

4.5. Основные личные права и свободы

Личные права и свободы граждан играют особую роль и занимают первое место в системе конституционных прав и свобод, ибо призваны определять положение личности в обществе. На международно-правовом уровне и в ряде зарубежных стран соответствующая группа прав определяется в качестве гражданских.

Основное назначение личных прав заключается в том, чтобы:

— гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от всяких форм насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения;

— индивидуализировать гражданина, создать ему условия личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь;

— обеспечить свободу, возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как биосоциальное существо.

Эта группа прав принадлежит каждому человеку независимо от гражданства, национальной и иной принадлежности и может быть реализована только самим человеком. Она выполняет роль своеобразной гарантии защиты частной жизни от неправомерных посягательств государства.

К личным правам и свободам обычно относят следующие:

1) право на жизнь (первое фундаментальное право человека, без которого все остальные права теряют ценность; юридически это право трактуется так: жизнь священна (в светском варианте), и человека могут лишить жизни в исключительных случаях по приговору суда с обязательным участием присяжных заседателей);

2) право на достоинство личности (предполагает, что государство создает для человека такие условия жизни, которые бы не умаляли его достоинство; в частности, запрещает применение пыток, жестокое обращение, а также медицинские эксперименты без согласия лица);

3) право на свободу (означает, что лишить человека свободы можно только на законных основаниях, по приговору суда) и личную неприкосновенность (означает, что арест или же задержание могут происходить с соблюдением целого ряда формальностей и процедур, установленных законом и только на определенный срок, который во многих странах не превышает 48—72 часов);

4) право на неприкосновенность частной жизни (под частной жизнью понимаются переписка, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, сведения медицинского, интимного характера и другая информация, касающаяся исключительно данного человека и способная в случае разглашения нанести ему моральный и иной ущерб);

5) право на неприкосновенность жилища (означает, что войти в жилище гражданина без его согласия невозможно, кроме случаев, не терпящих отлагательства, к числу которых относят производство обыска по постановлению суда);

6) право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (лицо имеет право свободно передвигаться, эмигрировать в другую страну и вправе возвратиться обратно);

7) свобода совести (свобода вероисповедания либо атеизм).

4.6. Конституционные обязанности граждан

Права человека и гражданина становятся реальностью лишь в том случае, если они неразрывно связаны с обязанностями.

Принцип сочетания прав и обязанностей знали еще государства античности. Так, принадлежность к римскому гражданству означала для субъекта возможность пользования рядом прав и одновременно обременение публичными обязанностями. К таким публичным обязанностям, прежде всего, относились право-обязанность исполнять функции должностного лица при соответствующем имущественном цензе, обязанность подлежать цензу, т. е. исчислению имущества и доходов (уклонение преследовалось в уголовным порядке), уплата налога, владение и полезное использование земель покоренных народов.

Необходимым компонентом взаимоотношений государства и человека по поводу его прав выступают юридические обязанности, без которых невозможно ни правовое государство, ни реализация самих прав и свобод человека. Создание и поддержание гармоничных отношений в обществе требуют не только уважения государством прав человека, но и выполнения гражданином определенных обязанностей, а в случае необходимости и его отказа от осуществления своих прав.

Принцип единства прав и обязанностей получил отражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., провозглашающей, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности», что осуществление прав и свобод гражданином требует «должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований морали, общего порядка и благосостояния в демократическом обществе».

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. также зафиксировано, что «отдельный человек имеет

обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит». Исходя из этих общих положений, государства закрепляют в своем законодательстве более развернутый перечень обязанностей применительно к своим условиям и национальным интересам.

Обязанности — это мера должного поведения, объективная необходимость, требования, предъявляемые государством к человеку с тем, чтобы не нарушались права другого человека и соблюдались интересы государства и общества.

Конституции зарубежных государств до Второй мировой войны обязанности практически не упоминали. Однако в современных конституциях Японии, Италии, Португалии, Испании, Кубы, Китая в названиях соответствующих разделов указано, что они закрепляют не только права и свободы, но и обязанности. Хотя в названиях разделов конституций ряда государств (ФРГ, Греция) не содержится упоминания об обязанностях, в тексте тем не менее присутствуют статьи об обязанностях граждан. В современных конституциях закрепляются в основном обязанности платить налоги, соблюдать законы, не нарушать права других лиц, охранять природу, памятники культуры и т. д.

В ряде конституций закреплена воинская обязанность. Альтернативная служба является формой выполнения воинской обязанности признанными «отказниками» от военной службы по убеждениям. Она представляет собой обязательную службу на благо обществу и проходит преимущественно в социальной сфере, заключается в обслуживании и уходе за нуждающимися.

Право на отказ от военной службы впервые было признано в общенациональном масштабе в Великобритании (1916 г.) и Дании (1917 г.). В Дании альтернативная служба — это просто работа по гражданской специальности. Все доходы от такой работы направляются в военный бюджет. В Италии те, кто не призывается в армию по религиозным и идейным соображениям, платят значительный налог на военные нужды.

Во всех странах, где армия комплектуется на основе всеобщей воинской обязанности, каждый гражданин так или иначе обязан вносить свой вклад в дело обороны. Картина с призывом в европейских странах выглядит таким образом: в ФРГ призывается 50, во Франции — 58, в Италии — 85, в Испании — 75, в Турции — 84% от числа лиц призывного возраста. Более чем в 20 странах за отказ от воинской повинности наступает уголовная ответственность.

В США армия профессиональная и комплектуется на основе контракта. Но и там гражданин все равно должен зарегистрироваться как военнообязанный. В противном случае его ждет тюремное заключение.

В конституциях отдельных государств говорится и об обязанности трудиться (Япония, Италия, Гватемала, Эквадор и др.), воспитывать детей (Италия), заботиться о своем здоровье и своевременно прибегать к лечебной помощи (Уругвай). В преамбуле Конституции Франции 1946 г. закреплено положение о «равенстве всех французов в несении повинностей, обусловленных национальными бедствиями».

Литература

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. Гл. 8.

Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и политика. М., 1998.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1993. Т. 1. Гл. 3.

Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. Гл. 5.

Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991.

Права человека: время трудных решений / Отв. ред. *Е. А. Лукашева, М. М. Славин.* М., 1991.

Права человека / Отв. ред. *Е. А. Лукашева.* М.: Норма, 1999. С. 151-159.

Романовский Г. Б. Право на неприкосновенность частной жизни. М., 2001.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. *В. Е. Чиркин.* М., 1996. С. 282-291.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. Разд. 1.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 3.

ТЕМА 5. ФОРМА ГОСУДАРСТВА

5.1. Понятие формы государства

В мире насчитывается около 200 государств, каждое из которых существенно отличается друг от друга по особенностям своей внутренней организации, что выражается в понятии «форма государства».

Под *формой государства* принято понимать совокупность основных, структурообразующих внешних признаков организации и деятельности государственной власти. Эта категория отвечает на вопросы: кто и как правит в обществе, как устроены и действуют в нем государственно-властные институты, как объединено население на данной территории, каким образом оно связано через различные территориальные и политические образования с государством в целом, как, с помощью каких методов и приемов осуществляется политическая власть.

Форма государства предполагает единство трех основных сторон организации государственной власти:

— формы правления;

— формы государственного устройства;

— политического режима.

Историческая практика показывает, что в пределах одного типа государства встречается многообразие его форм, что обусловливается влиянием исторических, экономических, национальных, географических, религиозных и других факторов. От формы государства в значительной степени зависит общественно-политическая жизнь, устойчивость институтов государственной власти.

Существует научная классификация формы государства по его внешним признакам:

— по форме правления (монархия и республика);

— по форме государственного устройства (унитарное и федеративное);

— по политическому режиму (демократическое и недемократическое — авторитарное).

Нередко возникают смешанные формы государства. Например, выборная монархия, полупрезидентская республика.

5.2. Понятие и классификация форм правления

Форма правления — это организация верховной власти, характеризуемая ее формальным источником и принципами взаимоотношений между высшими (центральными) органами государственной власти (глава государства, парламент, правительство) и населением. Таким образом, форма правления отвечает на вопрос о том, как организована верховная суверенная государственная власть, какие органы ее осуществляют и каковы принципы взаимоотношений между ними.

Главным, определяющим признаком формы правления является правовой статус главы государства (выборный и сменяемый — в республике, наследственный — в монархическом государстве).

Для современных государств характерны две формы правления: монархия и республика.

Монархия (от греч. monarchia — единовластие) — это форма правления, при которой государственная власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства — монарха (короля, царя, султана, шаха, императора и т.д.). Это форма правления, при которой власть главы государства, монарха считается непроизводной от какой-либо другой власти, какого-либо другого органа или избирателей. Сам монарх формально считается источником государственной власти (властвует по собственному праву и занимает престол в порядке престолонаследия, как правило, пожизненно).

Монархическая форма правления сохраняется в тех государствах, где антифеодальные буржуазные революции не были доведены до конца, завершились компромиссом буржуазии и феодальной аристократии. Нередко монархия реставрируется (например, в Испании во второй половине 70-х гг. XX в.).

Монархии существуют во многих развитых государствах (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Норвегия, Нидерланды, Люксембург, Монако, Япония).

Монархии подразделяются на два исторических типа— абсолютные и ограниченные (конституционные) монархии.

Абсолютная монархия — разновидность монархической формы правления, характеризующаяся юридическим и фактическим сосредоточением всей полноты государственной власти

(законодательной, исполнительной, судебной), а также духовной (религиозной) власти в руках монарха. Власть монарха ничем не ограничена (отсутствуют и конституция, и парламент, и какой-либо другой представительный орган). Законы издаются монархом. Эта форма правления была характерна для рабовладельческой и феодальной формации.

В настоящее время в мире сохраняются абсолютные монархии в Бахрейне, Брунее, Катаре, ОАЭ, Омане, Саудовской Аравии. В некоторых из этих стран в последние десятилетия были сделаны первые шаги по переходу к конституционной монархии. В частности, в ОАЭ (в 1971 г.), в Катаре (в 1972 г.) были приняты конституции, а в Бахрейне также проведены выборы в законосовещательные парламенты (впоследствии распущенные). Однако эти реформы пока не изменили абсолютного характера этих восточных монархий. В Саудовской Аравии государственная власть короля дополняется религиозной.

Ограниченная (конституционная) монархия — особая разновидность монархической формы правления, при которой власть монарха ограничена нормами конституции, имеется выборный законодательный орган — парламент и формально независимые суды. Конституционная монархия впервые возникла в Великобритании в конце XVII в. в результате буржуазной революции. В современном мире в зависимости от степени ограничения власти монарха конституционные монархии разделяются на дуалистическую, парламентарную и выборную.

Дуалистическая монархия — переходная форма правления, при которой полномочия главы государства ограничены в незначительной степени. Власть разделена между монархом и парламентом. Существует как бы двойственность власти. Монарх сосредоточивает в своих руках всю исполнительную власть, формирует правительство, ответственное перед ним, а не перед парламентом, а законодательная власть юридически принадлежит парламенту. При этом монарх обладает широкими полномочиями налагать абсолютное вето на парламентские законы. Считается, что эта форма монархии просуществовала в Великобритании до конца XVIII в., а в Японии — со второй половины XIX в. по 1945 г.

Современная дуалистическая монархия близка к абсолютной, характерна для стран с сильными пережитками феодализма (с некоторыми оговорками к ним можно отнести Кувейт, Марокко, Иорданию).

Парламентарная монархия представляет собой гораздо более демократическую форму правления, при которой отсутствует какой-либо дуализм: права монарха ограничены во всех сферах осуществления государственной власти. Реальными полномочиями по осуществлению государственного управления, проведению самостоятельной внешней и внутренней политики он не обладает. Эта государственная форма распространена в современных условиях и существует, например, в Бельгии, Испании, Норвегии.

Характеризуется она, прежде всего, тем, что монарх чисто номинально выполняет свои функции. Правительство при данной форме правления ответственно перед парламентом, которому по конституционным нормам принадлежит формальное верховенство среди других органов государства.

Монарх лишен права самостоятельно осуществлять формально сохраненные за ним полномочия, все исходящие от него акты нуждаются в одобрении правительства или отдельных министров (так называемый институт контрасигнатуры). Исполнительная власть осуществляется правительством, которое несет ответственность перед парламентом. Правительство формируется парламентом на основе большинства, его главой становится *лидер парламентского большинства*.

В случае конфликта между парламентом и правительством (при выражении недоверия правительству) правительство либо уходит в отставку, либо может обратиться к монарху с просьбой о досрочном роспуске парламента. Такая ситуация встречается относительно редко, поскольку правительство опирается на парламентское большинство.

Особая разновидность монархии — *выборная (или избирательная)*, сочетающая элементы монархии и республики. Такая монархия существует ныне в Малайзии, Бутане, ОАЭ. Например, в Федерации Малайзия главой государства является монарх, избираемый на пять лет особым совещанием из представителей монархических штатов (султанатов), входящих в эту федерацию.

Республика (от лат. rēspūblica, res — дело, pūblicus — общественный) — форма правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентами), а граждане обладают значительными правами и свободами. Отличительным признаком является наличие избираемого на определенный срок главы государства — прези-

дента, власть которого юридически производна от представительного органа или избирателей.

В рамках республиканской формы правления принято различать президентскую, парламентскую республики и республики смешанного типа (полупрезидентские, гибридные). Особой разновидностью республики является так называемая советская республика, олицетворением которой был Советский Союз.

В настоящее время примерно две трети современных государств являются республиками.

Родина президентской республики — Соединенные Штаты Америки. Ныне эта форма правления получает широкое распространение (Венесуэла, Мексика, Бразилия, большинство государств Тропической Африки, Казахстан и др.).

В современном мире существует несколько моделей президентской республики. Согласно *классической модели* (США) президент формирует с согласия верхней палаты парламента (сената) администрацию, члены которой несут политическую ответственность только перед президентом. Президент не может распустить парламент, парламент может сместить главу государства только в порядке импичмента, что бывает чрезвычайно редко.

Для *латиноамериканских президентских республик* характерна полная свобода президента в назначении и смещении членов администрации, однако встречаются случаи парламентской ответственности отдельных членов президентского кабинета (Коста-Рика, Уругвай).

Для *президентских республик постсоветских государств* (Беларусь, Казахстан, Узбекистан) характерно существование обособленного коллегиального органа исполнительной власти — правительства, возглавляемого президентом, а также наличие в большинстве случаев поста так называемого административного премьер-министра. В отдельных случаях президент может формально не являться главой исполнительной власти, но правительство при этом ответственно только перед ним (Кыргызстан).

Встречаются также случаи коллективной парламентской ответственности правительства (Замбия) и нередко предоставление президенту права роспуска парламента (Туркменистан).

Крайней формой президентской республики является *суперпрезидентская республика*.

В науке конституционного права этот термин используется для обозначения особой разновидности республиканской фор-

мы правления, характеризующейся юридическим и фактическим сосредоточением всех рычагов государственной власти в руках президента, который в этом случае обычно является не только главой государства, но также главой правительства и лидером правящей партии.

Парламентская республика распространена в современном мире гораздо меньше, чем президентская (Италия, Индия, ФРГ, Венгрия, Латвия, Ирландия).

Смешанная республиканская форма правления впервые возникла в 1958 г. во Франции, которая сегодня считается классической полупрезидентской республикой, и с тех пор получила широкое распространение (Румыния, Болгария, Литва, Польша, Португалия). Используется эта форма правления и в постсоциалистических странах, в частности в государствах СНГ.

5.3. Форма государственного устройства

Территория каждого государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения с целью управления социально-экономическими процессами и взаимодействия с населением.

В науке конституционного права *под формой государственного устройства* понимается способ территориальной организации государства или образующих союз государств, обусловливающий определенные взаимоотношения институтов всего государства с органами его составных частей. Эта категория также характеризует и объем прав составляющих территорию государства частей. Таким образом, данное понятие отвечает на вопросы о том, как организована территория государства, из каких частей она состоит, каково их правовое положение, на каких принципах строятся взаимоотношения центра и мест (регионов).

Применительно к странам с многонациональным составом населения иногда используется также термин «форма национально-государственного устройства».

Различаются три формы государственного устройства: унитарное государство, федерация (федеративное государство), конфедерация.

Для формы государственного устройства имеют большое значение экономическая, политическая и географическая степень территориальной общности населения, а также исторические традиции, социокультурный и этнический факторы.

Государство считается *унитарным* (целостным, простым, единым), если все или большинство его частей являются обычными административно-территориальными единицами. В составе унитарного государства нет каких-либо государственных образований, обладающих политической самостоятельностью. Его территория может включать отдельные автономные национально-государственные образования, в том числе имеющие некоторые атрибуты собственной государственности (например, наличие в составе унитарной Украины Республики Крым).

Признаки унитарного государства: единая конституция; единое гражданство; единая система центральных органов государственной власти; единая судебная и правовая система.

Важнейшим принципом функционирования унитарной государственности является то, что местные органы управления в той или иной степени подчинены центральным институтам государственной власти и им подконтрольны. Составные части унитарного государства чаще всего имеют статус обычных административно-территориальных единиц: они управляются на основе законов, принимаемых центральными органами, их территория может быть изменена простым общенациональным законом. Согласия местных (региональных) органов и населения при этом не требуется.

В зависимости от степени и формы контроля центра за местной властью выделяют три разновидности унитарных государств: *децентрализованные, относительно децентрализованные* и *централизованные*.

К числу первых относятся государства, в которых региональные органы формируются независимо от центральных органов, поэтому юридически отношения между ними строятся на началах децентрализации (Новая Зеландия, Япония). Децентрализованным унитарным государством является Великобритания, отдельные регионы которой (Шотландия и Уэльс) обладают самостоятельностью (автономией). Относительно децентрализованные — государства с развитой административно-территориальной автономией (Португалия, Испания, Италия).

К централизованным относятся унитарные государства, в которых преобладает централизм в государственном управлении и поэтому подчинение региональных органов центру осуществляется при посредстве должностных лиц, назначаемых из столицы (Дания, Нидерланды, Казахстан, Узбекистан, Норвегия).

Федерация (от лат. foederatio — союз, объединение) — это форма государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью.

Составляющие федеративное государство государственные образования (штаты, земли, провинции) являются субъектами (членами) федерации и имеют свое собственное административно-территориальное устройство.

В различных странах федеративное устройство неоднородно, его особенности определяются историческими условиями образования конкретного государства, своеобразием культуры и быта народов, национальным составом населения. В этом случае говорят об *асимметричности федерации*, т. е. о наличии некоторого неравенства в правовом статусе субъектов федерации (М. В. Баглай, Б. Л. Железнов, В. А. Туманов и др.).

В настоящее время насчитывается более 30 федеративных государств, в которых проживает одна треть населения планеты (США, ФРГ, Бельгия, Бразилия, Индия, Исламская Федеративная Республика Коморские Острова, Танзания, Папуа — Новая Гвинея и др.).

Современные федерации в большинстве случаев от унитарных государств отличаются более высоким уровнем социальной и национальной напряженности, связанным в немалой степени с несовершенством федеративной структуры и неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

Выделяют *признаки федеративного государства* как абсолютного, так и факультативного характера. К признакам, которые являются обязательными, относятся:

— добровольность объединения государственных образований в единое государство;

— единая территория государства, образованная в результате вхождения территорий субъектов федерации;

— симметричный конституционный статус субъектов федерации и их равноправие;

— разграничение компетенции между союзом (центром) и субъектами федерации;

— наличие двухуровневой системы законодательства (собственно федерации и ее членов);

— существование самостоятельной системы органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации;

— наличие единого федерального гражданства.

К признакам факультативного характера, т. е. необязательно присущим федерации, но встречающимся на практике в ряде государств, относятся:

— наличие собственной конституции субъекта федерации;

— существование самостоятельной судебной системы на этом регионально-субъектном уровне;

— возможность установления гражданства субъекта федерации;

— асимметричный конституционный статус членов федерации.

Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в полном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права самостоятельного участия в международных отношениях.

В случае нарушения союзной конституции или законодательства центральная власть имеет право принятия принудительных мер по отношению к субъекту федерации (институт федеральной интервенции или федерального вмешательства).

В зависимости от роли национального (лингвистического) фактора в определении структуры федерации различаются федерации, организованные на *территориальной основе,* которых большинство (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика), на *национальной основе* (Бельгия, Нигерия, Пакистан, частично Индия) и на *смешанной национально-территориальной основе* (Российская Федерация, Швейцария, Канада).

Принимая во внимание виды правовых актов, учреждающих федеративное государство, выделяют два основных типа федерации: конституционные и договорные.

Конституционные федерации создаются как бы «сверху» в результате принятия конституции (США, Канада, Бразилия), а *договорные* возникают «снизу» на основе соглашения, договора между субъектами федеративных отношений (Швейцария, Объединенная Республика Танзания, ОАЭ).

5.4. Административно-территориальное устройство государства

Под ним понимается разделение государственной территории на определенные единицы, в соответствии с которым строится система государственного и регионального (местного) управле-

ния. Это понятие *показывает характер и особенности взаимоотношении между государством и его составными частями.*

Административно-территориальное устройство складывается в течение длительного времени, иногда даже столетий. В его основе лежат *экономические, политические, социальные и другие факторы,* обязательно учитывается фактическое расселение граждан (подданных) на конкретной территории.

В прямом значении анализируемое понятие применимо лишь к унитарному государству, так как для федерации первично федеративное устройство. В последнем случае собственно территориальное членение присуще субъектам федерации — штатам, провинциям, землям. Совокупность территориальных единиц образует территориальное деление государственной территории. *Территориальные единицы* являются пространственным пределом функционирования региональных (местных) институтов публичной власти.

Чаще всего государства с большой территорией имеют трехзвенную систему административно-территориального устройства. Так, большая часть Великобритании делится на графства, последние — на округа, а округа состоят из приходов. Во Франции действует четырехзвенная система: департаменты—округа—кантоны—коммуны (общины). Обычно низовой административной единицей является небольшое городское или сельское поселение типа общины (коммуны), а в некоторых афро-азиатских странах такую роль выполняет кочевое племя или род.

В административно-территориальных единицах имеется назначенное должностное лицо, управляющее соответствующей территорией, либо выбранный гражданами представительный орган и назначенное должностное лицо. Представительные органы власти создаются далеко не во всех административно-территориальных единицах.

В маленьких по территории и численности населения государствах вообще нет самостоятельных и обособленных административно-территориальных единиц (например, на Мальте, в Бахрейне, Брунее, Науру).

К административно-территориальным единицам примыкают столичные округа, имеющие самостоятельный статус. Они объединяют столицу и ее окрестности (федеральные округа в США, Бразилии и др.). Местное (городское) самоуправление в этом случае ограничено.

Согласно национальным конституционным нормам большой самостоятельностью наделены крупные административно-тер-

риториальные единицы — области в Италии (их 20) и Испании (их 17). В этих государствах области выступают как общепризнанные публично-правовые учреждения и обладают более широкими полномочиями, чем субъекты некоторых федераций.

В Португалии основными территориальными единицами являются административные области, муниципии и приходы. Установлен особый политико-правовой режим для отдаленных территорий — Азорских островов и Мадейры (ст. 227 Конституции Португалии).

5.5. Автономия в зарубежных странах: понятие и виды

Данная категория происходит от греч. autos — сам и nomos — закон, в буквальном значении — собственная закономерность. В правоведении и политологии она обозначает *широкое внутреннее самоуправление региона (территории) государства,* а также особые права в сфере местного самоуправления, культуры, предоставляемые национальным меньшинствам (этническим группам).

Основными видами автономии являются:

— территориальная;

— национально-культурная (персональная).

Территориальная автономия означает определенную степень самостоятельности всех или большинства территориальных частей государства независимо от состава населения. Ее суть — во *внутреннем самоуправлении определенного региона (территории),* отличающегося существенными социокультурными, бытовыми, историческими, лингвистическими, реже — национальными особенностями. Территориальная автономия существует и закреплена в законодательстве таких государств, как Великобритания, Италия, Испания, Финляндия. Типичный пример — автономные сообщества в Испании (Страна Басков, Каталония, Андалусия и др.), Корсика во Франции, Аландские острова в Финляндии. Автономные регионы обладают большой самостоятельностью в решении вопросов образования, культуры, социальной сферы, местного хозяйства. Высоким уровнем самоуправления характеризуется статус Гренландии, Фарерских островов, находящихся под суверенитетом Датского Королевства. Практикуются льготы в налогообложении, государственные субсидии местным хозяйствующим субъектам. Представительные органы государственной власти имеют, как правило, ограниченные полномочия. Принимаемые ими акты должны соответство-

вать общенациональному законодательству. Исполнительные органы власти автономии контролируются в той или иной степени центральным правительством.

Территориальная форма автономии в последние десятилетия утвердилась и в некоторых афро-азиатских государствах (Индия, Китай, Филиппины, Шри-Ланка).

Национально-культурная автономия — это предоставление особых (дополнительных) прав национальным меньшинствам, проживающим разрозненно (дисперсно), для развития и сохранения языка, национальной культуры, традиций, обычаев. Широко, хотя и непоследовательно, применяется в Западной Европе с 20-х гг. XX в., а после Второй мировой войны — во многих государствах современного мира. Например, проживающие в государствах Запада армяне, курды, турки активно используют эту форму автономии для удовлетворения своих этнокультурных потребностей. Формы национально-культурной автономии — создание и деятельность разнообразных национальных обществ, ассоциаций, фондов, клубов, библиотек, воскресных школ и др.

Литература

Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии / Под ред. *Н. С. Крыловой*. М., 1993. Гл. 1 и 2.

Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. М., 1999. С. 208—212.

Кочарян В. В. Национальные меньшинства и их защита в международном праве // Правоведение. 1995. № 2.

Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие / Отв. ред. *Д. А. Ковачев*. М., 1999. С. 124-134.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. *В. Е. Чиркин*. М., 1996. С. 472-480.

Статус малочисленных народов России: правовые акты и документы / Сост. *В. А. Кряжков*. М., 1994. С. 403-441, 445-471.

Статус малочисленных народов России: правовые акты / Сост. *А. А. Кряжков*. М., 1999. Кн. 2. С. 52-89.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 8.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. С. 258—264.

ТЕМА 6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

6.1. Понятие политического режима. Его связь с формой государства

Политический режим — это система методов, способов и средств осуществления политической (государственной) власти.

Данная категория показывает реальное функционирование всей политической и государственной системы в конкретной стране, как в действительности господствующий класс (господствующие классы или правящие социальные группы) осуществляет власть. Это важнейший структурный элемент формы государства, все принципиальные изменения в природе государственной власти и способах ее организации неизбежно отражаются на политическом режиме.

Политический режим в отличие от формы правления или формы государственного устройства выражен в конституционных и законодательных актах неполно и фрагментарно. Качественные черты политического режима формируются в течение длительного периода времени, нередко спонтанно.

В зависимости от набора методов и средств государственного властвования различают два полярных режима — *демократический* и *антидемократический* (фашистский, тоталитарный, авторитарный). Из двух разновидностей политического режима исторически первым был авторитаризм, возникший в глубокой древности в государствах Востока.

6.2. Демократический политический режим: понятие, сущность, признаки

Понятие «демократия» означает, как известно, народовластие. Однако ситуация, при которой *весь народ* осуществлял бы политическое властвование, пока нигде не реализована. Это скорее идеал, то, к чему нужно стремиться. Между тем есть ряд государств, которые сделали в этом направлении больше других (США, ФРГ, Франция, Швеция, Швейцария, Великобритания).

Основными чертами демократического режима являются следующие:

— решения принимаются большинством с учетом интересов меньшинства;

— существует правовое государство и гражданское общество;

— центральные и местные органы государственной власти являются выборными и сменяемыми, подотчетными избирателям;

— силовые структуры (вооруженные силы, полиция, органы безопасности и т. п.) находятся под гражданским контролем;

— широко используются методы убеждения, компромисса;

— провозглашаются и реально обеспечиваются права и свободы человека и гражданина;

— существует политический плюрализм, в том числе многопартийность, легальная политическая оппозиция;

— распространена гласность, отсутствует цензура;

— реально осуществляется принцип разделения властей.

Демократия может осуществляться посредством двух форм: прямой (непосредственной) и представительной.

Прямая демократия позволяет осуществлять власть самим народом без политических посредников. Отсюда и ее название — «непосредственная», которая проводится в жизнь через институты прямого народовластия: выборы на основе всеобщего избирательного права, референдумы, сходы и собрания граждан, петиции граждан, митинги и демонстрации, всенародные и местные обсуждения.

Выборы и референдумы четко регламентированы соответствующими нормативными актами (конституцией, конституционными, органическими законами, обычными законами), носят императивный (обязательный) характер и не нуждаются в санкции государственных структур; другие институты прямого народовластия носят консультативный характер. Однако независимо от юридической природы различных демократических институтов их влияние на механизм принятия политических решений велико, так как в них находит выражение воля народа. Референдум нашел широкое применение в таких странах, как США (на региональном и муниципальном уровне), Швейцария, Италия, Канада.

К достоинствам прямой демократии относится то, что она: предоставляет более широкие возможности (по сравнению с представительной демократией) для выражения интересов граждан и их участия в общественно-политической жизни; в большей мере обеспечивает легитимизацию власти; позволяет в определенной степени контролировать политическую элиту.

К недостаткам можно отнести: отсутствие стойкого желания у большинства населения заниматься данной политической и управленческой деятельностью; сложность и дороговизна проводимых государственно-общественных мероприятий; низкая эффективность принимаемых решений вследствие непрофессионализма большинства «правителей» и т. д.

Представительная демократия позволяет осуществлять власть представителям народа — депутатам, другим выборным органам государственной власти, которые призваны выражать интересы различных классов, социальных групп, слоев, политических партий и общественных организаций.

К достоинствам представительной демократии можно отнести то, что она: дает больше возможностей (по сравнению с институтами прямой демократии) для принятия эффективных решений, поскольку в этом процессе участвуют, как правило, профессионалы, компетентные лица и органы, специально занимающиеся данной деятельностью; более рационально организует политическую систему, позволяя каждому заниматься своим делом.

Ее недостатками являются: возможность злоупотребления властью, развитие бюрократии и коррупции; отрыв избранных представителей от народа; принятие решений в интересах не большинства граждан, а номенклатуры, крупного капитала, различного рода лоббистов и т. д.

Однако сами демократические режимы тоже могут быть неоднородными. В частности, особыми их разновидностями выступают либерально-демократические и консервативно-демократические режимы. Если *либерально-демократические режимы* характеризуются тем, что акцентируют внимание на приоритете личности, ее прав и свобод и роль государства сводят к защите этих прав и свобод, собственности граждан, то *консервативно-демократические режимы* опираются не столько на конституцию, сколько на политические традиции, которые являются основой данных режимов. Однако подобная дифференциация является весьма условной.

6.3. Понятие и виды антидемократического политического режима

Тоталитарный режим характеризуется абсолютным контролем государства над всеми областями общественной жизни, полным подчинением человека политической власти и господ-

ствующей идеологии. Термин «тоталитаризм» (от лат. totalis) означает «весь, целый, полный». Само это понятие было введено в политический оборот идеологом итальянского фашизма Дж. Джентиле в начале XX в. В 1925 г. оно впервые прозвучало в итальянском Парламенте. Его широко использовал лидер итальянского фашизма Б. Муссолини. С 20-х гг. начинается период становления и укрепления антидемократического тоталитарного строя на Апеннинском полуострове.

В каждой из стран, в которых возникал и развивался тоталитарный политический режим, он имел свою специфику. Вместе с тем есть общие черты, которые присущи для всех форм тоталитаризма и отражают его суть.

Основными чертами тоталитарного политического режима являются следующие:

— государство стремится к глобальному господству над всеми сферами общественной жизни, к всеохватывающей власти;

— общество полностью отчуждено от политической власти, но оно не осознает этого, ибо в политическом сознании формируется представление о единстве, слиянии власти и народа;

— господствует монопольный государственный контроль над экономикой, средствами массовой информации, культурой, религией и т. д., вплоть до личной жизни;

— государственная власть формируется на бюрократической основе, по закрытым каналам, окружена секретностью и недоступна для контроля со стороны граждан;

— доминирующим методом управления становится насилие, принуждение, террор;

— властвует одна партия, происходит фактическое сращивание ее профессионального аппарата с государством, запрещена легальная деятельность оппозиционно настроенных сил;

— права и свободы человека и гражданина носят декларативный, формальный характер, отсутствуют четкие гарантии их реализации.

— фактически устраняется плюрализм; происходит централизация государственной власти во главе с диктатором и его окружением;

— деятельность репрессивных государственных органов полностью бесконтрольна.

Авторитарный (от лат. auctōritās — власть, влияние) *режим* можно рассматривать как своего рода компромисс между тоталитарным и демократическим политическими режимами. Он, с

одной стороны, мягче, либеральнее, чем тоталитаризм, но с другой — жестче, шире применяет репрессии.

Авторитарный режим — государственно-политическое состояние общества, в котором политическая власть осуществляется конкретным лицом или классом, партией, элитной группой при минимальном участии народа. Главной его характеристикой является авторитаризм как метод властвования и управления, как разновидность общественных отношений (например, Испания периода правления Франко, Чили во времена власти Пиночета).

Основными чертами авторитарного политического режима являются следующие:

— в центре и на местах происходит концентрация власти в руках одного или нескольких тесно взаимосвязанных органов государства (или конкретного сильного лидера) при одновременном отчуждении народа от реальных рычагов государственной власти;

— игнорируется принцип разделения властей (зачастую президент, исполнительно-распорядительные структуры подчиняют себе все остальные органы, наделяются законодательными и судебными полномочиями); роль представительных органов власти ограничена, хотя они и могут существовать;

— суд выступает, по сути, вспомогательным институтом, наряду с ним могут действовать и внесудебные органы;

— сужена или сведена на нет сфера действия принципов выборности государственных органов и должностных лиц, подотчетности и подконтрольности их населению;

— в качестве методов государственного управления доминируют командные, административные, в то же время отсутствует массовый террор;

— сохраняется цензура, «полугласность»;

— допускается частичный плюрализм; права и свободы человека и гражданина провозглашаются, но реально не обеспечиваются;

— силовые структуры обществу практически неподконтрольны и используются подчас в сугубо политических целях.

Авторитарный режим неоднороден по своему характеру. В литературе выделяют деспотический, тиранический, военный и иные разновидности данного режима.

Деспотический режим есть абсолютно произвольная, неограниченная власть, основанная на самоуправстве.

Тиранический режим основан на единоличном правлении, узурпации власти тираном и жестоких методах ее осуществления. Однако в отличие от деспотии власть тирана подчас устанавливается насильственным, захватническим путем, смещением законной власти с помощью государственного переворота.

Военный (военно-диктаторский, военно-полицейский) режим основан на власти реальных руководителей вооруженных сил или спецслужб, устанавливается в результате переворота, осуществляемого против законного правления гражданских лиц. Военные режимы властвуют коллегиально (как хунта), либо во главе государства находится один из военных чинов, чаще всего генерал или старший офицер. Армия превращается в господствующую социально-политическую силу, активно участвует в реализации как внутренних, так и внешних функций государства. В условиях подобного антидемократического режима создается разветвленный военно-полицейский аппарат, который включает помимо армии и спецслужб большое количество других органов, в том числе и внеконституционного характера, для политического контроля за населением, общественными объединениями, идеологической обработки граждан, борьбы с антиправительственными движениями и т. п. Отменяется конституция и многие законодательные акты, которые заменяются актами военных властей. Типичный пример: военное правление в Мьянме (бывшая Бирма), в Аргентине, Боливии, Парагвае в недавнем прошлом, в ряде государств Тропической Африки.

Следует указать отличия авторитарных режимов от тоталитарных:

1) если при тоталитаризме устанавливается всеобщий контроль, то авторитаризм предполагает наличие сфер социальной жизни, не охватываемых государственным контролем;

2) при тоталитарном правлении осуществляется массовый систематический террор по отношению к противникам, а в авторитарном обществе проводится тактика избирательных репрессий, направленных на предотвращение возникновения оппозиции или ее ослабление.

Имеет право на существование концепция, рассматривающая классический немецкий и итальянский фашизм (тоталитаризм) как крайнюю форму авторитаризма.

Фашистский режим по своей сути есть радикальный тоталитаризм[1]. Государствами, где впервые возникли фашистские

[1] Определение фашизма, данное Российской академией наук, см. в приложении.

организации, были Италия и Германия. Фашизм в Италии был установлен в 1922 г., а первые фашистские политические организации появились в 1919 г. Для итальянского фашизма характерным было стремление к возрождению Великой Римской империи. Фашизм в Германии утвердился в 1933 г. Целью его было утверждение господства арийской расы, высшей нацией провозглашалась немецкая.

Фашизм устанавливается в кризисных ситуациях, когда традиционные буржуазно-демократические институты не срабатывают, а проводимая государственная политика оказывается или ошибочной, или неэффективной.

Причины появления фашизма в 20—30-х гг. XX в. в Западной Европе:

1) глубокий социально-экономический кризис, приведший к резкому падению производства, массовой безработице;

2) стагнация и кризис в развитии западного либерализма и буржуазной культуры;

3) радикальные изменения в социальной структуре буржуазного общества, обусловленные экономическим кризисом и необходимостью модернизации производства;

4) слабость тогдашней государственной власти, не имевшей развитых традиций парламентаризма и многопартийности.

Способствовали распространению фашистской идеологии и милитаризация общественного сознания значительной части населения, ксенофобия и антисемитизм.

Тоталитарный режим фашистского типа характеризуется воинственным антидемократизмом, антипарламентаризмом, расизмом и шовинизмом. Фашизм основывался на необходимости сильной, беспощадной власти, которая держится на всеобщем господстве авторитарной партии, на культе вождя, широком применении насилия. «Все в государстве, ничто — вне государства, ничего — против государства», — утверждал Б. Муссолини, один из основоположников и лидер итальянского фашизма.

Фашизм не только уничтожает демократию, но и теоретически «обосновывает» необходимость установления тоталитаризма. Вместо либерально-демократической концепции индивидуализма фашизм выдвигает концепцию нации, интересы которой превалируют над интересами отдельных личностей. Германский и итальянский фашизм были низвергнуты в 1945 г. в результате победы держав антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне.

Литература

рановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. Гл. 6.

Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1993.

Данилов С. Ю. Правовые демократические государства: очерки истории. М., 1999. Вып. 1. Гл. II, III.

Джилас М. Лицо тоталитаризма. М., 1992.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1993. Т. 1. Гл. 4.

Нужен ли Гитлер России? По материалам Международного форума «Фашизм в тоталитарном и посттоталитарном обществе: идейные основы, социальная база, политическая активность» / Сост. *В. Илюшенко.* М., 1996.

Смирнова Н. Н. Конституционное право зарубежных стран: Конспект лекций. СПб., 2000. Лекция 9.

Тамаш Г. М. О постфашизме // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2000. № 3(32).

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 9.

ТЕМА 7. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

7.1. Понятие и сущность избирательного права

Выборы — совместное и независимое волеизъявление граждан в форме голосования в пользу тех или иных кандидатов на должности в публичных органах власти. Одновременно выборы — это способ формирования органов государственной власти. Цель выборов состоит в том, чтобы все граждане могли выразить свою волю, а публичная власть — быть созданной и действовать в соответствии с этой волей. Посредством выборов в различные органы власти, включая муниципальные, осуществляется ее легитимация.

Практика выборности тех или иных должностных лиц имеет многотысячелетнюю историю (в том числе и опыт античного Рима и Греции), однако в широких масштабах выборы начали использоваться только после буржуазных революций XVII—XVIII вв.

Социальная роль выборов в современный период состоит в следующем:

1) это институт прямой демократии, высшее непосредственное выражение народом своей власти;

2) в юридическом смысле акт выборов есть акт вручения народом своим представителям права на осуществление своей власти;

3) это демократический способ формирования представительных органов власти и местного самоуправления, некоторых других институтов;'

4) это легитимный способ конституирования системы власти, а также ее реформирования;

5) выборы можно рассматривать как форму управления публичными делами, представляющими общественный интерес.

В демократических государствах организация и проведение выборов подчинены определенным принципам: обязательность, периодичность, открытость и гласность, свобода, альтернативность выборов. Согласно Конституции Италии (ч. 2 ст. 48), на

выборах «голосование личное и равное, свободное и тайное. Его осуществление является гражданским долгом».

Выделяют различные виды выборов.

Выборы могут быть *всеобщими* и *частичными*. Во время проведения всеобщих выборов в них участвуют все избиратели страны (например, выборы депутатов общенационального парламента). А частичные выборы проводятся, когда необходимо пополнить состав представительного органа из-за досрочного выбытия отдельных депутатов.

Кроме того, выборы бывают *национальными* (проводятся по всей стране), *региональными* (на части территории государства) и *местными* (выборы органов местного самоуправления).

По количеству мандатов, замещаемых в избирательных округах, выборы бывают *униноминальными* (от каждого округа избирается одно лицо) и *полиноминальными* (от округа избирается несколько лиц).

Если результат выборов устанавливается после однократного голосования избирателей, считается, что они проводятся в *один тур,* а если для этого может потребоваться два голосования, то *в два тура*. Встречаются и *многотуровые* выборы.

Очередные выборы проводят по истечении установленного законом срока полномочий законодательного или исполнительного органа; *внеочередные* — в связи с досрочным прекращением полномочий органов власти (в случае досрочного роспуска парламента, отставки президента, исполнительного органа государственной власти и т. д.); *повторные* — в случаях, когда они признаны несостоявшимися или недействительными по решению избирательной комиссии или суда.

Выборы бывают *прямые* и *непрямые*. При прямых выборах вопрос об избрании решают сами граждане, практически во всех странах избирая депутатов нижней палаты парламента и органы местного самоуправления. В ряде государств напрямую избираются депутаты верхних палат парламента (США, Италия, Польша), а также президенты (Мексика, Австрия, Франция, Болгария). При непрямых выборах избиратели как бы делегируют свой голос избранным ими представителям.

Существуют две разновидности непрямых выборов: *косвенные* и *многостепенные*. При косвенных выборах выборщики голосуют за выдвигаемую кандидатуру (выборы Президента США). При многостепенных выборах избиратели выбирают представительный орган, в функции которого входит избрание

данного органа или должностного лица. Такие выборы могут быть двухстепенными, трехстепенными, четырехстепенными и т. д. Таким образом, непосредственно избиратели выбирают только органы первой ступени.

В юридической литературе термин «избирательное право» применяется в двух смыслах: объективном и субъективном.

Объективное избирательное право — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Эти нормы бывают как материальные, закрепляющие принципы выборов, так и процессуальные, закрепляющие процедуру выборов. Источниками объективного избирательного права являются конституции, законы и положения о выборах различных органов власти.

Субъективное избирательное право — это гарантированная государством возможность для гражданина избирать и быть избранным в различные государственные и местные органы. Оно бывает *активным* (избирать) и *пассивным* (быть избранным).

7.2. Основные принципы избирательного права

На конституционном уровне в большинстве государств закрепляются принципы выборов, а детальное их регулирование осуществляется путем принятия специальных избирательных законов, иногда это даже конституционные или органические законы. В ряде стран действуют избирательные кодексы (Франция, Румыния, Молдова).

В конституциях зарубежных стран все чаще формулируются принципы активного избирательного права (права избирать): всеобщее, равное, прямое при тайном голосовании, а иногда добавляется еще и принцип свободных выборов или добровольность.

Под *всеобщим избирательным правом* понимается некая совокупность правовых требований, предполагающих, что все граждане независимо от пола, расы, языка, социального, имущественного положения, профессии, образования, конфессии, политических убеждений имеют право голоса и могут быть избраны. Однако данный принцип утверждался постепенно, в течение длительного времени. Так, еще в начале XX в. в Ве-

ликобритании треть мужчин и все женщины были лишены избирательных прав.

В современных условиях круг лиц, принимающих участие в выборах, достаточно широк. Всеобщности избирательного права не противоречит тот факт, что к гражданам (подданным) предъявляется ряд требований, в соответствии с которыми они могут участвовать в избирательных процедурах.

Принцип всеобщности предполагает законодательные ограничения — *избирательные цензы.* Они различаются в зависимости от того, какое право они ограничивают: активное или пассивное.

Ценз гражданства означает, что избирательных прав обычно не имеют иностранцы и лица без гражданства, проживающие в стране, где проводятся выборы. (Например, в Аргентине для приобретения активного избирательного права требуется обладание гражданством не менее трех лет.)

Ценз оседлости подразумевает срок, необходимый для того, чтобы лицо могло быть включено в списки избирателей или зарегистрировано в качестве кандидата на выборную должность. (Например, для кандидата на пост Президента Республики Казахстан ценз оседлости составляет 15 лет, США — 14 лет, Азербайджана, Республики Беларусь — 10 лет.)

Возрастной ценз предусматривает требования к возрасту избирателя и кандидата. В 109 из 150 государств активное избирательное право предоставляется лицам старше 18 лет, в нескольких — лицам старше 19—21 года, а в четырех странах (Бразилия, Куба, Иран, Никарагуа) — с 16 лет. При пассивном избирательном праве предусматривается более высокий возрастной ценз (для Президента Италии — 50 лет, ФРГ, Эстонии — 40 лет, США, Грузии, Украины, Беларуси — 35 лет).

Ценз языка означает, что избиратель и кандидат должны уметь писать и читать на государственном языке. Сейчас этот ценз можно наблюдать в конституциях ряда африканских стран (Руанда, Малави), стран СНГ (Молдова, Казахстан, Узбекистан, Украина), а также в государствах Балтии — бывших советских прибалтийских республиках.

Ценз пола является явно дискриминационным и не применяется в избирательном законодательстве демократических государств.

Религиозный ценз распространен в основном в исламских государствах. Например, для того чтобы быть избранным в парла-

мент Ирана, необходимо исповедовать ислам. Исключения предусмотрены для граждан, исповедующих традиционные для национальных меньшинств конфессии и постоянно проживающих в этом государстве.

Образовательный ценз предполагает допущение к выборам лиц, обладающих установленным уровнем образования. Его разновидностью является *ценз грамотности,* который предполагает умение читать и писать на государственном языке. В ряде стран к этому требованию добавляется требование знать и понимать конституцию.

Имущественный ценз предусматривает наличие у избирателя или кандидата определенной имущественной массы как условие обладания активным или пассивным избирательным правом. Его разновидностью является избирательный залог, который вносится кандидатом перед его регистрацией в избирательную комиссию.

Общим правилом является неучастие в выборах лиц, признанных судом недееспособными.

В ряде государств закрепляется *ценз неопороченности,* в соответствии с которым не голосуют лица, содержащиеся под стражей по приговору суда.

Ценз несовместимости означает запрет одновременно занимать выборную и иную публичную должность. Несовместимость означает также обязанность для выборного лица освободить ранее занимаемую им должность в случае его избрания. В ряде государств требуется предварительный уход в отставку, прежде чем баллотироваться в кандидаты на выборную должность.

Принцип равенства предполагает для реализации активного избирательного права равную для каждого избирателя возможность влиять на результаты выборов. Применительно к осуществлению пассивного избирательного права имеется в виду гарантирование претендентам равных условий участия в избирательной кампании. Запрещается установление в законе каких-либо преимуществ или ограничений для отдельных кандидатов, баллотирующихся на выборные публичные должности.

Равенство активного избирательного права обеспечивается тем, что каждому избирателю предоставляется равное количество голосов и все голоса имеют равный вес. Действует демократическое правило: «один избиратель — один голос».

Нарушением принципа равного избирательного права был так называемый *плюральный вотум* (множественное голосова-

ние), согласно которому одни избиратели могли иметь в зависимости от обстоятельств больше голосов, чем другие.

Проявлением плюрального вотума являются *куриальные выборы,* когда население делится на группы с неравным представительством. В ряде случаев сейчас куриальные выборы преследуют цель обеспечить определенную квоту в представительных органах власти той части населения, которая в большей степени подвержена дискриминации (женщины, этнические меньшинства, представители нетрадиционных религий и др.).

Принцип равенства также означает, что все граждане участвуют в выборах на равных основаниях, т. е. избирательные округа по своей численности должны быть одинаковыми (или примерно одинаковыми). Это достигается обеспечением единой нормы представительства: на каждого депутата должно приходиться одинаковое число жителей или избирателей округа. Порядок нарезки избирательных округов получил название *«избирательная география»* или «джерримендеринг».

При нарезке округов не разрешается нарушать границы административно-территориальных единиц, а потому допускается отклонение в численности населения избирательных округов на 25—30%. Однако некоторые приемы избирательной географии позволяют администрации (правительству), стоящей у власти, таким образом произвести нарезку избирательных округов, чтобы победить на выборах.

Конституционный принцип тайного голосования состоит в том, что избиратель подает свой голос без ведома и согласия других лиц, тем самым исключается какая-либо возможность контроля за его волеизъявлением.

Родиной тайного голосования является Франция, в которой оно было введено в широких масштабах в 1871 г.

Голосование может быть очным (непосредственным), когда сам избиратель является к месту голосования, и заочным, когда его волю реализуют по его поручению другие лица. Так, например, в ряде зарубежных стран (например, Великобритания, Германия, Дания) гарантируются избирательные права граждан, находящихся вне места своего жительства, им разрешено голосовать по почте или доверенности.

Используя очную форму голосования, избиратель в большинстве государств заполняет бюллетени, которые могут быть как официальными (изготовленными государством), так и неофициальными (обычный лист бумаги, куда избиратель вписы-

вает фамилии кандидатов). Но есть и необычные способы тайного голосования. Так, в ряде развитых государств голосование производится в специальных избирательных машинах. Во многих афро-азиатских странах, где значительная часть населения неграмотна, вместо бюллетеней используются урны с портретами кандидатов, куда избиратели опускают шар или жетон.

Альтернативой тайному голосованию является открытое голосование, которое может быть простым или поименным. При простом голосовании избиратели голосуют открыто, но мнение каждого голосующего не фиксируется. При поименном голосовании, напротив, позиция каждого избирателя придается публичной огласке.

Принцип добровольности означает, что именно избиратель принимает решение о своем участии в избирательном процессе. Органы государственной власти и местного самоуправления, другие лица не вправе принуждать избирателей к участию или неучастию в выборах. Это называется *свободный вотум избирателя.*

Участие в выборах в большинстве стран является свободным и добровольным. Прийти на избирательный участок — это гражданский долг каждого избирателя, однако в этих странах за неучастие в выборах (абсентеизм) не наступает какой-либо юридической ответственности.

Причины абсентеизма избирателя могут быть самыми различными: аполитичность, безразличие к выборам, проявление гражданского протеста, наличие объективных обстоятельств (болезнь, отпуск, отдаленность от избирательных участков и др.). Меры борьбы с уклонением от голосования разнообразны и включают в себя не только наказание, но и поощрение за участие в выборах.

В некоторых государствах существует *обязательный вотум,* т. е. юридическая обязанность избирателей участвовать в голосовании. За нарушение этой обязанности наступают различные санкции: наложение штрафа (в Египте — 1 доллар США, в Турции — 14 долларов США, в Бельгии — 25 франков, в Австрии — 1000 шиллингов), лишение возможности занимать государственные и муниципальные должности (в Аргентине — в течение трех лет). Однако эти санкции не распространяются на лиц, для которых участие в голосовании является факультативным (в Бразилии это лица в возрасте от 16 до 18 лет и старше 70 лет).

Могут быть предусмотрены и моральные санкции. Так, например, в Италии неучастие в выборах без уважительной причины в течение пяти лет фиксируется в судебных органах, а мэр коммуны может вывесить для всеобщего обозрения список избирателей, без уважительных причин уклонившихся от голосования. В ряде зарубежных стран практикуется также объявление порицания в суде, опубликование в средствах массовой информации фамилий неявившихся.

В странах, где законодательно закреплен обязательный вотум, участие избирателей в выборах достигает 90% и более. Во многих европейских государствах постоянно в парламентских выборах принимают участие 55—60% граждан, имеющих право голоса.

7.3. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов

Избирательный процесс выступает как форма реализации субъективного и объективного избирательного права, представляющая важнейшую процедуру осуществления народовластия. Исходя из этого, порядок проведения выборов в основном регламентируется процессуальными нормами избирательного права.

Избирательный процесс отражает определенный тип политической системы и непосредственно влияет на нее.

Под *избирательным процессом* как политико-правовой категорией принято понимать урегулированную законами деятельность органов, групп избирателей, политических партий, общественных объединений по подготовке и проведению выборов в государственные институты и муниципальные органы.

Если понимать избирательный процесс в узком смысле, то данное явление включает в себя установленные законом, последовательно сменяющие друг друга стадии. Любые выборы обязательно должны пройти через основные стадии без исключения какой-либо из них. Однако некоторые стадии избирательного процесса носят факультативный характер, например повторное голосование или повторные выборы.

Выборы представляют собой длящуюся во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами.

1. *Назначение выборов.* Эта стадия заключается в установлении даты голосования. Обычно парламентские выборы назначаются главой государства или правительством.

2. Образование избирательных округов. Избирательный округ — это территория, которая образована согласно соответствующему избирательному законодательству и от которой непосредственно избираются депутаты представительных органов и выборные должностные лица. Существует три основных вида округов: одномандатные, многомандатные и общегосударственные.

3. *Образование избирательных участков.* Избирательный округ состоит из более мелких избирательных единиц, объединяющих избирателей общим местом голосования, — избирательных участков.

4. *Избирательные органы.* Организацию и проведение выборов осуществляют специальные коллегиальные органы — избирательные трибуналы, советы, комиссии и др. Выделяют четыре вида избирательных комиссий: центральные, территориальные, окружные и участковые.

5. *Регистрация избирателей.* Эта стадия заключается во включении лица в специальные избирательные документы (списки избирателей), определяющие круг граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории конкретного избирательного участка.

6. *Выдвижение и регистрация кандидатов.* Здесь определяется круг лиц, из числа которых будут избраны депутаты, сенаторы, президент. Основными способами выдвижения кандидатов традиционно выступают:

— самовыдвижение;

— выдвижение избирателями;

— выдвижение политическими партиями либо иными общественными объединениями.

7. *Предвыборная агитация.* Главный смысл этой стадии в том, что граждане, избирательные объединения имеют право законными методами и в допускаемых законом формах вести агитацию за или против любого кандидата или избирательного объединения.

Формы предвыборной агитации разнообразны: публичные мероприятия, встречи кандидатов с избирателями, воздействие на избирателей через средства массовой информации.

8. *Голосование.* Это самая главная стадия избирательного процесса, которая представляет собой народное волеизъявление по

вопросу об избрании выдвинутых кандидатур. Голосование может быть очным (непосредственным) и заочным (например, по почте).

9. *Подсчет голосов и определение результатов выборов*. Поданные голоса подсчитываются сначала на избирательных участках, затем пересылаются в вышестоящие избирательные комиссии. Определяется прежде всего число действительных голосов, т. е. число бюллетеней установленной формы. Результаты выборов должны быть обязательно опубликованы. В ряде государств (США, Канада, Нидерланды) длительное время достаточно широко используются электронные устройства для голосования.

Если выборы оказались нерезультативными, то проводятся либо повторное голосование, либо повторные выборы.

7.4. Мажоритарная избирательная система, ее характерные черты и особенности

Под *избирательной системой* обычно понимают порядок определения результатов выборов, позволяющий выявить, кто из баллотирующихся кандидатов избран в качестве депутата или на конкретную выборную должность. При этом в зависимости от способа подсчета голосов результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться различными.

Порядок распределения депутатских мандатов между кандидатами по результатам голосования определяет вид избирательной системы: *мажоритарная, пропорциональная* и *смешанная*.

Исторически первой избирательной системой стала *мажоритарная,* в основе которой лежит принцип большинства: избранными считаются такие кандидаты, которые получили установленное большинство голосов.

При данной системе территория всей страны делится на примерно равные по числу избирателей округа, от которых избираются депутаты.

В зависимости от минимального количества голосов избирателей, необходимого для избрания кандидата, выделяют следующие разновидности мажоритарной системы: абсолютного большинства, относительного большинства, квалифицированного большинства.

Несомненными достоинствами мажоритарной системы называют простоту, возможность участия избирателей в процедуре выдвижения кандидатов, поименное перечисление всех претендентов.

К тому же считается, что эта система более универсальна, так как дает возможность учитывать и партийные интересы (избирательные объединения и избирательные блоки могут выдвигать своих кандидатов по всем избирательным округам), и интересы избирателей, не входящих в общественные организации.

Вместе с тем ей присущи и недостатки: опасность искажения соотношения политических сил в парламенте по сравнению с действительно существующим в обществе; невозможность точного учета реального влияния организаций, предвыборных союзов, партий.

В основе *пропорциональной* избирательной системы лежит принцип пропорционального представительства политических объединений, участвующих в выборах. В отличие от мажоритарной системы при пропорциональной системе избиратель голосует за политическую партию (избирательное объединение), а не за конкретное лицо. Положительными чертами этой системы является то, что она способствует адекватному отражению парламентом реального соотношения политических сил в обществе, укрепляет политический плюрализм и стимулирует многопартийность. К недостаткам можно отнести отстраненность большинства избирателей от процедуры выдвижения кандидатов и как результат отсутствие прямой связи между конкретным кандидатом и избирателями.

Система, которая призвана соединить позитивные стороны и по возможности исключить недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, называется *смешанной.* Например, в 1993 г. Италия перешла от пропорциональной системы к смешанной.

Общим для всех разновидностей избирательных систем является то, что они могут применяться как при любой явке избирателей на выборах, так и при установленном обязательном проценте явки (25, 50%). В этих случаях выборы признаются состоявшимися.

Самой распространенной за рубежом является мажоритарная система *относительного большинства,* при которой побеждает тот кандидат, который получил больше голосов, чем любой из его соперников.

Данная система результативна и исключает второй тур выборов, так как не требует от претендента для его победы набрать установленный минимум голосов. Однако если кандидатов много, то голоса избирателей распределяются между ними, что ис-

кажает истинную волю электората. При этом голоса, поданные за неизбранных кандидатов, пропадают, и, если кандидатов более 20, может оказаться избранным тот, за кого подано менее 10% голосов.

При данной системе в англосаксонских странах не устанавливается порог явки избирателей, считается, что не пришедшие на выборы избиратели согласны с мнением большинства.

Недостатком данной системы является и то, что не учитывается мнение тех избирателей, которые проголосовали против победившего кандидата. Ведь зачастую бывает так, что в совокупности сумма голосов, поданных за других кандидатов, больше, чем сумма голосов, поданных за победившего кандидата. Например, за кандидата А проголосовало 40 тыс. избирателей, за кандидата Б — 30 тыс., за кандидата С — 20 тыс. Таким образом, хотя против кандидата А в сумме проголосовало 50 тыс. избирателей, он победит на выборах, набрав голосов больше относительно каждого из своих соперников.

При мажоритарной избирательной системе *абсолютного большинства* побеждает тот кандидат, который получил абсолютное большинство голосов — 50% + 1 голос. Здесь имеет значение, как определяется большинство голосов: 1) от общего числа зарегистрированных избирателей; 2) от числа проголосовавших избирателей; 3) от поданных действительных голосов. Зарубежное законодательство может предусматривать все эти случаи.

В отличие от мажоритарной системы относительного большинства система абсолютного большинства предполагает возможность двухтурового избирательного процесса. Если никто из кандидатов не набирает в первом туре абсолютного большинства голосов, то проводится второй. Самым распространенным является повторное голосование, которое проводится по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов (как правило, по такой схеме проходят выборы президента, например, в Польше). В некоторых странах во втором туре принимают участие все кандидаты, получившие установленный законом процент голосов (при выборах депутатов Парламента, например, Франции это 12,5%).

Особенностью данной избирательной системы является требование обязательного кворума, без которого выборы признаются несостоявшимися. Как правило, обязательный процент явки составляет 50% (выборы президента), реже — 25% или иное количество голосов.

Положительной чертой этой разновидности мажоритарной системы по сравнению с мажоритарной системой относительного большинства является то, что побеждает кандидат, поддержайный реальным (представительным) большинством избирателей.

Отрицательной чертой этой системы является то, что чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов, что в итоге приводит к нерезультативности выборов.

Специфической, редко встречающейся разновидностью мажоритарной избирательной системы является система *квалифицированного большинства,* при которой побеждает тот кандидат, который получил квалифицированное большинство голосов. Такая система применяется в основном при избрании глав государств и иных должностных лиц. Например, Президент Азербайджана в 1995—2002 гг. для избрания должен был получить две трети голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Затем это правило было отменено как нецелесообразное.

7.5. Пропорциональная избирательная система. Виды ограничения принципа пропорционализма

В странах, имеющих длительные демократические традиции, устоявшуюся многопартийность, чаще используется другая разновидность избирательной системы — пропорциональная. Ее смысл заключается в том, чтобы каждая политическая партия или другое избирательное объединение, участвующие в выборах, получили в парламенте число мандатов, пропорциональное числу поданных за них голосов. Такая система широко применяется при выборах депутатов нижней палаты парламента.

Каждая партия предлагает избирателю свой так называемый партийный список, в котором перечислены кандидаты в порядке очередности на замещение мест в парламенте. Однако избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за весь список.

Если партийный список собирает голоса, необходимые только для получения одного депутатского места, то его получает кандидат, стоящий в списке на первом месте, чаще всего им бывает партийный лидер. Если поданных за партию голосов будет больше, то в число депутатов могут попасть претенденты, находящиеся ниже по списку.

В пропорциональной системе используется *метод избирательной квоты (метра)* — это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата. Избирательная квота определяется разными методами: метод естественной квоты, метод искусственной квоты, методы делителей, наибольшего остатка и др. Приведем пример подсчета голосов при этой системе.

Допустим, в представительный орган необходимо избрать 11 депутатов. В голосовании принимали участие 12 050 избирателей. Для того чтобы определить избирательную квоту, нужно число избирателей разделить на число депутатов (12 050 : 11 = = 1095). Таким образом, для избрания одного кандидата необходимо собрать 1095 голосов избирателей.

В выборах принимали участие три партии. За партию А проголосовало 6250 избирателей, за партию В — 3500, за партию С— 2300 избирателей. Чтобы определить количество мест в представительном органе, которые получила каждая партия, нужно число полученных ею голосов разделить на избирательную квоту.

A - 6250 : 1095 = 5,70
B - 3500 : 1095 = 3,20
C - 2300 : 1095 = 2,10

Исходя из целых чисел, партия А получила 5 мест, В — 3 места, С — 2 места. Очевидно, что осталось нераспределенным 1 место, которое будет передано той партии, у которой остаток голосов самый большой. В нашем примере это партия А.

Общий результат выборов: партия А — 6 мест, В — 3, С — 2.

В целях исключения возможности преобладания в парламенте мелких конфликтующих группировок, отражающих интересы незначительного числа избирателей, в пропорциональной системе введено правило, называемое «заградительный пункт» или «избирательный барьер». Согласно ему партии, не собравшие установленного минимума голосов, исключаются из распределения мандатов.

В ФРГ заградительный пункт составляет 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в Болгарии, Венгрии, Италии, Украине — 4, в Испании — 3, в Израиле — 1%. Это правило выгодно крупным, хорошо организованным партиям, действующим длительное время, и фактически ущемляет интересы молодых или недавно образованных партий и избирательных объединений.

7.6. Референдум: понятие, виды, практика применения

Референдум (от лат. referendum буквально: то, что должно быть сообщено) — это голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Его родиной считается Швейцария, где такая форма волеизъявления народа практикуется с XV в.

Вопросы, выносимые на всенародное альтернативное голосование, или совокупность предлагаемых вариантов вопросов и ответов называются *формулой референдума*. Данные вопросы предполагают положительный или отрицательный ответ избирателя, а также выбор из нескольких возможных решений. Будет принято то решение, которое собрало наибольшее число голосов избирателей по сравнению с другими.

Общим правилом является то, что формула референдума не должна включать вопросы:

— чрезвычайного и безотлагательного характера (принятие экстраординарных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения);

— требующие специальных знаний (принятие и изменение бюджета, исполнение или изменение внутренних финансовых обязательств государства);

— ответ на которые известен заранее (повышение заработной платы, снижение налогов).

Не выносятся на суд избирателей вопросы о формировании состава органов государственной власти и органов местного самоуправления или об их персональном составе, амнистии или помиловании.

В референдуме принимают участие все лица, обладающие активным избирательным правом.

Классификация этого института проводится по различным основаниям.

1. По территориальному признаку референдумы подразделяются на *общенациональный, региональный* и *местный*. Вопросы, выносимые на региональный и местный референдумы, не могут выходить за рамки той компетенции, которая предоставлена конституционными нормами.

2. В зависимости от содержания законопроекта выделяют *конституционный* и *обыкновенный* референдумы. На конституционный референдум выносятся вопросы, связанные с приня-

тием новой конституции (например, во Франции 1958 г.) или внесением в нее поправок. На обыкновенном референдуме решаются иные вопросы, не имеющие конституционного значения (например, на референдумы в Шотландии и Уэльсе были вынесены билли о деволюции, т. е. по вопросу о возможности децентрализации в государственном строительстве и создании региональных парламентов).

3. Референдумы могут быть *обязательными* и *факультативными*. В первом случае конституция устанавливает, что решение по определенному вопросу может быть принято только путем всенародного альтернативного голосования. Во втором случае на референдуме решаются вопросы, вынесение которых на всенародное голосование не обязательно, и решение может быть принято другим путем.

4. По характеру выносимого решения референдумы делятся на *императивные* (при которых вопрос считается принятым окончательно) и *консультативные* (когда путем голосования выявляется мнение избирателей, либо учитываемое, либо не учитываемое парламентом, например при принятии закона); *утверждающие* (при которых утверждается решение органа власти) и *отвергающие* (когда отменяется ранее принятое государственное решение).

Эти виды референдумов часто переплетаются: один и тот же референдум может быть одновременно местным, факультативным и консультативным.

Референдум может проводиться также по узловым вопросам внешней политики. Так, в 1995 г. избиратели Австрии, Швеции и Финляндии путем альтернативного голосования выразили согласие на вступление этих государств в Европейский Союз. А в Швейцарии в 2001 г. большинство граждан на референдуме по вопросу об ускоренном вступлении страны в эту европейскую организацию высказались против.

Законодательство о референдумах устанавливает запрет на проведение всенародных голосований в условиях военного, чрезвычайного или осадного положения. По общему правилу не проводится референдум дважды по одному и тому же вопросу. Или он может быть проведен по этому вопросу через определенный промежуток времени (например, в Испании, Болгарии — через три года, в Венгрии — через два года). В Канаде такой перерыв между референдумами по одному и тому же вопросу составляет 10 лет.

Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем принимает участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым или одобренным, если за него проголосовало большинство пришедших на голосование.

Решение, принятое в результате всенародного альтернативного голосования, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Однако практически все подобные решения отражаются в актах конституционного и текущего законодательства.

Литература

Страновский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. Разд. VII. § 1.

Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Журнал российского права. 1998. № 10—11.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко.* М., 1999. С. 29—37.

Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1995. Т. 2. Гл. VII. § 1, 2.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина.* М.: Норма, 1999. Гл. 7. § 1, 2.

Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских Сообществ: Справочник. М., 1992.

Народовластие в России — очерк истории и современного состояния / Под ред. *Ю, А. Дмитриева.* М., 1997.

Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. *В. В. Маклаков.* М.: Норма, 2003.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 10. § 1.

ТЕМА 8. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

8.1. Глава государства в системе органов государственной власти

Государственная деятельность осуществляется через органы государственной власти. Важное место отводится главе государства.

Глава государства — это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо, осуществляющее верховное представительство государства в международных отношениях и внутриполитической жизни страны. Он является символом государственности, единства нации.

Его конституционно-правовой статус зависит *от формы правления и характера политического режима.* Причем в рамках стран с одной и той же формой правления реальная политическая роль и объем властных полномочий главы государства могут серьезно различаться.

В качестве главы государства выступают:

— *наследственный монарх,* т. е. суверенное лицо, законно Властвующее по собственному праву и не связанное политической ответственностью (реже встречается институт выборного монарха, где последний избирается на определенный срок, например Малайзия и Объединенные Арабские Эмираты);

— *выборный президент,* т. е. должностное лицо (первый чиновник в государстве), законно властвующее в течение определенного срока в силу прямого или косвенного народного волеизъявления. Также известен институт пожизненного президентства, однако это исключение из общего правила. На пост главы государства может избираться любой гражданин, удовлетворяющий указанным в конституции и законе требованиям;

— *узурпатор,* т. е. лицо, властвующее без правовых оснований либо в силу произвольных оснований (например, лицо, пришедшее к власти после государственного или военного переворота, незаконного захвата власти);

— *коллегиальный орган* в виде президиумов высшего представительного органа и государственных советов, постоянных ко-

митетов (бывшие социалистические страны в послевоенный период — Албания, Болгария, Венгрия, Польша). В Швейцарии существует Федеральный совет — коллегиальный орган, в состав которого входит семь равноправных членов, избирающих сроком на один год председателя (Президента Конфедерации), совершающего отдельные действия в качестве главы государства, но его реальные полномочия невелики.

Функции главы государства, например, при наследовании престола или временной недееспособности монарха могут быть переданы его представителю — регенту или регентскому совету. Кроме того, обязанности главы государства может выполнять должностное лицо, действующее от имени монарха в одном из государств, входящих в унию (например, в Австралии, Новой Зеландии, которые образуют унию с Великобританией, эти функции выполняют генерал-губернаторы и лейтенант-губернаторы, назначаемые монархом по решению парламента каждого из этих государств).

В системе высших органов государственной власти глава государства занимает формально-юридическое приоритетное положение, хотя фактически оно может быть не столь значимо. В этом случае он выступает лишь в качестве официального символа, не имеющего реальных властных полномочий. В странах, реализующих в той или иной мере принцип разделения властей, глава государства может как возглавлять исполнительную власть (президентская республика, абсолютная и дуалистическая монархия), так и быть частью национального представительного органа государственной власти (Индия), а также не относиться ни к одной ветви власти, выполняя координирующую функцию (смешанная республика).

8.2. Компетенция главы государства

В различных сферах государственной деятельности главы государства наделяются общими полномочиями, которые можно разбить на несколько групп.

Во-первых, это *представительские* полномочия. Глава государства осуществляет функции верховного представительства государства вовне и внутри страны (подписывает международные договоры, имеет право непосредственного обращения к главам иностранных государств и правительств, назначает дипломатических представителей, осуществляет аккредитацию

представителей в зарубежных государствах, выступает с официальными обращениями к парламенту и посланиями к нации). Например, в США ежегодные послания Президента рассматриваются как изложение политической программы правительственной деятельности на предстоящий период. В сфере международных отношений глава государства выступает от имени государства в силу своего положения и не нуждается в каком-либо специальном уполномочии. К его компетенции в ряде стран отнесено объявление войны и подписание мирных договоров.

Во-вторых, это полномочия, связанные с *управлением делами государства:*

— в *законодательной* сфере (право созыва сессий парламента, право его досрочного роспуска, созыв чрезвычайных сессий, законодательная инициатива, право вето на законопроекты, вотированные парламентом, опубликование законов, право обращаться в органы конституционного контроля о конституционности того или иного акта);

— в сфере *исполнительной власти* (назначение главы правительства и принятие его отставки, участие в формировании правительства, решение стратегических вопросов военного управления в качестве главнокомандующего вооруженными силами, введение особых режимов управления, издание собственных нормативных актов (в странах парламентской формы правления они обычно нуждаются в контрасигнатуре);

— в *судебной* сфере (назначение на судебные и высшие судебные должности, содействие в осуществлении решений судов и др.).

В-третьих, полномочия *по конкретизации правового статуса личности* (решение вопросов гражданства, предоставления политического убежища, осуществление права помилования и смягчения наказания, осуществление награждений, присвоение почетных, специальных и высших воинских званий).

В-четвертых, *чрезвычайные полномочия.* Глава государства объявляет чрезвычайное положение (осадное положение, военное положение, состояние повышенной опасности), в связи с чем вправе принимать акты, имеющие силу закона. В этот период приостанавливается действие ряда конституционных норм, закрепляющих некоторые гражданские, политические, экономические, социальные, культурные права и свободы, ограничиваются полномочия представительных органов: парламент лишается права выражения недоверия правительству.

8.3. Президент: правовое и фактическое положение в различных республиках

Отличительными чертами *президентской республики* являются следующие.

1. Избираемый на всенародных выборах президент— глава государства и глава исполнительной власти.

2. Президент формирует и возглавляет свою исполнительную администрацию (США, Мексика) или правительство (Перу, Кыргызстан), которые ответственны только перед ним, а не перед парламентом. Таким образом, правительство формируется на внепарламентской основе. При этом действует принцип несовместимости депутатского мандата и портфеля министров. В правительстве президентской республики, как правило, отсутствует должность премьер-министра.

3. Парламент не может отправить в отставку администрацию (правительство). В виде исключения в президентских республиках наличествует пост «административного» премьер-министра и даже право парламента увольнять отдельных министров.

4. Глава государства — президент избирается без участия парламента, путем прямых выборов либо через коллегию выборщиков (США), в состав которой не могут входить члены парламента.

5. Президент не имеет права досрочного роспуска парламента.

6. Основным принципом организации и осуществления власти является принцип разделения властей.

При *суперпрезидентской республике* законодательство зарубежных государств закрепляет за этим высшим должностным лицом неограниченное право роспуска парламента, право введения по своему усмотрению чрезвычайного, военного и осадного положения, право издавать декреты с силой закона, единолично назначать и смещать глав, местных (региональных) администраций, судей и т. д.

При такой форме правления практически отсутствуют конституционные механизмы смещения президента со своего поста, не функционирует характерная для классической президентской республики система сдержек и противовесов в лице «сильного» парламента и независимого суда. В современных условиях эта разновидность республики существует в Ираке, Сирии, Туркменистане, Узбекистане, Казахстане, в ряде государств Африки,

иногда к суперпрезидентским относят и некоторые республики Латинской Америки. Для Индонезии такая модель была характерна в последний период правления Сукарно и в годы правления генерала-диктатора Сухарто.

Парламентская республика юридически характеризуется следующими чертами.

1. Глава государства — президент не является главой правительства и занимает не совсем важное место в системе органов государственной власти.

2. Парламент является полновластным органом, который формирует политически ответственное перед ним правительство и сам избирает президента (или это происходит при его самом активном участии).

3. Главой правительства — премьер-министром назначается лидер партии парламентского большинства либо лидер партийной коалиции. Онформирует правительство на парламентской основе, состав которого, как правило, утверждается парламентом (или его палатой).

4. Высший представительный орган контролирует деятельность правительства. Он может отправить в отставку правительство, выразив ему вотум недоверия, если последнее потеряет поддержку парламентского большинства. В этом случае президент имеет право по предложению правительства распустить парламент и объявить досрочные выборы.

5. Президент осуществляет свои полномочия, как правило, только по предложению правительства. Как и в парламентской монархии, здесь существует институт контрасигнатуры. Суть последнего заключается в том, что большинство актов главы государства вступают в силу только после того, как они подписаны главой правительства либо теми членами правительства, в сфере деятельности которых издаются данные акты. Смысл применения контрасигнатуры заключается в том, что ответственность за последующую реализацию названных актов несет не глава государства, а глава правительства либо соответствующий министр.

В *республике смешанного типа* элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской. Наиболее ярко они проявляются в современной Франции.

Глава государства здесь юридически наделен действительно широкими полномочиями, вплоть до чрезвычайных, в то время как полномочия парламента ограничены. В то же время су-

шествует ограниченная парламентская ответственность правительства.

Адепты смешанной формы стремятся совместить признаки различных республик и обеспечить разумный баланс властей в системе «президент—правительство—парламент». Причем в центр этой системы поставлен обладающий большими полномочиями глава государства.

Недостатком смешанной формы правления является то, что создается система власти, которая замкнута на главе государства и во многом зависит от его личных качеств. Однако, как свидетельствует конституционное развитие Франции, Парламент усиливает свои полномочия, тогда как влияние Президента несколько ослабляется. Определенную роль в этом сыграли решения органа конституционного контроля — Конституционного совета, а также сильные демократические традиции французского общества.

8.4. Статус монарха

В нескольких десятках стран современного мира главами государств являются монархи. Особенности статуса монарха заключаются в единоличном, наследственном и пожизненном характере принадлежащей ему власти. Как правило, власть при этой форме правления переходит по праву рождения.

В настоящее время распространены следующие системы престолонаследования:

— *салическая:* престол наследуют только мужчины — прежде всего старший сын, тогда как женщины из круга престолонаследников исключаются полностью (Япония, Бельгия, Норвегия);

— *кастильская:* женщины полностью из круга престолонаследников не исключаются, однако преимущество отдается мужчинам по прямой восходящей линии (Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды);

— *скандинавская:* женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами (Швеция);

— *мусульманская:* трон наследуется не определенным лицом, а правящей семьей, которая сама решает, кто из родственников займет освободившийся престол (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия);

— *племенная:* монарха определяет племенной совет из числа сыновей покойного вождя (Свазиленд).

Монарх имеет право на ношение особого титула (король, царь, император, султан, шах, шахиншах, герцог, великий герцог и т. д.) и использование особых регалий его верховной власти (корона, трон, мантия, держава, скипетр). Супруга и дети монарха также обладают специальными титулами и регалиями. Обязательными требованиями к монарху являются его внепартийность, поскольку он выступает как арбитр общества, а также его принадлежность к определенной религии (в Великобритании — англиканской церкви; в Швеции — евангелической, в мусульманских странах — исламу; в Таиланде — буддизму). В ряде афро-азиатских стран монарх обладает определенными полномочиями и в религиозной сфере.

Реальный объем его прерогатив зависит от разновидности формы правления. Всей полнотой власти он обладает при абсолютной монархии, огромными полномочиями обладает монарх при дуалистической монархии. Наименьшие полномочия имеются у главы государства в условиях парламентской конституционной монархии. В недавнем прошлом монарху принадлежало исключительное право абсолютного вето, которое парламент не мог преодолеть. Конституционным обычаем Великобритании стало неприменение права вето королем, который уже три столетия его не использует. В послевоенных конституциях Японии и Испании такое право не предусматривается совсем. Королевской прерогативой является использование так называемых спящих полномочий: роспуск парламента, отставка премьер-министра, введение военного положения. На деятельность и фактический статус монарха как главы государства оказывают существенное воздействие утвердившиеся политические, правовые и религиозные обычаи и традиции.

Монарх — неприкосновенная персона: его нельзя привлечь к какой-либо ответственности. За действия монарха по управлению государственными делами политическую ответственность несут министры и правительство в целом.

Нация считает себя обязанной содержать монарха и его двор, на эти цели парламентом ежегодно выделяются определенные денежные средства (цивильный лист).

Литература

Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. М., 2000. Гл. 6.

Исаев М. А., Чеканский А. Н., Шишкин В. Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М., 2000.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1995. Т. 2. Гл. IX. § 1.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина.* М.: Норма, 2002. Гл. 8.

Матвеев В. Страсть власти и власть страсти. Историческое исследование о нравах королевского двора Англии. М., 1997.

Медушевский А. Н. Конституционная монархия в Европе, Японии и России // Общественные науки и современность. 1994. № 6.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000. Гл. IX.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 12. § 2.

Шаповал В. П. Британская Конституция: Политико-правовой анализ. Киев, 1991.

ТЕМА 9. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

9.1. Парламент: порядок формирования, структура и полномочия

Смысл деятельности парламента как общенационального представительного учреждения состоит в согласованном принятии государственных решений, прежде всего законов, после всестороннего обсуждения. Он консолидирует разнообразные социальные интересы и призван выражать волю народа.

Реальное значение парламент приобрел после буржуазных революций XVII—XVIII вв., однако он возник гораздо раньше — в Англии в XIII в. Парламент как собственное наименование для обозначения представительного учреждения используется в Великобритании, Франции, Италии, Японии, Индии, Бельгии и других странах. В США и странах Латинской Америки он называется Конгрессом, в Швеции — Риксдагом, в Испании — Генеральными Кортесами, в Норвегии — Стортингом, в Украине — Верховной Радой, в Израиле — Кнессетом.

В каждой стране по-своему решаются вопросы устройства и функционирования парламента, но есть общие признаки, которые учитываются в парламентской практике.

В конституционно-правовом отношении положение органа народного представительства определяется формой правления. В парламентской республике и парламентской монархии выборный представительный орган государственной власти, олицетворяя народный суверенитет, формирует и контролирует правительство, а в президентской (полупрезидентской) республике и дуалистической монархии он делит власть с главой государства, который сам формирует и контролирует правительство (это не исключает отдельных властно-контрольных полномочий парламента).

По структуре парламенты — однопалатные или двухпалатные. Однако в политической истории известны случаи парламентов с большим количеством палат (парламент СФРЮ в 70-е гг. XX в. состоял из пяти палат, что осложняло его работу).

Способы формирования нижней и верхней палат различны. Члены нижней (первой) палаты обычно называются депутатами, народными представителями и избираются на четыре-пять лет либо непосредственно гражданами, либо путем многостепенных выборов (Китай), либо посредством косвенных выборов (Бутан, Свазиленд). Верхняя (вторая) палата, состоящая из сенаторов (или других лиц), формируется различными способами: путем прямых выборов (США, Бразилия, Италия, Румыния, Япония), путем непрямых выборов (Франция, Индия, Беларусь), сочетанием прямых и косвенных выборов (Испания), посредством назначения на должность (Канада, Иордания, Таиланд, ФРГ). В ряде стран при формировании сената используется несколько способов (Бельгия, Норвегия). В Великобритании на протяжении многих веков места в палате лордов ряд членов палаты занимали по наследству. Срок полномочий верхних палат — пять, шесть и даже восемь лет (например, в Республике Палау).

По структуре парламенты разнообразны, большинство из них однопалатные (уникамеральные). Двухпалатные (бикамеральные) парламенты составляют меньшинство, хотя за последнее время их число расширилось (Польша, Румыния, Чехия, Словения, Фиджи, Казахстан и др.). Как правило, они включают в себя руководящие органы: председателя (спикера), заместителя председателя (вице-спикера), президиум, бюро. Для выполнения полномочий создаются парламентские комиссии, комитеты, а из членов одной партии или партийного блока — парламентские фракции, депутатские группы.

Специфика компетенции парламента связана с его природой как высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть. Парламент сам вправе определять свою компетенцию путем принятия законов и даже конституции (в тех государствах, где конституция принимается или утверждается парламентским способом). Он издает основополагающие акты о компетенции органов исполнительной и судебной власти, а в федеративных государствах устанавливает основы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, разграничивая сферы их ведения. Это единственный орган государственной власти, обладающий законодательной властью и создающий законы. Исключение — КНР, Республика Туркменистан, где предусмотрены два государственных органа, осуществляющих в общенациональном масштабе законотворчество. Другие государственные органы (например, исполнительные)

могут принимать законы, если прямо уполномочены парламентом, т. е. в порядке делегирования законодательных полномочий и на конкретный срок.

Современный парламент обладает законодательными, представительными, финансово-бюджетными и организационно-контрольными полномочиями, а также полномочиями в сфере международных отношений, обороны и безопасности.

Рассмотрим организационно-контрольные парламентские полномочия более подробно. Они обширны и имеют многолетнюю практику осуществления в государствах с парламентскими формами правления. Значимы они в президентских и полупрезидентских республиках, однако их осуществление связано прежде всего с *системой сдержек и противовесов*. В реализации контрольных полномочий главным образом заинтересовано парламентское большинство, оппозиционное правительству или главе государства, которое эффективно использует предоставленные конституционные правомочия. Типичный пример — Франция в 90-х гг. XX в. или США в условиях *разделенного правления*.

Парламентский контроль разнообразен и проявляется в форме:

1) депутатского вопроса, задаваемого устно на заседании парламента, и депутатского запроса, выраженного документально. Они содержат обращение в компетентный орган, чаще всего к правительству, о предоставлении необходимой информации, важной для депутата или избирателей;

2) интерпелляции — особой разновидности депутатского запроса, вносимой группой парламентариев правительству по крупному или политически значимому вопросу. Она сопровождается парламентскими дебатами и приводит к постановке вопроса о доверии правительству. Результатом интерпелляции может быть отставка отдельного министра, нескольких министров, всего правительства;

3) парламентского расследования (в этом случае создается специальная комиссия или комитет по расследованию). Оно проводится по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа;

4) отчета правительства, органов исполнительной власти, учреждений (органов), подконтрольных парламенту, о проделанной работе, сопровождаемого принятием соответствующего парламентского решения;

5) выражения недоверия правительству или отказа в доверии, что приводит к его отставке. Однако в политической и парламентской практике подобное происходит редко и напрямую зависит от соотношения сил в представительном органе государственной власти.

Содержание парламентских полномочий, их объем и особенно соотношение между собой неодинаковы в зарубежных государствах.

В классических президентских республиках не предусмотрены конституционные основания роспуска парламента. Однако они могут быть в силу фактических обстоятельств (например, военного переворота, воспрепятствования деятельности законодательного органа). В государствах с парламентскими формами правления предусмотрены следующие типичные конституционные основания роспуска парламента — в случаях выражения недоверия правительству, отказа правительству в доверии, при неспособности сформировать правительство, при непринятии государственного бюджета в установленный срок.

9.2. Внутренняя организация парламента и его палат

Внутренняя структура палат парламента определяется их регламентами, в ряде стран — конституцией и законами. Численность членов палат парламента составляет от нескольких десятков до нескольких сотен человек. Рекордсменом по численности является однопалатный парламент социалистического Китая — Всекитайское собрание народных представителей, состоящее почти из 3 тыс. человек. Это отчасти можно объяснить огромной численностью населения и избирательного корпуса КНР.

Возглавляет палату руководитель, избираемый депутатами, как правило, на весь срок работы палаты, редко — на срок сессии. В отдельных случаях председателем палаты является не депутат, а лицо, занимающее эту должность согласно конституционным положениям (в США, Индии Сенат возглавляет вице-президент).

Нижняя палата по численности больше верхней и формируется на основе *более широкого народного представительства*. Верхняя палата чаще всего выражает особые интересы регионов или субъектов федерации. В странах Запада палаты парламента действуют самостоятельно на основе принципа раздельного осу-

ществления полномочий. Каждая из палат имеет закрепленный конституционными и законодательными нормами свой круг полномочий и предметов ведения.

Внутри палат из числа депутатов создаются специализированные рабочие структурные подразделения — комитеты и комиссии в целях предварительной подготовки и рассмотрения вопросов, выносимых на парламентское заседание. В зависимости от содержания подготавливаемых проектов решений они бывают:

— законоподготовительными (для разработки или рассмотрения проектов законов);

— следственными (для организации парламентских расследований);

— согласительными (для разрешения разногласий между палатами).

Комитеты и комиссии могут быть постоянными и временными; обычно следственные и согласительные комиссии (комитеты) создаются и действуют ограниченный период времени. Типичные постоянные комитеты (комиссии), создаваемые повсеместно: по вопросам обороны, внешней политики (иностранным делам), безопасности (или контролю за деятельностью спецслужб), законодательству, промышленной политике, торговле, региональным связям, сельскому хозяйству. Действуют парламентские комиссии (комитеты) — мандатная, по регламенту, по обслуживанию депутатов.

Крупная роль в организации парламентской работы, представительстве социальных и политических интересов принадлежит партийным фракциям и депутатским группам, которые должны насчитывать определенное в парламентском регламенте число депутатов. Фракции возглавляются лидерами политических партий. Обычно руководящие и рабочие органы парламента, включая постоянные комитеты и временные комиссии, образованы на основе пропорционального представительства партийных фракций и депутатских групп. В привилегированном положении находятся партии, составляющие *парламентское большинство.*

Решающая роль в осуществлении законотворческих и контрольных полномочий при бикамеральном парламенте принадлежит *нижней палате.* Первостепенно ее значение и в принятии финансово-бюджетных законов. Верхняя (вторая) палата принимает то или иное участие в законодательном процессе, одоб-

ряя, изменяя или отклоняя принятые нижней палатой законопроекты.

Внешними органами парламента могут быть депутатские делегации, участвующие в межпарламентских ассамблеях, в межгосударственных союзных органах.

Во многих странах действуют специальные органы финансового контроля, образуемые парламентом и подконтрольные ему. Чаще всего они именуются счетными палатами (Бельгия, Германия, Италия, Франция и др.). Их главная задача — организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей государственного бюджета и отдельных государственных внебюджетных фондов, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования государственной собственности, предотвращение правонарушений в финансово-бюджетной сфере. Эти контрольные органы регулярно представляют парламенту или его палатам информацию об исполнении государственного бюджета и о проведенных контрольных мероприятиях.

В Польше важными контрольными полномочиями обладает Верховная контрольная палата — высший орган государственного контроля, подчиняющийся нижней палате парламента — Сейму. Она контролирует деятельность органов правительственной администрации, Национального банка, государственных юридических лиц, иных структур с точки зрения законности, экономичности, целесообразности и добросовестности.

При парламентах создаются такие органы, как *омбудсман* (уполномоченный) по защите прав человека, женщин, национальных меньшинств, комитеты по связям с соотечественниками за рубежом, экспертно-консультативные советы по совершенствованию законодательства, по согласованию социально-экономических интересов между государством, работодателями и профсоюзами.

9.3. Законодательная процедура в парламенте

Законодательный процесс является одним из наиболее стабильных институтов конституционного права, мало подверженным изменениям. Это строго формализованный, урегулированный нормативно-правовыми актами и обычаями порядок принятия закона. Несоблюдение законодательных процедур предполагает признание закона неконституционным. В федеративных госу-

дарствах общенациональный парламент не вправе рассматривать и принимать законопроекты, отнесенные конституционными нормами к сфере исключительных полномочий членов (субъектов) федерации. Важнейшими участниками законодательного процесса являются депутаты и само общенациональное выборное представительное учреждение — парламент. В странах западной демократии парламентскому законодательному процессу присущи гласность, публичность, воздействие общественного мнения.

Законодательный процесс состоит из ряда стадий: осуществление права законодательной инициативы, обсуждение законопроекта, принятие закона, одобрение его второй палатой (если таковая существует), промульгация закона главой государства, его опубликование, вступление закона в юридическую силу.

Официальное внесение законопроекта предполагает его прохождение в соответствии с нормативными правовыми установлениями, что означает последовательное движение на основе установленных парламентских процедур.

Принятие закона зависит от реализации *права законодательной инициативы,* под которой понимается правомочие определенных в конституционных (законодательных) нормах субъектов (государственных органов, депутатов и др.) по внесению законопроектов в палату парламента. Правовым последствием осуществления данного права является обязанность парламента рассмотреть внесенные законопроекты.

Конституции большинства демократических государств закрепляют круг субъектов законодательной инициативы путем их точного перечисления, хотя этот перечень в различных странах может существенно отличаться. Как правило, к их числу относят правительство и депутатов парламента; в некоторых государствах Европы, Азии и Латинской Америки — высшие (верховные) суды, органы, представляющие особые социальные интересы в рамках предметов их ведения.

В парламентских государствах основным субъектом законодательной инициативы является правительство. В федеративных государствах этим правом наделяют законодательные легислатуры субъектов федерации. В президентских и полупрезидентских республиках правом законодательной инициативы широко пользуется президент.

В большинстве стран придерживаются усложненной процедуры внесения законов, связанных с финансовыми обязатель-

ствами государства. Особенности принятия финансово-бюджетных законов:

1) право их внесения предоставлено ограниченному кругу субъектов — правительству или главе государства;

2) вносятся в нижнюю палату парламента;

3) обязательно требуется заключение правительства или главы государства;

4) существуют жестко ограниченные сроки их разработки, представления и рассмотрения;

5) инициатива и активность депутатов при их рассмотрении в парламенте ограничиваются.

Регламент палат парламента подробно регулирует саму процедуру осуществления законодательной инициативы. Иногда определенные законы вносятся только в верхнюю палату (ряд государств Латинской Америки, Азии, Африки).

Предшествует традиционной законодательной процедуре этап подготовки закона, который не рассматривается как часть законодательного процесса, если последний трактуется в узком смысле слова. В зарубежных странах, как правило, этот этап не урегулирован ни в регламенте парламента, ни в законодательных нормах.

Однако в ряде стран существуют законодательные нормы, относящиеся к стадии, предшествующей осуществлению законодательной инициативы. Проект закона может быть подготовлен гражданами и выдвинут в порядке реализации *народной правотворческой инициативы.* В этом случае требуется собрать большое число подписей граждан в поддержку законопроекта (в Италии — не менее 50 тыс., в Испании — 500 тыс.). В Австрии минимум 100 тыс. граждан или одна шестая часть граждан трех земель могут внести законопроект через Центральную избирательную комиссию на обсуждение парламента.

Обсуждение законопроекта — наиболее продолжительная стадия законодательной парламентской процедуры. Внесенный в нижнюю или верхнюю палату парламента проект закона предварительно рассматривается в комитетах (комиссиях), а затем — на пленарном заседании. Как правило, законопроект проходит три чтения. В первом чтении решается вопрос о целесообразности принятия его концепции, во втором он совершенствуется и «обрастает» многочисленными поправками, а в третьем — принимается в целом. Достаточно редко для подготовки законопроекта создается специальная депутатская комиссия. Законопро-

ект, одобренный в третьем чтении той палатой, в которую он был внесен, при необходимости направляется в верхнюю палату. Процесс обсуждения во второй палате бикамерального парламента проходит ту же процедуру обсуждения, что и в первой палате. Двухпалатная структура парламента требует одобрения законопроекта обеими палатами. В случае разногласий между ними применяются различные согласительные процедуры. Если разногласия преодолены и закон принят палатами парламента, то тогда он подписывается главой государства, а затем *промульгируется* — официально опубликовывается.

Закон считается принятым, если за него проголосовало установленное большинство депутатов.

В усложненном порядке и в течение более продолжительного времени принимаются конституционные и органические законы.

В течение определенного конституцией времени со дня принятия парламентом закона глава государства может воспользоваться правом вето. Различают *абсолютное (резолютивное) вето,* которым пользуется монарх, и *отлагательное (суспензивное),* которым обладает президент. Абсолютное вето означает невозможность принятия данного закона, и преодолеть его нельзя. Отлагательное вето предполагает возражения президента против законопроекта. Оно может быть преодолено как путем голосования квалифицированным большинством депутатов парламента, так и внесением в законопроект устраивающих президента изменений (капитуляция).

С момента официального опубликования закона исчисляется срок начала его действия (вступления в законную силу) — от одного дня до нескольких недель.

Парламент принимает разнообразные законы — конституционные, органические, ординарные, кодексы. Законодательный характер имеет парламентский регламент — нормативный акт, посвященный процедуре деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти. На основе регламентных норм парламент осуществляет принадлежащие ему полномочия. Издание регламента — сфера исключительных прерогатив представительного органа, свидетельство самостоятельности, важной государственной и политической роли. Парламент также выпускает многочисленные акты с ненормативным содержанием: постановления, резолюции, декларации, заявления, обращения, приветствия.

9.4. Правовое положение депутата парламента

Депутаты — профессиональные парламентарии, которые с момента получения депутатского мандата наделяются специальными правами и привилегиями.

К числу важнейших относятся неответственность и неприкосновенность (иммунитет) депутатов. Первое означает, что парламентарий не отвечает за действия, высказывания, непосредственно связанные с его депутатской деятельностью, как в период, так и после истечения срока своих полномочий. Иммунитет заключается в том, что депутат без согласия парламента или его руководящих органов не может быть привлечен к ответственности или подвергнут аресту за совершение правонарушения, за исключением случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления.

Получив на выборах «представительский мандат», депутаты должны выражать волю избирателей, те общественные интересы, которые обеспечивают выполнение законодательной и иных функций парламента. За выполнение профессиональной депутатской деятельности парламентарий получает вознаграждение (индемнитет), как правило в несколько раз превосходящее по размеру оплату квалифицированного специалиста.

Общим требованием к парламентариям в президентских и полупрезидентских республиках является невозможность совмещения депутатского мандата с другими, как выборными, так и невыборными должностями. Напротив, при парламентской форме правления депутат может быть одновременно членом правительства. Запрещается занятие предпринимательской (коммерческой) деятельностью.

Взаимоотношения между избирателями и избранным ими депутатом могут строиться на принципах императивного мандата и свободного мандата. Каждый принцип содержит определенный режим ответственности депутата перед избирателями.

Принцип свободного мандата означает, что парламентарий юридически не связан поручениями избирателей и действует в парламенте, сообразуясь со своими представлениями о должном и собственной совестью. На этом основании отрицается право избирателей его отозвать как не оправдавшего их доверия. В соответствии с современной доктриной конституцион-

ного права депутат в парламенте прежде всего — полноправный член коллегии, обладающий властными полномочиями на всей государственной территории и выражающий общенациональные интересы.

На практике обладающий свободным мандатом депутат оказывается зависимым от политической партии или избирательного объединения (общественного движения), поддержавших его на выборах. Кроме того, он зависит от тех организаций и лиц, которые финансировали его избирательную кампанию или оказали ему другую поддержку.

Принцип императивного мандата включает в себя совокупность трех элементов: обязательность наказов избирателей для депутата; обязательную отчетность депутата; право его отзыва избирателями, если он не выполняет или плохо выполняет наказы (поручения).

В данном случае депутат выступает мандатарием, представителем избирателей того округа, в котором он избран. Он связывает себя наказами перед избирателями и несет ответственность за неисполнение своих обязательств. Существо ответственности выражается в отказе избирателей поддержать депутата на очередных выборах или в его отзыве в случае неоправдания им оказанного доверия.

В современных государствах используется сочетание и свободного, и императивного мандата. Как правило, на общегосударственном уровне применяется свободный мандат, но на уровне местного сообщества, где депутат теснее связан с избирателями, — императивный.

Например, депутат японского Парламента обладает свободным мандатом, но может быть исключен в любое время из состава палаты резолюцией большинства присутствующих членов палаты. Тогда как на местном уровне депутат может быть отозван досрочно по требованию одной трети избирателей большинством голосов.

В ряде государств (Австрия, Бразилия) вместе с депутатом избираются его заместители, содействующие выполнению депутатских обязанностей. В случае выбытия депутата его заместитель замещает мандат и становится полноправным депутатом.

В большинстве зарубежных стран депутаты на первом заседании парламента приносят присягу.

Литература

Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М., 2001. Гл. IX.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1999. Разд. IX.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М., 1995. Т. 2. Гл. VIII.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина.* М.: Норма, 2002. Гл. 9.

Котелевская И. В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.

Коукли Дж. Двухпартийность и разделение властей в современных государствах // Политические исследования. 1997. № 3.

Медушевский А. И. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002. Разд. 6.

Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. *Б. Н. Топорнина.* М., 1993.

Парламенты мира: Сборник / *И. П. Ильинский, Н. С. Крылова, А. И. Ковлер* и др. М., 1991.

Тимофеева Р. Г. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций со схемами. М., 2004. Тема 14.

Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. Гл. 10.

ТЕМА 10. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

10.1. Место правительства в системе органов государственной власти

Правительство — это центральный (общенациональный) *орган исполнительной власти*. Его официальные наименования самые разнообразные: Правительство (Германия, Молдова, Франция, Чехия), Совет министров (Бельгия, Италия, Сирия), Кабинет министров (Азербайджан, Украина, Латвия), Кабинет (Исландия, Япония), Государственный совет (Китай, Норвегия, Республика Корея, Швеция), Исполнительный совет (Новая Зеландия), Федеральный совет (Швейцария).

Правительство осуществляет общее руководство государственными (публичными) делами и отвечает перед народом за свою деятельность. В условиях демократии правительство должно выражать общие (общенациональные) интересы, а не частные, корпоративные или региональные. Оно обеспечивает проведение внутренней и внешней политики, охрану конституционного строя и установленного правопорядка. Правительство наделено *широкими исполнительно-распорядительными полномочиями*.

В системе государственной власти правительство занимает, как правило, доминирующее положение.

Во главе правительства стоит премьер-министр, председатель совета министров, канцлер, другое должностное лицо (например, Премьер Государственного совета в КНР). В президентских и полупрезидентских республиках главой правительства (исполнительной власти) является президент, как исключение — вице-президент или административный премьер-министр. Создание или упразднение последней ответственной государственной должности зависит всецело от президента, который передает ему часть своих полномочий, как правило, социально-экономического характера. В классических президентских республиках глава государства присутствует на всех заседаниях правительства (кабинета) и непосредственно руководит им.

Правительство постоянно взаимодействует с различными государственными органами, прежде всего с парламентом. В той или иной степени высший представительный (законодательный) орган осуществляет контроль за правительством и проводимой им политикой. Наиболее широко и последовательно контрольные полномочия проявляются в рамках парламентских форм правления. Глава государства участвует в формировании правительства, а в президентской республике и при абсолютной монархии даже возглавляет его.

Правительство руководит работой министерств, иных органов исполнительной власти, координирует и контролирует их деятельность.

В абсолютном большинстве государств статус и функции члена правительства несовместимы с депутатским мандатом (исключение — страны с развитыми традициями классического парламентаризма), любой выборной должностью, с деятельностью, прямо направленной на извлечение прибыли.

По партийному составу различают *однопартийные* и *коалиционные* (фактически многопартийные) правительства. Однопартийные правительства формируются в тех странах парламентской демократии, где существует парламентское большинство. В этом случае конкретная политическая партия располагает стабильным большинством депутатских мандатов (типичный пример — Великобритания, Новая Зеландия, Япония до начала 90-х гг. XX в.). Коалиционные правительства создаются там, где ни одна политическая партия не имеет устойчивого большинства в парламенте (например, Италия, Нидерланды, Финляндия).

Если ни одна из партий, представленных в парламенте, не смогла самостоятельно сформировать правительство, а создание парламентской коалиции невозможно, образуется *правительство меньшинства.* В этом случае лидеры партий, общественных объединений, политический истеблишмент откладывают на некоторое время парламентские выборы. Правительство меньшинства «не делает резких движений», не меняет радикально политический курс, а занимается текущими государственными делами. Подобное правительство действует, как правило, несколько месяцев, а затем проводятся парламентские выборы и проясняется расстановка политических сил.

В некоторых странах с парламентскими формами правления в условиях военного противостояния или внешней агрессии образовывается *правительство национального единства* с участи-

ем не только правящей партии (партий), но и оппозиции. Однако это является временной, краткосрочной мерой.

В условиях смены общественного строя или политического режима может создаваться *временное правительство,* обладающее чаще всего ограниченными полномочиями. Одно из исключений — правительство Франции в 1958 г. в период формирования Пятой Республики, обладавшее огромными прерогативами.

В целом надо констатировать тенденцию к усилению властно-управленческих полномочий и функций в руках правительства и к его большей самостоятельности, стремление уйти от реального парламентского или общественного контроля.

10.2. Порядок формирования и структура правительства

Способ и порядок формирования правительства определяется формой правления, конституционными нормами и принципами, политическими традициями страны. Существует две модели формальной процедуры образования правительства, отличающиеся степенью участия парламента в его формировании: *парламентская* и *внепарламентская.*

Парламентская модель применяется в условиях парламентаризма, частично в смешанных республиках. Согласно ей право на формирование правительства получает та политическая партия или коалиция партий, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента. Иными словами, парламентская модель предусматривает образование правительства по итогам парламентских выборов.

По общему правилу глава государства назначает главу правительства, пользующегося доверием большинства парламента. Такой традиционный порядок формирования правительства существует в Италии, Индии, ФРГ. Так, согласно конституциям этих стран, глава государства назначает главу правительства (например, в Италии это председатель Совета министров, в Индии — Премьер-министр), который затем уже формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав и программу действий.

При парламентской модели формирования правительства юридическое закрепление кандидатуры председателя и состава правительства осуществляет парламент с помощью важнейшего

правомочия — вынесения вотума доверия. Если предлагаемый состав правительства или его глава не получат доверия парламентского большинства, то возможен роспуск парламента.

Внепарламентская модель формирования правительства применяется в президентских республиках, дуалистических монархиях, в ряде смешанных республик. Право на формирование в этом случае имеет не парламент, а президент, другой глава государства. Иными словами, правительство в доверии парламента не нуждается и формируется независимо от него.

В качестве примера внепарламентской модели формирования правительства при смешанной республике можно привести Францию. Согласно Конституции Президент Республики назначает премьер-министра. По предложению премьер-министра он же назначает других членов правительства, а также может уволить их. Однако правительство несет ответственность не только перед Президентом, но и перед Парламентом. Для нормальной своей работы правительство нуждается в доверии Национального собрания. Так, согласно парламентской традиции и конституционным нормам отставка правительства должна быть связана с выражением недоверия Национального собрания правительству.

Структура и состав правительств отличаются разнообразием. В ряде стран статус правительства урегулирован законодательно неполно и фрагментарно (например, в Великобритании).

Есть страны, где структура и состав органов исполнительной власти регулируются достаточно подробно законом (США, Испания, Польша). В Испании состав правительства включает председателя, его заместителей, министров и других членов, определяемых в законодательном порядке. В ряде европейских стран в состав правительства входят министры без портфеля — высокопоставленные чиновники, не руководящие конкретным министерством или ведомством. Существуют государства, где в правительство входят парламентские секретари, призванные поддерживать связи с парламентскими структурами. В последние десятилетия наряду с традиционными министерствами (обороны, иностранных дел, финансов, экономики, юстиции) во многих развитых странах образованы новые — энергетики, охраны окружающей среды, культуры, туризма, образования. Для развитых стран характерным является небольшой перечень министерств и ведомств.

10.3. Полномочия правительства

Полномочия правительства широки и разнообразны и в принципе устанавливаются конституционными и законодательными нормами, а в некоторых странах также правовыми обычаями. Вместе с тем в большинстве стран этот центральный орган исполнительной власти фактически осуществляет полномочия, предоставленные главе государства, главе правительства и отдельным министрам, что вытекает из особого места данного института в системе государственного аппарата, его политической значимости.

В условиях парламентских форм правления правительство при осуществлении своих полномочий руководствуется программой деятельности, одобренной представительным (законодательным) органом государственной власти.

Исходя из предметных и функциональных направлений деятельности данного органа, можно выделить следующие группы полномочий:

1) по осуществлению текущего государственного управления: проводит государственную политику в социально-экономической сфере, формирует целевые общенациональные программы развития регионов, важнейших отраслей производства, управляет через правительственные органы (министерства, комитеты, комиссии, агентства) объектами государственной собственности, осуществляет кадровые назначения в системе исполнительной власти;

2) организационно-правотворческие: является наиболее активным субъектом права законодательной инициативы в парламенте, при его непосредственном участии разрабатываются многие крупные законопроекты, проводит их в соответствии с парламентскими процедурами, издает постановления, декреты, ордонансы, распоряжения, которые могут подменять законы, обеспечивает их реализацию;

3) в сфере обороны, безопасности, внешней политики и внешнеэкономической деятельности: вырабатывает совместно с другими государственными институтами внешнеполитический курс, осуществляет меры по обеспечению обороны и национальной безопасности, назначает отдельных дипломатов и военачальников;

4) финансово-бюджетные: вырабатывает проект государственного бюджета и финансовых планов, добивается их приня-

тия парламентом, исполняет государственный бюджет и финансовые планы, обеспечивает проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики.

В условиях введения чрезвычайного осадного и военного положения прерогативы правительства резко возрастают. Оно может принимать акты, ограничивающие права, свободы граждан, депортировать нежелательных иностранцев, вводить дополнительные обязанности для физических и юридических лиц. Однако особые типы управления (правовые режимы) могут устанавливаться только на законных основаниях (при наличии реальной внешней угрозы акта агрессии со стороны иностранного государства или коалиции государств, крупных массовых беспорядках, экологических или техногенных катастрофах большого масштаба) на ограниченный срок, как правило на 60—90 дней.

В ведении правительства находятся вооруженные силы, спецслужбы, военизированные формирования типа национальной гвардии. По Конституции Франции правительство во главе с премьер-министром несет ответственность за национальную оборону (ст. 21), но на практике крупные военно-стратегические вопросы решаются им по согласованию с Президентом.

Правительство *для осуществления текущего, оперативного управления* может образовывать рабочий исполнительный орган — президиум, бюро. Заседания последнего проводятся по мере необходимости, во многих странах еженедельно, в строго определенное время. Председательствует на них глава правительства, присутствует узкий круг должностных лиц — заместители главы правительства, министры иностранных дел, финансов, юстиции, руководители спецслужб, отдельные крупные чиновники.

Литература

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. Гл. 10.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1999. Разд. IX. § 2.

Исполнительная власть: сравнительно-правовые исследования: Сборник статей и обзоров / Отв. ред. *В. В. Маклаков*. М., 1995.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1996. Т. 1—2. С. 592-608.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина*. М.: Норма, 2002. Гл. 10. § 1-3.

Осавелюк А. М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право. 1993. № 12.

Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.

Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. Гл. 11. § 2, 3.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. С. 438—448.

ТЕМА 11. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

11.1. Понятие и основные принципы местного самоуправления

Исторически социальное назначение местного самоуправления было связано с защитой местных (муниципальных) интересов, которые касаются решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. При этом местное самоуправление можно равным образом назвать и организацией власти, и управленческой деятельностью органов местного самоуправления, и складывающейся местной практикой.

В юридической науке *под местным самоуправлением* принято понимать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую специальными выборными и иными органами, непосредственно представляющими ее население.

Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., являющаяся основным международно-правовым актом, который регулирует муниципальные отношения в большинстве европейских стран, под местным самоуправлением понимает «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (п. 1 ст. 3). В Хартии особо оговаривается необходимость создания специальных органов, избираемых всеобщим голосованием, ответственных за управление общественными делами, при этом исполнительные органы являются подотчетными им.

В настоящее время наличие в стране эффективного местного самоуправления, отвечающего международным стандартам, рассматривается как важнейший показатель демократизма существующего государственного режима. Органы местного самоуправления, являясь определенным противовесом центральной власти, возникли и развивались как наиболее приближенные к населению в решении вопросов жизнедеятельности местного

сообщества. Первоначально их формирование проходило в условиях ограниченного избирательного права. Впоследствии в большинстве стран существовавшие избирательные ограничения (имущественный, образовательный цензы, ценз оседлости) были либо сняты, либо снижены.

Волна децентрализации, прокатившаяся практически по всем европейским странам с конца 70-х до начала 80-х гг. XX в., заставила центральные власти почти повсеместно осуществить перераспределение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, расширив сферу компетенции нижних уровней, а именно органов местного самоуправления.

В Германии, например, в период с 1965 по 1975 г. земли осуществили административную реформу, в результате которой значительно усилились полномочия муниципалитетов, укрепилась их финансовая база. Во Франции в 1970 г. были внесены дополнения в административный муниципальный кодекс 1957 г., в соответствии с которыми был ослаблен контроль за муниципалитетами. Вслед за этим были приняты законы: от 31 декабря 1966 г., который разрешал муниципалитетам создавать свои ассоциации (союзы коммун); от 16 июля 1971 г., предоставивший общинам право создавать консорциумы; от 31 декабря 1973 г. и 29 июля 1975 г., укрепившие финансовую базу муниципалитетов; декреты 64—251 и 64—252 от 14 марта 1964 г., которые положили начало созданию региональных администраций; от 5 июля 1972 г., который трансформировал регионы в инструмент экономической децентрализации. В Испании в принятой в 1978 г. Конституции был закреплен принцип местного самоуправления. В Италии создание регионов в 1970 г. повлекло за собой не только передачу широких полномочий региональным органам власти, но и ревизию действовавшего Закона о муниципалитетах и провинциях 1934 г. и принятие в 1990 г. нового соответствующего закона, предоставившего муниципалитетам дополнительные права в сфере финансов.

В Европейской хартии местного самоуправления получили свое правовое закрепление следующие принципы местного самоуправления:

— самостоятельность осуществления местных коммунальных функций, опирающаяся на муниципальную собственность, местные налоги, распоряжение местной полицией и т. д.;

— выборность органов данного уровня путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования;

— организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе государственного управления;

— определенная финансовая автономия;

— ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;

— право принимать собственные нормативные акты;

— осуществление представительными муниципальными органами местного самоуправления контроля за исполнительными органами.

11.2. Системы (основные модели) местного управления и самоуправления

Разнообразие подходов зарубежных государств к организации жизнедеятельности местного сообщества предопределяет многообразие типов организации местной власти. Факторами, определяющими выбор той или иной модели организации местного управления, являются административно-территориальное устройство, национальные особенности и местный муниципальный опыт.

Выделяют две основные системы организации власти на местах.

1. *Англо-американская система* характеризуется наличием местного самоуправления на всех уровнях ниже уровня государства, субъекта федерации или автономии (Великобритания, США, Новая Зеландия, Канада, Индия, другие страны из числа бывших британских колоний или доминионов). Эту систему отличает отсутствие назначаемого правительством представителя, осуществляющего контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Сказанное не означает отсутствие правительственного контроля вообще, он осуществляется опосредованно, с помощью судебных, а не административных процедур.

Так, например, в Великобритании, где продолжает сохранять позиции так называемая «общественная» модель местного самоуправления, отсутствуют на местах полномочные представители правительства, опекающие местные органы. Однако государственный контроль за муниципальной властью осуществляют министерства по делам окружающей среды, образования, здравоохранения и др. Британское законодательство определяет пределы полномочий муниципальных органов, нередко используются финансовые рычаги воздействия на них.

Для англо-американской системы местного самоуправления характерна абсолютная выборность и срочность полномочий органов местного самоуправления и ряда должностных лиц. В административно-территориальных единицах население напрямую избирает совет (правление), обычно на два-четыре года, начальника полиции, казначея, атторнея, являющегося представителем данной административно-территориальной единицы в суде и др. Мэры избираются либо непосредственно населением, либо советом. В ряде случаев совет может нанимать на определенный срок менеджера для выполнения управленческих функций (подобная практика распространена в США).

Органа общей компетенции не существует. Управленческой деятельностью, например в Великобритании, занимаются отраслевые постоянные комиссии (комитеты), создаваемые из членов совета. Комитеты в рамках своих сфер управленческой деятельности занимаются подбором и организацией работы служащих.

2. *Континентальная система* в противоположность англо-американской предполагает сочетание местного самоуправления с местным и региональным управлением в различных формах (Франция, Италия, Бельгия, Голландия, Португалия, Испания и другие государства). Одной из таких форм может быть административная опека, широко применявшаяся до 50-х гг. XX в. в Западной Европе и заключающаяся в том, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения назначенного государством местного администратора. Другой формой является административный надзор за проверкой законности решений муниципальных органов. При этом администратор может оспорить решение только в судебном порядке.

Данная система основана на сочетании выборных местных органов с назначаемыми правительством полномочными представителями, осуществляющими административный надзор за их работой. Например, во Франции реформой 1982 г. такой надзор был смягчен, однако суть системы осталась прежней: Комиссар Республики (представитель государства) наблюдает за правильным осуществлением полномочий департаментскими службами. Через административный суд он может аннулировать акты коммунального, департаментского и регионального уровней.

В некоторых случаях выборный орган местного самоуправления является одновременно представителем государственной администрации на муниципальном уровне. Так, в ФРГ суще-

ствуют административные единицы, именуемые правительственными округами (29 округов). Ведущее положение в управлении ими занимают правительственные президенты, назначаемые земельными правительствами и непосредственно подчиняющиеся министрам внутренних дел земель. Правительственный президент обладает широкими полномочиями по надзору за органами коммунального управления. Ему непосредственно подчинены правительственный президиум (состоящий из чиновников, назначаемых в административном порядке и ведающих вопросами общего управления), а также отраслевые органы управления. Эти управленческие структуры представляют собой систему местного управления, построенную на принципах административного подчинения. Ее низовое звено — главы администраций районов (ландраты и районные директора) одновременно являются и чиновниками, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления. В данном случае мы наблюдаем смешанный вариант модели: сочетание местных органов самоуправления и управления.

Разновидностью континентальной является *иберийская система* местного управления. Она получила распространение в испаноговорящих государствах Латинской Америки. Эта модель управления весьма вариативна, имеет существенные различия по странам. В латиноамериканских республиках, где сильна роль президента, значение и, соответственно, объем полномочий представителей центра значительно больше по сравнению с европейскими аналогами. Помимо контрольных функций представители центра руководят полицией и осуществляют надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления. При данной системе представитель центральной власти осуществляет проверку законности актов, принимаемых органами местного самоуправления. Решение считается вступившим в силу, если в установленный срок на него не поступило возражений от представителя центра. В качестве противовеса, гарантии независимого функционирования органов местного самоуправления выступает их право на судебную защиту.

11.3. Компетенция муниципальных органов

Европейская хартия, устанавливая, по крайней мере, европейский стандарт местного самоуправления, оговорила важнейшие параметры эффективного функционирования местного са-

моуправления: оно должно быть «одновременно эффективным и приближенным к каждому гражданину».

В мировой практике различают *унифицированные* и *неунифицированные модели местного управления*. При первой (Италия, Бельгия, Франция) действует единая система управления на местах, однопорядковые муниципальные органы обладают равным статусом. Как правило, сама система таких органов регулируется конституционными нормами.

При неунифицированной модели (Великобритания, США, Канада, ФРГ, Греция, Испания) однопорядковые муниципальные органы обладают разным правовым статусом (это зависит главным образом от того, расположены они в городской или сельской местности). В этой модели местного управления каждая система содержит крупные подсистемы с собственными центрами регулирования и контроля муниципальной деятельности, занимающими промежуточное положение между общегосударственными органами и местностями. Существуют прямые административные отношения этих органов (независимо от вида и ступени) с соответствующими правительственными учреждениями. Заметим также, что элементы соподчинения между муниципалитетами различных ступеней наличествуют в ряде зарубежных стран.

Большинство европейских стран придерживается законодательного закрепления компетенции органов местного самоуправления. Доказано практикой, что компетенцию органов местного самоуправления необходимо определять по мере возможности в конституции и законодательстве, а не предоставлять на временной основе. В государствах — членах Европейского Союза существует возможность делегирования полномочий от вышестоящих к нижестоящим органам власти. Органы местного самоуправления в принципе не подчиняются вышестоящим уровням власти, за исключением тех сфер или вопросов, ответственность за которые определена законом за вышестоящими органами.

Тем не менее существует несколько исключений из этого общеевропейского правила. В основном все они имеют отношение к так называемому предварительному контролю за законностью. В таких странах, как Италия и Бельгия, некоторые решения муниципальных или провинциальных советов являются объектом предварительного контроля на предмет их законно-

сти. Такой контроль осуществляется специальным правительственным комитетом.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления разрешен только надзор по делегированным полномочиям; по собственным полномочиям допускается только последующий надзор за законностью.

По способу формирования и статусу органов местного самоуправления условно выделяют *«парламентскую»* и *«президентскую»* модели.

Первая характеризуется избранием местных исполнительных органов представительными органами из своего состава. Во многих случаях глава местной администрации одновременно может являться председателем местного представительного органа. При этом представительный орган является вышестоящим по отношению к главе администрации, что подразумевает подотчетность последнего.

Вторая модель — прямые выборы населением как представительного органа, так и главы местной администрации и даже некоторых должностных лиц исполнительной и судебной власти (казначея, прокурора, мирового судьи, шерифа — начальника полиции). Имея один общий источник власти, данные выборные органы осуществляют свою деятельность на паритетных началах.

Зачастую в одном государстве могут существовать обе эти модели. Например, для северо-германских земель ФРГ характерна «парламентская» модель, тогда как на юге преобладает «президентская».

Федеративные государства (США, Канада, Швейцария) отличаются особой сложностью в организации местного самоуправления. Каждый субъект федерации имеет здесь свое административно-территориальное деление, которое складывалось в процессе многовекового исторического развития. В Конституции Канады статус местных органов вообще четко не регламентирован. В п. 8 ст. 92 Конституционного акта 1867 г. (Конституции) говорится лишь о том, что законодательные органы провинций имеют право принимать законы, касающиеся своих муниципальных учреждений. В силу этого, а также особенностей каждого субъекта федерации административно-территориальное деление в канадских провинциях не одинаково. Даже в пределах одной провинции муниципальные органы часто име-

ют разные формы (в зависимости от целей, которые перед ними ставятся, от численности населения).

Для системы муниципальных органов США характерны: отсутствие четкого разграничения правового статуса муниципалитетов различных видов, несовпадение классификации этих органов с делением на городские и сельские территории, наконец, особая форма деконцентрации функций, при которой на территории муниципальных органов для управления выделенными из их ведения службами создаются специальные округа, часто не совпадающие с другими административно-территориальными единицами.

Муниципальные органы призваны решать только местные дела, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества. К таковым относятся: руководство развитием коммунального хозяйства, муниципальной собственностью, решение социальных вопросов, пожарная безопасность, санитарный контроль и т. д.

В унитарных государствах общий контроль за местными органами осуществляется центральным правительством (в лице одного или нескольких министерств). Во Франции и Италии, например, этим ведает министерство внутренних дел, в Японии — министерство по делам местного самоуправления. В федеративных государствах деятельность местных органов контролируется, как правило, субъектами федерации.

Литература

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. Гл. 12.

Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе // Правоведение. 1998. № 4.

Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999.

Васютин Ю. С., Емельянов Н. А. Местное самоуправление в зарубежных странах: Учеб. пособие. Москва; Тула, 1998.

Глотов С. А. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. Саратов, 1999. Разд. IV. Гл. 2.

Драго Р. Административная наука. Пер. с франц. М., 1994.

Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. М., 2000. С. 476-482.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1995. Т. 2. Гл. XI. § 3.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина*. М.: Норма, 2002. С. 291-299.

Таболин В. В. Право муниципального управления. М., 1997.

Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. С. 312-318.

Штатина М. А. Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ТЕМА 12. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

12.1. Характерные черты Конституции США

Соединенные Штаты Америки по праву считаются *родиной первой в мире Конституции,* которая и в настоящее время остается действующей. Ее называют юридической библией. Она была принята 17 сентября 1787 г. 55 делегатами от штатов специально созванного учредительного органа — Конституционного конвента. Через два года 4 марта 1789 г. после ратификации 11 из 13 учредивших Североамериканское государство штатов Конституция вступила в силу. Этот документ вошел в конституционную и политическую историю прежде всего как основополагающий акт организации государственной власти и закрепления судебного механизма защиты основных прав и свобод граждан от посягательств со стороны государственных органов федерального и регионального уровня. В Конституции и иных актах закреплены принципы республиканского правления, федерализма, принцип разделения властей, дополненный системой сдержек и противовесов, механизмом независимой и влиятельной судебной власти.

Основной Закон США является консолидированным по форме и лаконичным по содержанию конституционным актом. Конституция состоит из *преамбулы (введения),* не являющейся ее нормативной частью, и *семи статей,* соответственно регламентирующих: статус Конгресса США, статус Президента, организацию судебной власти Федерации, федеративное устройство, процедуру изменения Конституции, а последние две статьи главным образом имеют значение переходных и заключительных положений. Фактически статьи являются главами (разделами) для дифференциации основополагающих постулатов.

Неотъемлемой частью Конституции являются поправки к ней. Более чем за двухсотлетнюю историю существования Американского государства было принято только 27 поправок к

Конституции. Принятые конституционные поправки не включаются в основной ее текст, а размещаются после под соответствующим номером.

Данная Конституция относится к числу *жестких, процедура изменения ее существенно затруднена*. Для внесения поправки необходимо, чтобы за нее проголосовало не менее двух третей депутатов обеих палат Конгресса либо специальный конвент, созванный по инициативе двух третей штатов (практически не применяется). Эти поправки подлежат ратификации (утверждению) законодательными собраниями трех четвертей штатов либо тремя четвертями конвента штатов, созванного по решению федерального конгресса. Созданная система гарантирования жесткости Конституции позволила ей сохранить стабильность и жизнеспособность: из более чем 10 тыс. предложений о поправках за весь период ее существования Конгресс принял 40, но штаты ратифицировали только 27. Самые важные поправки — первые 10 (Билль о правах), ратифицированные одновременно с самой Конституцией; 12, 14, 15, 17, 19 поправки, касающиеся избирательного права; знаменитая 13 поправка (1865 г.), признававшая бывших рабов-негров американскими гражданами и провозглашавшая равенство прав граждан; 22 поправка, устанавливающая запрет на занятие должности президента одним и тем же лицом более двух сроков подряд при отсутствии перерыва, и последняя — 27 поправка, устанавливающая усложненный порядок повышения размера денежного содержания для сенаторов и членов палаты представителей.

В американской Конституции отсутствуют положения о праве ее толкования. Но на практике эту функцию осуществляют обычные суды и, прежде всего, Верховный суд США, превратившийся в важный инструмент политической системы. В литературе широкое распространение получило мнение о том, что на основании казуального толкования, осуществляемого Верховным судом и обычными судами, была создана новая, так называемая «живая конституция». Фактически акты по толкованию Конституции действуют наравне с самим Основным Законом, нередко дополняя и конкретизируя его.

12.2. Основы правового положения личности

Американская конституционная концепция прав и свобод человека сформировалась на основе теории естественного пра-

ва. Эта теория исходит из того, что человек обладает в его естественном состоянии (т. е. вне общества или политической общности, государства) правами, которыми он наделен самим фактом своего существования. Иными словами, *признание за человеком естественных и неотчуждаемых прав* является важнейшим постулатом конституционной доктрины.

Такой гуманитарный подход был отражен в принятой 4 июля 1776 г. Декларации независимости США, провозгласившей создание нового государства, а также закрепившей некоторые права и свободы, исходя из их естественного происхождения. В Декларации говорится: «Мы полагаем самоочевидными те истины, что *все люди созданы равными,* что они наделены Творцом определенными *неотчуждаемыми правами, что к ним относятся жизнь, свобода и стремление к счастью,* что для обеспечения этих прав среди людей учреждаются государства, черпающие свои разумные полномочия в согласии управляемых».

Действующая Конституция США не закрепила четко сформулированного исчерпывающего перечня личных (гражданских) прав и свобод. В то же время она содержит ряд конкретных запретов нарушения прав и свобод граждан. Например, ст. I Конституции, устанавливая основы конституционного регулирования законодательной власти, запрещает принятие законов, имеющих обратную силу. Статья III, говоря о судебной власти, предусматривает обязательность рассмотрения всех дел о преступлениях с участием присяжных заседателей, а также устанавливает необходимость строгих правил доказательств при осуждении за государственную измену. Статья IV гарантирует, что «гражданам каждого штата предоставляются все привилегии и льготы граждан других штатов», а статья VI запрещает применение проверки религиозности в качестве условий для занятия государственных постов и должностей.

Первые 10 поправок к Конституции США, получившие название «Билль о правах», были приняты Конгрессом в 1789 г. и вступили в силу в 1791 г. Билль о правах, так же как и предшествующие конституционные документы, исходил из идеи неотчуждаемых, неотъемлемых прав человека. Провозглашенные в Билле о правах личные и политические права и свободы сформулированы как негативные права — установленные и гарантированные законом сферы автономии гражданина по отношению к государственной власти и другим лицам.

Наиболее важные нормы, регламентирующие гражданские права и свободы, содержатся в первой поправке к Конституции США, регламентирующей свободу религии, слова, печати, собраний. Она гласит: «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание либо ограничивающих свободу слова и печати или право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб».

Основные правовые позиции, касающиеся содержания, особенностей реализации и ограничения настоящих прав и свобод, были сформулированы Верховным судом США при рассмотрении конкретных дел.

Поправки к Биллю о правах провозглашают право граждан на ношение оружия, на защиту личности, дома, документов и имущества от необоснованного обыска или конфискации, на судебное разбирательство дел судом присяжных. Не допускается двойное (повторное) наказание за одно и то же преступление, запрещается требовать большой залог по судебным делам, налагать чрезмерный штраф, применять жестокие и необычные наказания.

Помимо Билля о правах к Конституции США было принято еще 10 поправок, затрагивающих права и свободы человека.

Конституционное регулирование прав и свобод человека и гражданина США дополняется законодательным регулированием, прежде всего путем судебного толкования конституционных норм. Так, например, развивая конституционное положение о свободе вероисповедания, Верховный суд сформулировал принцип, согласно которому государственные институты должны соблюдать нейтралитет в своих взаимоотношениях с церковью. Также на протяжении двухсотлетней политической истории Америки Верховным судом сформулированы критерии, определяющие допустимые пределы, за которыми свобода слова и свобода печати перестают охраняться первой поправкой.

В целом закрепленный на конституционном уровне перечень основных прав и свобод человека и гражданина в Соединенных Штатах Америки несколько отстает от международного европейского стандарта основных прав и свобод. Однако эффективно действует система судебных и административных гарантий защиты прав и свобод, в том числе на региональном и муниципальном уровне.

12.3. Американская партийная система

В США во второй половине XIX в. сформировалась уникальная партийная система, существующая и по сей день и не имеющая аналогов в современном мире. Ее качественная сторона состоит в том, что на всех трех уровнях власти — общенациональном, региональном (штатном), местном — господствуют и соперничают друг с другом ведущие буржуазные партии: *демократическая* и *республиканская*. Их конкуренция и взаимодействие обеспечивают социально-политическую стабильность в обществе. По социальной базе и идейной направленности это крупные, пользующиеся широкой поддержкой (и не только со стороны различных слоев буржуазии) центристские либеральные партии, проповедующие традиционные американские ценности.

Когда правящей партией становятся республиканцы (например, с января 2001 г. Президент США — Дж. Буш, ее лидер), то оппозицией являются демократы, даже если им принадлежит большинство в одной или двух палатах американского Конгресса.

Эти партии относятся к децентрализованным организациям, так как отсутствует большой партийный аппарат и нет прямой привязки их членов к работе в конкретной партийной организации. Приветствуется систематическая материальная поддержка со стороны активистов и сочувствующих, но нет такого явления, как ежемесячная обязательная уплата членских взносов. Членство в партии определяется со слов заявителя по результатам собеседования и итогам голосования на выборах.

Партии сконструированы как «партийные машины», так как их целью и смыслом существования является борьба за завоевание власти на регулярно проводимых и многочисленных выборах. Они не имеют четких партийных программ. Их роль частично выполняют предвыборные манифесты, принимаемые на съездах республиканской и демократической партий, посвященных выдвижению кандидатов в президенты и вице-президенты. Свои съезды демократы и республиканцы проводят в крупных городах различных штатов.

В США в общенациональном масштабе нет специальных законов о партиях, хотя и урегулированы некоторые внешние аспекты деятельности политических организаций, участвующих в выборах.

Существовавшие в XIX в. серьезные расхождения в позициях этих партий по таким вопросам, как сохранение рабовладения, развитие экономики и ее регулирование, начиная с победы северян в Гражданской войне 1861—1865 гг., постепенно стерлись.

Можно обозначить некоторые различия между этими двумя партиями.

1. По времени возникновения. Сначала возникла демократическая (1828 г.), а затем уже республиканская партия (1854 г.).

2. По отношению к пределам государственного вмешательства в регулирование социально-экономических процессов. Традиционно демократы выступают за более активную роль государства в этой сфере, нежели их конкуренты.

3. По представительству социально-экономических интересов. В глазах общественности партией «большого бизнеса» выступают республиканцы, хотя и демократическая партия пользуется поддержкой богатых людей, в том числе и крупных предпринимателей. У демократов давние и обширные связи с профсоюзами, экологическими организациями, католической церковью.

Во время президентской кампании 2000 г. республиканцы сделали акцент на реформе сложной налоговой системы, на существенном увеличении мощи вооруженных сил и расходов на оборону, а демократы выступали за приоритетное решение вопросов образования, здравоохранения, охраны окружающей среды.

Все другие партии (партия реформ, коммунистическая, социалистические, которых несколько, социал-демократы США и др.) — маловлиятельные и не являются серьезной политической силой. Компартия весьма малочисленна и никогда не запрещалась властями. В последние годы набирают силу политизированные организации «зеленых», пропагандирующие популярные экологические и социальные лозунги.

12.4. Конгресс США: структура, полномочия, внутренняя организация палат

В соответствии с Конституцией все полномочия законодательной власти принадлежат органу народного представительства — *Конгрессу Соединенных Штатов,* состоящему из двух палат: *Сената* и *Палаты представителей.*

Считается, что Палата представителей представляет интересы всего американского народа, а верхняя палата Конгресса — Сенат — интересы штатов.

Обе палаты *избираются на основе всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании.* Срок полномочий сенаторов — шесть лет, членов Палаты представителей — два года. Конгресс работает сессионно — одна сессия ежегодно с перерывами на каникулы.

Палата представителей состоит из 435 депутатов, избираемых на основе мажоритарной системы относительного большинства без требования кворума. От Пуэрто-Рико избирается резидент, не обладающий правом голоса в палате, но участвующий в дискуссиях. В качестве основных избирательных цензов следует назвать возрастной (возраст кандидатов 25 лет), ценз гражданства (состояние в американском гражданстве не менее семи лет), ценз оседлости (проживание в штате, на территории которого находится избирательный округ). Палата представителей не может быть досрочно распущена.

Палату возглавляет *спикер,* избираемый самой палатой (ее партийным большинством). Он ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, имеет право голоса и т. д.

В состав Сената входят 100 членов, избираемых независимо от численности населения по два от каждого штата на основе той же избирательной системы. Каждые два года проходят выборы одной трети сенаторов. Сенатором может быть избран любой гражданин США при условии состояния его в гражданстве не менее девяти лет, достижения им 30-летнего возраста, проживания в пределах штата. В Сенат входит вице-президент США, который является его *председателем,* обладающим правом подписания принятых палатой законопроектов. Однако право голоса в ординарной ситуации не имеет.

Члены каждой партии в палатах образуют фракцию, избирающую лидеров, которые практически руководят своими палатами, в то время как партийное меньшинство организует оппозицию. Республиканцы с 2001 г. контролируют нижнюю палату, а с 2002 г. - Сенат.

Важную роль в деятельности Конгресса играют *постоянные* и *временные комитеты, комиссии* и *подкомиссии,* деятельность и компетенция которых строго определена в регламентах палат. Могут создаваться и объединенные комитеты двух палат по разработке проектов законов, проведению совместного обсуждения ряда вопросов. Для преодоления разногласий между палатами создаются согласительные комиссии.

Система парламентских полномочий сформулирована в разд. 8 ст. I Конституции предельно жестко. Это касается предметов ведения, по которым парламент вправе принимать законы. Однако этот перечень нельзя назвать абсолютно исчерпывающим, поскольку парламентская компетенция может быть расширена путем толкования так называемых «подразумеваемых полномочий».

Компетенция подразделяется на общую, осуществляемую обеими палатами по принятию законов и резолюций в соответствии с установленными Основным законом предметами ведения, и специальную, принадлежащую каждой палате в отдельности.

К их общим полномочиям относятся: принятие законов и резолюций в финансово-бюджетной сфере (право введения и взимания налогов, пошлин, акцизов, чеканка монет, займы, регулирование банкротств, принятие федерального бюджета); в сфере обороны и внешних сношений (исключительное право объявлять войну, решать вопросы формирования вооруженных сил, объявлять призыв милиции для отражения вторжения в страну); в сфере организации внутренней политики (учреждение федеральных судов, регулирование порядка приобретения гражданства, патентное и авторское право, регламентация торговли с иностранными государствами, установление единых мер и весов и т. д.).

В законодательном процессе палаты равноправны. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство парламентариев в обеих палатах. Только финансовые законопроекты должны вноситься в Палату представителей.

К специальным полномочиям относятся полномочия каждой из палат по организации процедуры импичмента, избрание Президента и вице-президента, если выборщики не смогут их выбрать.

12.5. Президент США: статус, **полномочия, подчиненный** ему **аппарат управления**

Американская Конституция впервые в истории учредила пост выборного Президента США. В соответствии со ст. II Конституции он является *главой правительства, всей системы исполнительной власти и одновременно главой государства*. При этом должность премьер-министра не предусмотрена.

Конституционными нормами определен четырехлетний срок президентства. Президентом может быть избран гражданин США по рождению (т. е. уроженец этого государства), достигший 35-летнего возраста и проживающий в стране не менее 14 лет, обладающий избирательным правом. Причем поправка 12 гласит, что Президент и вице-президент, избираемые одновременно, не могут быть жителями одного штата. 22 поправка установила, что одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд.

Выборы главы государства проходят в четко определенный срок — в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года (в первый вторник ноября, кроме 1 ноября). При этом досрочные выборы Конституцией не предусмотрены. В случае досрочного прекращения главой государства своих полномочий его функции выполняет вице-президент в течение всего оставшегося до выборов срока. Вступление в должность вновь избранного Президента определено на 20 января следующего года.

Президент избирается путем сложной системы косвенных выборов, при которой избиратели голосуют за коллегию выборщиков, которая затем избирает главу государства. В коллегию входит число выборщиков, равное количеству конгрессменов и сенаторов. Соответственно, каждый штат избирает столько выборщиков, сколько от штата в сумме избирается сенаторов и конгрессменов. От федерального округа Колумбия избирается три выборщика. Всего должно быть избрано 538 выборщиков. Все выборщики от штата представляют одну партию, поскольку каждая политическая партия выдвигает в штате полный список своих кандидатов, за который и голосуют избиратели. На этом этапе победитель определяется *на основе системы относительного большинства*. При голосовании выборщиков для победы кандидата на пост президента требуется *абсолютное большинство голосов выборщиков*. В случае, если ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов выборщиков, президента избирает Палата представителей американского Конгресса из трех кандидатов, получивших относительное большинство голосов выборщиков.

В последних президентских выборах (ноябрь 2000 г.) участвовало 51,2% избирателей. За Дж. Буша (нынешнего Президента) высказались 47,88%, за его основного соперника (кандидата от демократической партии) — 48,3% голосовавших. Однако из-

за особенностей (а также некоторой архаичности) избирательной системы большинство голосов выборщиков получил представитель республиканцев Дж. Буш. Его преимущество над кандидатом от демократов заключалась в том, что республиканцы победили в наиболее густонаселенных штатах.

Глава государства неприкосновенен: его нельзя арестовать и подвергнуть уголовному преследованию до тех пор, пока он не будет отстранен в соответствии с процедурой импичмента.

При анализе конституционного статуса Президента США необходимо учитывать, что в основу федеральной государственной власти был положен принцип разделения властей и механизм сдержек и противовесов, целью которого было создание самостоятельных, но вместе с тем эффективно контролирующих друг друга конституционных федеральных органов. Вопросы организации исполнительной власти в Конституции получили лишь схематичное отражение. Правовой статус Президента и правительства (администрации) определен в Своде законов США.

В соответствии с Конституцией Президент обладает широким кругом полномочий: исполнение законов, назначение и смещение министров, определение полномочий всех должностных лиц на федеральном уровне, представительство государства во внешних отношениях, руководство внешней и внутренней политикой, издание указов и исполнительных приказов. Он, будучи Верховным главнокомандующим, принимает решение об использовании вооруженных сил, назначает членов Верховного суда с последующим утверждением Сенатом, обращается с посланиями к стране, осуществляет помилование. В сфере законотворческой деятельности серьезным инструментом давления Президента на Конгресс является право вето, которое может быть преодолено двумя третями голосов депутатов каждой из палат парламента.

В соответствии с 25 поправкой к Конституции США Президент *досрочно прекращает свои полномочия в случае отстранения от должности, смерти, отставки и неспособности осуществлять полномочия и обязанности по своей должности.* Отстранение от должности возможно только через процедуру импичмента. Основаниями являются государственная измена, коррупция или иное тяжкое преступление или проступок.

В американской конституционной практике было всего три реальных случая применения этой сложной процедуры отреше-

ния Президента от должности, но ни одна из них не была доведена до конца (последний раз — в 1998—1999 гг. в отношении Б. Клинтона). В 1974 г. Р. Никсон сам добровольно ушел в отставку, не дожидаясь импичмента.

Кабинет состоит из министров (глав департаментов), которые назначаются Президентом, согласно Конституции, «по совету и с согласия» Сената. Сенат должен одобрить назначения Президента на высшие государственные должности большинством в две трети голосов. Однако такой контроль со стороны Сената не носит политического характера (проверяются лишь компетентность и моральный облик кандидатов) и не зависит от исхода выборов. Как показывает политическая практика США, отказы в одобрении со стороны Сената бывают чрезвычайно редко, даже в том случае, когда правительство формируется одной партией, а большинство в парламенте принадлежит другой.

Четкой структуры Кабинет не имеет. При Кабинете функционирует несколько советов: национальной безопасности, по экономическим делам, по природным ресурсам и проблемам окружающей среды, по внутренней и внешней торговле, по людским ресурсам. Председателем этих советов является Президент. Однако в каждом из них есть свой временный председатель, назначенный Президентом, который и руководит работой. Советы разрабатывают основные направления политики и консультируют Президента.

В США большинство руководителей правительственных ведомств именуются секретарями. В этой стране название «государственный секретарь» служит для обозначения должности министра иностранных дел, а само ведомство внешних сношений именуется государственным департаментом. В конце 2001 г. после трагических событий 11 сентября введена ответственная должность члена правительства — руководителя Департамента внутренней безопасности.

12.6. Система судебной власти США

В США исторически сложилась двухуровневая судебная система, предполагающая наличие в каждом штате как федеральных судов, так и судов субъектов Федерации.

Американская Конституция заложила основы единой централизованной федеральной судебной системы, которая состоит из трех звеньев: *районных судов, окружных судов* и *Верховного*

суда США. Судьи этих судов назначаются Президентом США с одобрения Сената. Кроме того, в систему федеральных судов входят так называемые *«специализированные суды»,* имеющие отдельную компетенцию с правом вынесения приговоров и решений (налоговый суд, суд по делам военнослужащих, суд по таможенным и патентным делам, претензионный суд).

Районные суды рассматривают уголовные и гражданские дела в качестве суда первой инстанции. Апелляционные (окружные) суды осуществляют проверку решений районных судов, а также рассматривают жалобы на решения ряда административных (квазисудебных) органов (например, Национального управления трудовых отношений).

Верховный суд, состоящий из девяти судей, является высшей судебной инстанцией. Согласно Конституции судьи назначаются Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно. Они могут быть смещены с должности только в результате применения процедуры импичмента. Для Верховного суда характерна письменная процедура рассмотрения дела, не требующая присутствия сторон, свидетелей и других обязательных для судебной процедуры действий. Верховный суд широко использует свою дискреционную функцию — право принимать к производству по собственному усмотрению дела, содержащие «федеральный вопрос». Кроме того, Верховный суд является высшей апелляционной инстанцией, которая проверяет решения и приговоры нижестоящих судов. В качестве суда первой инстанции этот суд выступает по всем спорам между двумя и более штатами, между центром и штатом, по делам, возбуждаемым одним штатом против граждан другого или иностранцев. Верховный суд внес крупный вклад в дело защиты гражданских прав, в ликвидацию расовой дискриминации.

Судебная система штатов чрезвычайно разнообразна, поскольку в каждом субъекте она определяется на основе собственной конституции и местных законов. В компетенцию судов штатов входят все гражданские дела и дела о преступлениях, нарушающих законы штатов.

Как правило, судебная система штатов состоит из трех или четырех инстанций:

— низовые суды (мировые суды, полицейские суды и т. д.), рассматривающие мелкие уголовные и гражданские дела;

— суды первой инстанции (суды графств, округов, городские суды и др.), разбирающие подавляющее большинство гражданских и уголовных дел;

— апелляционные суды, осуществляющие надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам. Решения носят окончательный характер;

— высшие (верховные) суды, являющиеся высшей судебной инстанцией штата. Они обладают апелляционной юрисдикцией по отношению к решениям нижестоящих судов, а также осуществляют предварительный конституционный надзор.

Кроме того, судебные системы штатов включают в себя специальные суды штатов (по делам о наследстве, опеке, по семейным делам).

12.7. Особенности американского федерализма

Классический федерализм в Северной Америке, построенный на симметрии конституционного статуса субъектов Федерации, имеет более чем двухсотлетнюю историю. Отцы-основатели американской национальной государственности, преобразуя конфедерацию в федерацию, основанием будущего государственного устройства усматривали максимальную интеграцию самостоятельных частей государства на основе принципа «дискреционного надзора», предполагающего, в частности, что активными участниками федеративных отношений должны быть не только штаты, но и в некоторых случаях граждане. Центральным элементом американского федерализма являются правомочия отдельных штатов определять свою собственную политическую структуру, впрочем, как и саму политику, а также воздействовать на центральные (федеральные) органы государственной власти.

Американская федерация состоит из *50 штатов и федерального округа Колумбия*. Под суверенитетом США находятся *зависимые территории, имеющие особый статус*.

При анализе американского федерализма необходимо учитывать *императивный характер принципов и требований,* обеспечивающих эффективное функционирование этой формы государственного строительства. К таким традиционным чертам относятся:

— безусловный приоритет федеральной Конституции и федеральных законов по отношению к правовым установлениям штатов;

— наличие двух уровней управления (Федерации и ее субъектов), обеспечение распределения для каждого из этих уровней финансовых годовых доходов;

— одинаковый равноправный конституционный статус субъектов Федерации (отсутствие официальной классификации штатов в соответствии с их национальным составом или экономическим потенциалом);

— четкое разграничение полномочий между центром и штатами (в основном в законодательной сфере, где компетенция Федерации сформулирована в виде конкретных полномочий Конгресса). Причем полномочия Федерации имеют исключительный характер, а полномочия штатов — остаточный: это вопросы принятия собственной конституции, определения региональной системы органов государственной власти, административное деление, вопросы уголовного права, избирательное законодательство. Предметы исключительного ведения штатов в Конституции специально не перечисляются, ими считаются вопросы, которые прямо не отнесены к ведению Федерации. Конституция США предполагает правовую возможность путем издания обычного закона Конгрессом расширять конституционно установленный круг предметов, находящихся в ирключительном ведении (разд. 8 ст. I), что неоднократно использовалось в американской политической практике;

— конституционные гарантии территориальной целостности Федерации (отсутствие в Конституции права на сецессию (от лат. sēcessio — уход), т. е. на выход штата из состава Федерации), подтвержденные несколькими решениями Верховного суда США; отнесение решения всех вопросов, касающихся защиты целостности государства от посягательств со стороны внешних и внутренних врагов, исключительно к подведомственности Федерации: только американский Конгресс имеет право набирать и содержать армию, флот, издавать правила по управлению и организации вооруженных сил, объявлять войну, определять порядок призыва на службу в милицию для обеспечения законов центра, подавления восстаний и отражения вторжения противника.

Вместе с тем имеются определенные особенности в государственном устройстве США, обусловленные историческими, географическими, этническими и иными факторами:

— выделен особый регион — федеральный округ Колумбия, имеющий специальный статус столичного округа, в отношении которого согласно Конституции Конгресс имеет исключительные законодательные полномочия. Такое выделение статуса объясняется месторасположением правительства и его органов

и соответственно сосредоточением важнейших финансовых и административных ресурсов, что безусловно ставит эту территорию в особое положение;

— присутствует достаточно широкий круг полномочий штатов в сфере собственной внутренней политики (штаты сами определяют свой электорат, устанавливают обязательные требования прохождения партийных кандидатов на государственные посты через праймэриз (первичные выборы); отдельно субъекты вправе создавать однопалатный парламент (штат Небраска), могут принимать законы, в соответствии с которыми суды и члены кабинета должны избираться (на федеральном уровне они назначаются); отдельные штаты правомочны принимать законы о проведении петиционных референдумов);

— судебная система включает федеральные суды и суды штатов;

— установлен особый статус для неинкорпорированных территорий (Пуэрто-Рико, Гуам, Микронезия, Виргинские острова, Восточное Самоа и т. д.). При этом следует учитывать, что, имея статус ассоциированных государств, в Конституции США они не определяются как субъекты Федерации: эти так называемые «примыкающие (ассоциированные)» территории, как правило, имеют совещательный голос при принятии решений и в принципе могут прекратить или приостановить свои привилегированные отношения с Вашингтоном.

Литература

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 14.

Каленский В. Г. Билль о правах в политической истории США. М., 1983.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун.* М: Норма, 2001. Т. 4. Гл. X.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина.* М.: Норма, 2000. Гл. 14.

Лузин В. В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999. № 3.

Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985.

Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

Никифорова М. А. Верховный суд США как орган конституционного контроля // США: экономика, политика, идеология. 1989. № 12.

Саликов М. С. Сравнительный федерализм в США и России. Екатеринбург, 1998.

Согрин В. В. Права человека в США: декларация и действительность. М., 1997.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. *О. А. Жидкова.* М., 1993.

Уэйн С. Действующая американская Конституция // США: экономика, политика, идеология. 1992. № 7.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 15.

ТЕМА 13. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

13.1. Конституция и правовая система Великобритании

Несмотря на то что первые конституционные акты в современном значении были приняты в конце XVIII в. в США, во Франции, в Польше, первенство в деле конституционного строительства, безусловно, принадлежит Англии, которая по праву считается родиной конституционализма и парламентаризма. Точкой отсчета в этом процессе следует считать Великую хартию вольностей 1215 г., когда королевская власть вынуждена была пойти на определенные уступки дворянству и некоторой части состоятельных подданных. Именно с этого времени прерогативой Парламента, а не короля являлось установление налогов, свобода и неприкосновенность личности и имущества части поданных охранялись от произвольных посягательств, а посягательство на них возможно было только на основании приговора суда.

В конце XVII — начале XVIII в. был принят комплекс нормативных актов, который в совокупности с ранее сложившимися обычаями, законами, правовыми прецедентами обладал практически всеми признаками конституции в современном понимании этого слова. Среди них следует назвать:

— знаменитый Habeas Corpus Act 1679 г. (Акт для лучшего обеспечения свободы подданных и для предупреждения заточений за морями). Этот документ запрещал произвольные аресты, устанавливал судебный контроль над задержанными. И главное, предусматривал ответственность чиновников, виновных в произвольных арестах;

— Билль о правах (1689 г.), окончательно признавший Парламент законодательным органом;

— Акт о престолонаследовании (1701 г.), регламентирующий статус монарха;

— Акт о соединении с Шотландией (1707 г.).

В XX в. Парламент принял такие важнейшие акты, входящие в состав английской Конституции, как статуты, регламентиру-

ющие избирательное право (Акты о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983 гг.); структуру и полномочия палат Парламента (Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрах 1963 г., Акт о палате общин 1978 г.); организацию территории и местное самоуправление (Акты о местном управлении 1972, 1980, 1985, 1988, 1994 гг.). Таких актов Парламента, имеющих конституционное значение, сегодня насчитывается более 40.

Неписаная Конституция по форме неопределенна, она не содержит прямого указания на то, что именно ее составляет. По сути, Основной Закон Великобритании охватывает большое количество разнообразных источников: статуты, судебные прецеденты, конституционные обычаи (конституционные соглашения), доктрину.

Первоначально соотношение писаной и неписаной частей британской Конституции было в пользу судебных прецедентов и конституционных обычаев, именно этим и объяснялось своеобразие ее формы. Особенность подобных конституционных соглашений состоит в том, что считается, что они действуют до тех пор, пока с ними согласны их участники. Поэтому нарушение обычаев, как правило, не влечет юридической ответственности, они не всегда признаются судами, тогда как их соблюдение рассматривается в качестве нормы следования вековым британским традициям и устоям.

В числе наиболее значимых соглашений (обычаев) следует 'назвать: правило назначения Премьер-министром лидера партии, победившей на выборах; обязательное подписание монархом акта, принятого обеими палатами Парламента; процедуру созыва палат Парламента и роспуска Палаты общин; положение о том, что Правительство осуществляет свои полномочия, пока оно не утратило доверие большинства нижней палаты; коллективную ответственность министров перед Парламентом по общим вопросам политики и их персональную индивидуальную ответственность за свои министерства (департаменты) и некоторые другие.

Ныне действие судебных прецедентов в конституционной сфере наиболее ярко проявляется в отношениях, связанных с привилегиями Британской Короны. Они постепенно вытесняются статутами, другими актами Парламента. Кроме того, обязательные прецеденты создаются не любыми судебными органами, а только высшими судами страны — Высоким судом, Палатой лордов и Тайным советом. В связи с проводимой конституционной реформой для преодоления некоторой архаизации судеб-

ной системы предполагается образование нового высшего органа судебной власти — Верховного суда.

Составной частью британской Конституции являются и доктринальные источники — опубликованные мнения известных правоведов по вопросам конституционного права. Суды обращаются к ним для обоснования своих постановлений в случаях, если отсутствуют иные источники, регулирующие конкретные отношения. В последнее время отмечается определенное расширение использования данного вида источников. Наиболее авторитетными признаются работы Блэкстона, Беджгота, Дайси.

По юридической силе анализируемая Конституция мало чем отличается от актов британского законодательства. Она является *гибкой,* что позволяет ее оперативно приспосабливать к изменяющимся отношениям.

13.2. Основы правового положения личности

В Великобритании отсутствует системное изложение прав, свобод, обязанностей человека и гражданина, поскольку они регулируются разнообразными статутами, судебными прецедентами, правовыми обычаями. Особое внимание при этом уделяется обеспечению эффективной судебной защиты прав и свобод.

История развития правового статуса личности в Англии начинается с периода Средневековья, когда появилось стремление определить для монарха правила, которым он должен следовать. Это было отражено еще в Великой хартии вольностей 1215 г. В ней, в частности, содержались статьи, направленные на обуздание произвола королевских чиновников, требования не назначать на должность судей, шерифов и констеблей лиц, не знающих законов и не желающих их выполнять. В ст. 39 предусматривалось применение наказаний в отношении свободных подданных не иначе как на основании законного приговора.

Дальнейшим шагом на пути обеспечения прав человека явился Habeas Corpus Act 1679 г., который ввел понятие «надлежащая процедура при аресте», установил гарантии неприкосновенности личности, принцип презумпции невиновности и другие важнейшие для защиты личности положения.

Актом, закрепившим компромисс между упрочившейся буржуазией и правящей верхушкой землевладельцев, конституционную монархию, стал Билль о правах 1689 г. Билль отводил значительную роль Парламенту, запрещал без его согласия при-

останавливать действия законов, взыскивать налоги и сборы в пользу Короны, содержать постоянную армию в мирное время. Наряду с этим Билль внес неоценимый вклад в развитие прав человека, установив свободу слова и прений в Парламенте, свободу парламентских выборов, право обращения подданных с петицией к королю. Эти акты свидетельствуют о становлении и развитии британского законодательства в области прав человека. Фактически там действует принцип: подданные вправе делать все, что не запрещено правовыми установлениями.

В настоящее время в Великобритании, так же как и в других демократических государствах, гарантируются гражданские права: неприкосновенность личности и жилища, свобода совести и вероисповеданий, тайна переписки и телефонных переговоров, защита от электронных средств контроля за частной жизнью. Особое значение придается обеспечению принципа равенства независимо от пола. В этих целях был принят специальный закон о недопустимости дискриминации по признаку пола 1975 г. с последующими изменениями 2002 г.

Политические права и свободы представлены свободой слова и средств массовой информации, правом на публичные мероприятия, избирательным правом, правом на организацию профессиональных союзов. Английские подданные могут участвовать в выборах в соответствии с общепризнанными принципами всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, свободного участия в избирательных процедурах.

Важнейшее социально-экономическое право — право собственности — признается и защищается в Великобритании. В последние годы получили юридическое закрепление и некоторые социальные права — право на равную оплату за равный труд, право на отдых, на социальное обеспечение, право на охрану здоровья, на защиту от загрязнения окружающей среды и т. д.

В рамках осуществления государственной защиты прав и свобод человека представляет интерес британская модель *омбудсмана.* Должность Парламентского уполномоченного в Великобритании была введена в апреле 1967 г. актом Парламента. Парламентский комиссар по делам администрации назначается Правительством, но при этом тесно связан в своей деятельности с Парламентом и даже может быть смещен по требованию обеих палат. Он назначается на свой срок пожизненно и не может быть членом Парламента, однако вправе оставить свой пост по собственной просьбе или по достижении 65-летнего возраста.

В его компетенцию входит расследование жалоб, поступивших к нему через депутатов, на действия министерств и ведомств, ненадлежаще выполняющих свои полномочия и функции. Результатом расследования является доклад, который омбудсман посылает соответствующему депутату. Британский Комиссар не обладает большими императивными полномочиями.

13.3. Партийная система и основные политические партии Великобритании

Считается, что первые политические партии (протопартии) возникли в этой стране во второй половине XVIII в. Великобритания — это государство с развитыми проявлениями политического и идеологического плюрализма, хотя там и отсутствует разветвленное кодифицированное законодательство о партиях.

В стране утвердилась двухпартийная политическая система, основанная на конкуренции и взаимодействии буржуазной *консервативной* и левоцентристской *лейбористской* партий. На общенациональном уровне действует около 10 партий, но тон задают консерваторы и лейбористы. После 1945 г. Правительство формировалось исключительно представителями этих партий.

Важное место в общественно-политической жизни занимает лейбористская (от англ. labour — рабочая) партия. Это левоцентристская социал-демократическая организация с богатой историей.

Партия была основана в 1900 г. английскими профсоюзами и в 1906 г. приняла современное наименование. Одна из задач, поставленная при ее создании, — представительство и защита лиц наемного труда в Парламенте, других органах государственной власти — была осуществлена еще к 20-м гг. прошлого века. С этого времени лейбористы неоднократно побеждали на выборах и формировали Правительство. В 90-х гг. XX в. партия, стремясь расширить свою социальную базу, отказалась от ряда непопулярных и одиозных лозунгов: национализации ключевых отраслей экономики, противодействия военно-политическому союзу с Америкой и др. Ныне лейбористы защищают интересы не только рабочих, но и мелких предпринимателей и служащих, т. е. постепенно превращаются в народную политическую организацию, раздвигая социальные барьеры и стереотипы. Идейно-теоретическая основа партии — идеология демократического социализма.

В партийном руководстве до сих пор сильные позиции принадлежат самому крупному профцентру — Британскому конгрессу тред-юнионов.

Лейбористская партия в организационном отношении представляет собой некую федерацию, состоящую как из коллективных членов (членов тред-юнионов и различных обществ), так и лиц, входящих в эту организацию на основе индивидуального членства. Последние представляют меньшинство в общем составе партии.

Решающая роль в формировании и проведении партийной политики принадлежит лейбористской фракции в Палате общин британского Парламента. Рабочий орган партии — национальный исполком, избираемый на ежегодной осенней партконференции. Однако реальная власть сосредоточена в руках лидера партии, который в случае победы на выборах становится Премьер-министром, как это произошло, например, в 1996 и 2001 гг.

Основным соперником лейбористов являются консерваторы (неофициальное название — тори). Официальное наименование — Национальный союз консервативных и юнионистских организаций. Они организационно оформились в 1867 г., хотя какие-то элементы партийной структуры и идеологии существовали еще с конца XVIII в. Эта респектабельная и влиятельная партия в минувшем столетии стояла у власти чаще и более продолжительный период, чем какая-либо другая: достаточно назвать имена популярных политиков тори У. Черчилля и М. Тэтчер. Первоначально консервативная партия выражала интересы крупных землевладельцев и духовенства, а впоследствии — буржуазии. Она проповедует традиционные правоконсервативные идеалы и ценности, но учитывает при этом «британскую специфику». Консерваторы имеют сильные позиции в Парламенте, региональных органах власти и в муниципалитетах, пользуются поддержкой крупного капитала.

Кроме того, действует партия социал-либеральных демократов, берущая начало от вигов (конец XVIII в.), социал-демократическая партия, отколовшаяся от лейбористской, небольшие и маловлиятельные коммунистическая и социалистическая рабочая партии. С 80-х гг. XX в. наблюдается активизация региональных политических (а также культурно-просветительских) организаций — шотландских, уэльских, североирландских, широко использующих популярные лозунги национального возрождения. Как правило, их влияние ограничено территорией конкретного региона.

13.4. Парламент Великобритании: внутренняя организация, полномочия

Старейшим парламентом мира является английский Парламент, рождение которого датируют XIII в., когда по требованию восставших феодалов королем Иоанном Безземельным в 12)5 г. была подписана Великая хартия вольностей. Она возложила на монарха обязанность создавать для установления налогов «Общий совет королевства». Поэтому британский Парламент называют отцом всех парламентов. В Великобритании понятие «Парламент» как собственное наименование стало применяться для обозначения национального представительного учреждения.

Значение государственного форума английский Парламент завоевывает уже в XIII в., становясь классическим образцом представительного органа. Позднее, в XVI—XVII вв., он выступает сословно-представительным органом при монархе. Однако только после буржуазной революции XVII в. Парламент приобретает реальное и многоплановое значение. Следует учитывать, что система парламентаризма на Западе возникла как отрицание абсолютизма государственной власти в лице монарха, всевластного первого лица в государстве.

Особенностью функционирования британского Парламента является отсутствие в государстве писаной (кодифицированной) Конституции, поэтому многие нормы парламентской жизни, взаимоотношения с Правительством остаются урегулированными конституционными (конвенциональными) соглашениями и правовыми обычаями.

При анализе места Парламента в системе власти Великобритании следует учитывать, что в ее основу были положены два фундаментальных принципа — *парламентского верховенства* и *парламентарного (ответственного) правления.*

Британский Парламент представляет собой пример *бикамерального* представительного органа, состоящего из *Палаты общин* и *Палаты лордов.* Причем неотъемлемой частью Парламента считается британский монарх.

Одна из важнейших особенностей Парламента заключается также в том, что одна из его палат — Палата лордов формируется по наследству, иными словами, на невыборной основе. Членство в ней обусловлено получением дворянского титула, дающего право быть ее членом. Это самая большая верхняя палата среди европейских стран. Ее членами являлись в конце 90-х гг. XX в. более 1200 пэров Парламента, титулованная знать,

имена которой вписаны в «золотую книгу» английского дворянства. Однако после первого этапа конституционной реформы, которая началась в 1999 г. и должна продлиться 10 лет, в Палате насчитывалось всего 665 человек.

Традиционно в Палате лордов существует четыре вида членства:

1) духовные лорды (архиепископы Йоркский и Кентерберийский и епископы англиканской церкви);

2) судебные лорды (назначенные в Палату бывшие и действительные высшие судебные чины для оказания квалифицированной помощи при решении судебных дел);

3) наследственные пэры;

4) пожизненные пэры (получившие титул и место в Палате за выдающиеся заслуги перед Короной), они не имеют права передавать свой титул по наследству.

Первые две категории членов Палаты пэрами не считаются.

В результате реформирования верхней палаты из 788 наследственных пэров только 90 и два должностных лица, связанных с церемониалом, могут в ней заседать. Ныне эти аристократы избираются всеми наследственными пэрами: значительное большинство из них избрано среди консерваторов и незначительное — среди лейбористов, что в целом выражает соотношение политических сил в Палате лордов.

На переходный период в палате пожизненно оставлены 192 наследственных лорда. Остальные лорды имеют право баллотироваться на выборах, в том числе в нижнюю палату — Палату общин.

Примечательно, что, несмотря на столь расширенный состав Палаты, кворум составляет всего три человека и в основном участие в ее работе принимают около 100 человек (судебные лорды и пожизненные лорды).

Длительное время Палату возглавлял Лорд-Канцлер, назначавшийся на должность Премьер-министром и являвшийся одновременнно членом Кабинета (министром). Однако в связи с конституционной реформой с 2004 г. руководитель Палаты лордов занимает данную должность на внутрипалатной выборной основе и не входит в состав Правительства. По традиции руководитель Палаты лордов принимает участие в дебатах и голосовании, однако не решает процедурные вопросы, как это делает *спикер* Палаты общин. Эти полномочия осуществляются Палатой самостоятельно при координации *лидера* Палаты, которым является руководитель ее наиболее крупной партийной фракции. В Палате имеются лишь неспециализированные комитеты.

В общих чертах компетенция Палаты лордов включает в себя следующие полномочия: 1) законодательные, 2) контрольные, 3) судебные. Первая группа обеспечивает участие палаты в законодательном процессе (рассмотрение в соответствии с процедурой вносимых законопроектов — биллей, исключением здесь является особое требование для внесения финансовых биллей, которые вносятся лишь в Палату общин; внесение поправок в законопроекты, принятые нижней палатой, и т. д.). Вторая группа полномочий главным образом заключается в контроле за работой Правительства. Судебные полномочия Палаты значительны и определяются тем, что она является высшей судебной инстанцией Великобритании. Однако в 2003 г. создано новое министерство по конституционным делам, которое должно взять на себя большинство полномочий Лорд-Канцлера, в том числе в судебной сфере.

Нижняя палата — Палата общин — единственный выборный центральный орган государственной власти. Только депутаты этой Палаты могут именоваться членами Парламента. Численный состав Палаты — 659 членов, избираемых сроком на пять лет. Распущена Палата может быть монархом. Палату общин возглавляет спикер. Данная ответственная должность существует с 1377 г.

Избираться в Палату может любой британский подданный (а также проживающие в стране граждане Ирландии и Содружества[1]), достигший 21 года и удовлетворяющий установленным в законодательстве цензам. Среди таких цензов следует назвать ценз несовместимости: запрет быть членами Парламента для лиц, занимающих определенные государственные должности (профессиональные оплачиваемые судьи, гражданские служащие, военнослужащие и т.. д.). Избирательный залог составляет 500 фунтов стерлингов, он не возвращается, если кандидат набрал меньше 5% голосов.

Выборы в Палату общин проводятся по мажоритарной системе относительного большинства. При этом отсутствует требование о получении кандидатом минимального процента голосов избирателей.

На последних парламентских выборах в нижнюю палату 2001 г. вновь победили лейбористы, получившие подавляющее большинство депутатских мандатов — 413, консерваторы завоевали 166 мест, а социальные либеральные демократы — 52.

[1] Особое межгосударственное объединение, в которое входит Великобритания и 50 государств— бывших ее доминионов и колоний.

К важнейшим полномочиям Палаты относятся: принятие законов, бюджета, рассмотрение финансовых биллей, парламентский контроль за деятельностью Правительства и т. д. Только эта Палата может выразить последнему недоверие.

В целом Великобританию можно с уверенностью охарактеризовать как страну с устойчивой и значительной ролью Парламента, во многом обусловленной непрерывностью парламентского развития, сравнимой только с США.

13.5. Статус монарха в Великобритании

Великобритания является старейшей *парламентарной монархией.* При анализе статуса монарха следует учитывать, что организация и функционирование государственной власти не строятся на буквальном понимании принципа разделения властей. Монарх в силу своих прерогатив и исторических традиций рассматривается как часть и законодательной, и исполнительной, и судебной власти. Согласно британской конституционной доктрине, власть в государстве исходит не от народа, а от монарха, являющегося главой государства. В то же время о реальных полномочиях по осуществлению каждой из ветвей власти следует говорить с определенными оговорками. Его положение в системе властных отношений определяется формулой «монарх царствует, но не правит». Он олицетворяет символ нации, стабильность британской государственности. Окончательно ограниченная парламентарная монархия утвердилась в конце XVIII в.

Монарх, возглавляя Содружество, является главой государства помимо Великобритании еще в 17 странах Содружества.

Статус монарха регулируется Актом о престолонаследии (1701 г.) и важнейшими судебными прецедентами, устанавливающими принципы деятельности и полномочия высших органов государственной власти.

В стране закреплена *кастильская система престолонаследования,* согласно которой трон наследуется по прямой восходящей линии наследниками обоих полов, однако преимущество отдается мужчинам («младший брат исключает старшую сестру»). Супруг или супруга монарха не являются престолонаследниками. В 1952 г. в связи с отсутствием наследников мужского пола после смерти Георга VI престол перешел к его дочери Елизавете II, принадлежащей к династии Виндзоров. В соответствии с обычаем королева вправе самостоятельно назначить наследника из своих потомков.

В качестве особого требования, предъявляемого к британскому монарху и членам его семьи, выступает принадлежность к

англиканской церкви. Монарх рассматривается как глава («верховный правитель») государственной англиканской церкви.

Прерогативы британского монарха, под которыми понимают комплекс его полномочий по общему праву, подразделяют на *личные* и *политические*. Первые обозначают право на особые государственные регалии и привилегии в соответствии со статусом персоны и традициями: корона, мантия, звание, скипетр, церемониал, королевский двор, дворцы, освобождение от налогов монарха и семьи и, наконец, цивильный лист. Кроме того, в качестве личной прерогативы выступает правило «монарх не может поступать неправильно», означающее его судебный личный иммунитет.

Политические прерогативы монарха охватывают полномочия по осуществлению государственной власти, касающиеся влияния на внешнюю и внутреннюю политику государства. Такие политические прерогативы осуществляются по совету и при участии соответствующих членов Кабинета. Их можно подразделить на полномочия, связанные со следующими сферами:

— законодательной (являясь частью Парламента, монарх имеет право созывать и распускать Парламент, право подписи законопроектов, принятых этим органом, право абсолютного вето);

— управленческой (право назначать и увольнять министров, главу Кабинета, осуществлять руководство вооруженными силами, управление собственностью Короны, жаловать почетные звания, дворянские титулы, назначать членов Палаты лордов и т. д.);

— судебной (правосудие осуществляется от имени монарха, ему принадлежит право помилования);

— внешнеполитической (право объявления войны и заключения мира; назначения дипломатических представителей; право на признание иностранных государств и правительств; право подписания международных договоров).

С конца XVII в. утвердилось правило, согласно которому принятие Парламентом закона по предмету, относящемуся к королевской прерогативе, означает изъятие этого предмета ведения из нее.

13.6. Правительство Великобритании: порядок формирования и правовой статус

Правительство Великобритании — это высший исполнительный орган власти, возглавляющий государственную администрацию и осуществляющий государственное управление. В этих

целях Правительство активно использует право законодательной инициативы. Основная масса законопроектов исходит от Правительства.

Британское Правительство издает два вида актов: подзаконные акты и акты делегированного законодательства.

Правительство формируется после парламентских выборов с решающим участием Парламента, перед которым оно и несет ответственность. В случае вынесения недоверия Правительству оно должно уйти в отставку.

Для послевоенной Британии характерным является образование *однопартийного* Правительства, что придает ему определенную стабильность. После 1945 г. чаще всего у власти стояли консервативные правительства, последние несколько лет — лейбористы.

Премьер-министром назначается лидер партии, получившей большинство мест в Палате общин Парламента. По его рекомендации королева назначает остальных членов Правительства, как правило, из депутатов партии, победившей на выборах. Таким образом, членами Правительства являются депутаты Парламента.

Структурные параметры Правительства законодательно не регулируются, определяясь во многом правовыми обычаями и традициями. В состав Правительства входят: государственные секретари, возглавляющие важнейшие традиционные министерства; министры без портфеля (наименования должностей которых сохраняют средневековые названия отдельных членов Правительства: лорд — председатель Совета, лорд — хранитель печати, канцлер герцогства Ланкастерского (им поручаются различные функции по усмотрению Премьер-министра)); государственные министры, которые по должности являются заместителями министров, возглавляющих крупные министерства; младшие министры (парламентские секретари, на которых возложено поддержание связей с парламентскими структурами). Обычно состав Правительства насчитывает около 100 членов.

Возглавляет Правительство Премьер-министр. Его фактическое положение и полномочия сложились на основе обычаев, традиций и конституционных соглашений. Премьер-министр занимает должность Первого лорда Казначейства, контрасигнует акты королевы и может предложить ей распустить Палату общин.

В британском Правительстве создана узкая коллегия, в состав которой входят наиболее влиятельные лица, возглавляющие важные службы и министерства, — Кабинет. Персональный состав этого органа лично определяет Премьер-министр (как правило, 20—23 члена). Внутри Кабинета Премьер-министром образуется узкое неформальное объединение членов Кабинета— «внутренний кабинет» из трех-пяти наиболее влиятельных министров. Как правило, важнейшие политические решения принимаются Кабинетом. В соответствии с Актом о государственных документах 1967 г. протоколы заседаний Кабинета могут стать открытыми для ознакомления общественности только по лрошествии 30 лет.

Кроме того, с 60-х гг. XX в. в Великобритании сложилось конституционное соглашение, согласно которому лидер партии, проигравшей на парламентских выборах, формирует из числа своих сторонников кабинет министров оппозиции — так называемый «теневой» кабинет министров.

Для обеспечения деятельности при Правительстве действуют вспомогательные, консультативные органы и службы.

Литература

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 13.

Андреева Г. И. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2004. С. 278—282.

Боботов С. В. Законодательный процесс в Великобритании // Журнал российского права. 1998. № 4—5.

Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978.

Дайси А. Государственное право Англии. М., 1907.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков.* М., 2003. С. 3-33.

Крылова Н. С. Английское государство. М., 1981.

Парламенты мира: Сборник / *И. П. Ильинский, Н. С. Крылова, А. И. Ковлер и др.* М., 1991.

Перегудов С. П. Великобритания после парламентских выборов // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 11.

Романов А. А. Правовая система Англии. М., 2000.

Шаповал В. П. Британская конституция: Политико-правовой анализ. Киев, 1991.

ТЕМА 14. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

14.1. Конституция Пятой Республики, ее характерные черты и особенности

Франция имеет давнюю конституционную историю. Со времени Великой буржуазной революции конца XVIII в. во Франции было принято 17 конституций и конституционных хартий.

Конституция 1958 г., принятая на референдуме, учредила Пятую Республику во Франции, заложила основы новой организации высших органов государственной власти, которая в литературе получила наименование *полупрезидентской (смешанной) формы правления*. Она была принята в условиях острого политического кризиса, неэффективности прежнего Основного Закона 1946 г.

Впервые во французской республиканской истории конституционный текст не разрабатывался учредительным собранием. Законом от 1 июня 1958 г. его подготовка была делегирована популярному политику — генералу Шарлю де Голлю (1890—1970), который наделялся чрезвычайными полномочиями в законодательной сфере.

В юридическом смысле действующая Конституция включает в себя три акта: Конституцию 1958 г., Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбулу Конституции 1946 г. Последние два источника с 1970 г. Конституционным советом были признаны в качестве конституционных положений, имеющих равную юридическую силу с Конституцией 1958 г.

Декларация 1789 г. и Преамбула Конституции 1946 г. главным образом касаются прав и свобод человека и гражданина, принципов национального суверенитета, признания народа в качестве единственного источника власти.

В действующей редакции Конституция 1958 г. состоит из краткой преамбулы и 15 разделов, объединяющих 85 статей. Два раздела были исключены конституционным законом 1995 г.

Франция провозглашается правовым светским социальным государством.

Большинство норм Основного Закона регулирует систему публичной власти, в основу которой положен принцип разделения властей. Президент Республики наделяется широкими ключевыми полномочиями по управлению государством и по отношению ко всем ветвям власти. Следует отметить непропорциональное конституционное регулирование высших органов государственной власти. При детальной регламентации правового статуса Президента практически не урегулированными оказались вопросы организации правительства, характер его взаимодействия с Парламентом. Хотя в целом доминирующее положение отводится исполнительной ветви власти, одновременно закрепляется принцип парламентской ответственности правительства и независимости судебной власти. Законодательная деятельность Парламента Конституцией по ряду вопросов ограничена. Определен статус Конституционного совета — органа конституционного контроля. Ряд положений посвящен организации местного самоуправления.

Специфика данной Конституции заключалась прежде всего в том, что ее переходные положения наделяли правительство правом издания имеющих силу закона ордонансов с тем, чтобы в течение полугода после ее промульгации была создана нормативная база учрежденных ею новых государственных институтов.

Конституционная реформа фактически началась сразу же после принятия основополагающего акта 1958 г. Хотя его разработчики и заложили серьезные препятствия для сиюминутных попыток пересмотра моделей и принципов Пятой Республики, конституционный текст неоднократно подвергался изменениям. Будучи *жестким,* Основной Закон предусматривает две процедуры изменения: утверждение конституционного закона на референдуме и принятие поправок к Конституции Конституционным конгрессом (специально созываемым представительным органом). Причем субъектами права внесения предложений по пересмотру фундаментальных положений являются: Президент, действующий по предложению Премьер-министра, и парламентарии. Только после одобрения квалифицированным большинством обеих палат национальной легислатуры конституционный закон выносится на референдум. Причем Конституция не обязывает Президента каждый одобренный Парламентом конституционный закон по изменению конституционного текста выносить на референдум. Это создает так называемую «практику отложенного пересмотра» Основного Закона. При этом одоб-

ренные Парламентом поправки не имеют никакого срока давности.

Поправки касались изменения времени парламентских сессий, определения субъектов запроса в Конституционный совет, порядка избрания Президента, уголовной ответственности членов правительства и др. Наиболее серьезным изменениям конституционные положения подверглись в связи с вступлением государства в Европейские Сообщества и Европейский Союз в 1992 г. В 2000 г. на общенациональном референдуме был сокращен срок полномочий Президента Французской Республики с семи лет до пяти.

Конституция 1958 г. оговаривает важное условие — недопустимость пересмотра республиканской формы правления.

14.2. Основы правового положения личности

Хотя в Конституции Франции 1958 г. нет главы о правах человека, в ее преамбуле содержится ссылка на Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбулу Конституции 1946 г., которые являются действующими источниками права. В Декларации права рассматриваются в качестве *естественных* и *неотъемлемых,* к ним причислены: свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению, а также равенство. Преамбула дополняет перечень прав и свобод, закрепляя равенство мужчины и женщины, право на убежище, достоинство личности. Если первый акт в основном регулирует личные и политические права (а также право собственности), то второй — в большей степени социально-экономические.

Во французском праве сложилась двухзвенная градация прав и свобод, которые делятся на *основные (фундаментальные)* и *неосновные (производные).* К числу основных относится право на жизнь, здоровье, неприкосновенность личности, защиту имущества и безопасность. Производные от этих прав закреплены в отраслевом законодательстве.

Конституционно закрепляются индивидуальные права: право на равенство, на сохранение личного статуса, свобода личности. К правам гражданина относятся избирательное право, в том числе и право французов, проживающих за пределами Франции, быть представленными в Сенате, право объединяться в политические партии, которые способствуют выражению мнений в ходе выборов. К политическим правам относится и право жить в условиях демократии и республиканской формы правле-

ния, право на доступ к публичным постам, подотчетность должностных лиц народу, право на сопротивление угнетению.

Социально-экономическими правами являются: право собственности, право на забастовку, на участие в управлении предприятием, на охрану здоровья, на материальное обеспечение, отдых и досуг, на равный доступ к образованию, приобретению профессии, гласность налогообложения. К конституционным обязанностям, указанным в Преамбуле, относится обязанность трудиться, солидарно участвовать в ликвидации последствий национальных бедствий.

Существенную роль в обеспечении прав и свобод играет правозащитный механизм. Юридической гарантией прав и свобод личности является беспрепятственное обращение в суд. Право на судебную защиту во Франции складывается из ряда компонентов:

— свободный доступ к правосудию;

— возможность неоднократной проверки и пересмотра состоявшегося решения;

— право на обжалование состоявшихся решений и определений в высшие судебные инстанции.

Важным органом, защищающим права французов, является посредник, или *медиатор.* Институт *омбудсмана* во Франции был учрежден в 1973 г. специальным законом. Медиатор рассматривает жалобы граждан, поданные через членов Парламента. После рассмотрения жалобы медиатор вправе предписать конкретному органу или должностному лицу выполнить вступившее в законную силу решение в установленный им срок, а также возбудить против них дисциплинарное производство или подать жалобу в суд, а также ходатайствовать о возбуждении против него уголовного дела. Однако, даже если медиатор признает жалобу обоснованной, он не вправе сам принять решение об отмене оспариваемого административного акта. Он может направить в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики, а также зафиксировать это в своем ежегодном докладе, представляемом в Парламент.

14.3. Партийная система и основные политические партии Франции

Эта страна наряду с Великобританией является родиной современных политических партий и имеет вековые традиции плюрализма и свободомыслия.

В послевоенный период характер многопартийности несколько раз менялся. В 1958—1981 гг. во Франции существовала доминантно-партийная система, основанная на привилегированном положении влиятельной партии *Объединение в поддержку Республики (ОПР),* причем название партии впоследствии неоднократно менялось. Это буржуазная центристская партия, основанная в 1958 г. ближайшими соратниками генерала де Голля. Она проповедует традиционные либеральные ценности, выступает за ускоренную европеискую интеграцию при учете интересов Франции. Партийными документами поставлена задача создания массовой и авторитетной политической организации, имеющей поддержку в различных слоях общества под популистским лозунгом: «Быть везде». Последовательно отстаивается идеология величия Франции и ее культуры, а также идея сильной президентской власти и политической стабильности. Члены партии ОПР отличаются активным политическим поведением и ведут работу среди различных слоев избирателей. В 1995 г. лидер неоголлистов Ж. Ширак избран на высшую должность Пятой Республики — Президента, в 2002 г. вновь переизбран на эту должность.

Со второй половины XIX в. на французской политической сцене заметно присутствие социалистических организаций. Видная роль им принадлежала и в первый послевоенный период, до конца 50-х гг. Однако современная *Французская социалистическая партия (ФСП)* была создана в 1971 г. на базе объединения ряда небольших социал-демократических организаций под руководством популярного политика Ф. Миттерана — Президента Франции в 1981 — 1995 гг. ФСП выступает под лозунгами демократического социализма, за справедливое распределение под контролем государства произведенного общественного продукта, в защиту лиц наемного труда и мелких предпринимателей. С конца 80-х гг. партия переживает серьезный идейно-политический кризис, который еще не преодолен и даже усилился после поражения на последних президентских и парламентских выборах (2002 г.).

На левом фланге действует *Французская коммунистическая партия (ФКП),* основанная в 1920 г. В 30—50-е гг. она была популярна не только среди лиц, занятых индустриальным или отчасти сельскохозяйственным производством, но и в среде интеллектуалов. Весома роль коммунистов и в Движении сопротивления (1939—1945 гг.). В последние годы усилились кри-

зисные явления в идеологии и партстроительстве. В последние годы ФКП теряет свой традиционный электорат и былое влияние, уменьшилась членская масса. В целом Компартия дрейфует в сторону традиционной европейской социал-демократии. ФКП представлена в Парламенте небольшим числом депутатов.

В стране существует несколько активных буржуазных партий, блоков и движений: Центр социальных демократов, Республиканская партия, Республиканская партия радикалов и радикал-социалистов, Союз за французскую демократию. На крайне правых позициях стоит группировка Национальный фронт, широко использующая внешне привлекательный, но политически опасный лозунг: «Франция только для французов».

Статус политических партий определен в самом общем виде в Конституции Пятой Республики. В стране отсутствует подробная законодательная регламентация партийной деятельности. Партии образуются свободно и не обязаны проходить государственную регистрацию, однако должны уважать принципы национального суверенитета и демократии.

14.4. Статус Президента и правительства во Франции

Система органов власти Франции основана на принципе разделения властей. Еще в 1789 г. Декларация прав человека и гражданина закрепила этот важнейший системообразующий принцип французской государственности, однако реализация его в условиях Пятой Республики иная, чем это было в предыдущий период республиканской истории.

Франция сегодня — это республика с сильной бицефальной исполнительной властью, носителями которой выступают *Президент* и *правительство (Совет министров)*. Вместе они образуют центральную исполнительную власть.

Институт сильного президента, венчающий иерархию органов государственной власти, был создан Конституцией 1958 г. Президент с 2002 г. избирается на пять (ранее на семь) лет всеобщими и прямыми выборами по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного большинства — во втором туре. Полномочия Президента могут прекратиться досрочно в случае признания его виновным в совершении государственной измены или любого тяжкого преступления, а также добровольной отставки. В этом случае

его полномочия осуществляет председатель верхней палаты Парламента — Сената. Обвинение Президенту может быть предъявлено двумя палатами Парламента абсолютным большинством голосов, после чего дело рассматривает специальный Высокий суд правосудия. В случае признания Президента виновным его полномочия прекращаются.

Президент наделен так называемыми «собственными единоличными полномочиями», которые может осуществлять самостоятельно. Так, например, он вправе распустить нижнюю палату Парламента, однако только после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента.

В условиях действующего государственного механизма очень важен партийный состав нижней палаты. В случае, когда большинство Национального собрания составляют сторонники Президента, глава государства формирует свое президентское правительство (такая модель существует с 2002 г.). В противном случае парламентское большинство вынуждает Президента образовывать правительство из оппозиции, как это неоднократно было в 80-90-х гг. XX в.

Президент является главой Республики, верховным главнокомандующим, гарантом национальной независимости и территориальной целостности страны. Ему принадлежат широкие полномочия по управлению государством. Велика его роль в решении вопросов безопасности и внешней политики. Как высшее должностное лицо, он осуществляет ряд полномочий в дискреционном порядке, другие полномочия требуют контрасигнатуры Премьер-министра либо ответственных министров. Президент издает важнейшие регламентарные акты — ордонансы, имеющие силу закона, и декреты для текущего регулирования.

Президент имеет широкие полномочия в сфере управления. Он назначает Премьер-министра и по его предложению других членов правительства, принимает отставку этих высших должностных лиц. Однако в решении он вынужден учитывать волю парламентского большинства и общественное мнение, иначе вопрос о доверии правительству после его формирования может инспирировать политический кризис. Правительство несет ограниченную парламентскую ответственность перед нижней палатой, которая реализуется путем принятия резолюции порицания (вотум недоверия).

Правительство является коллегиальным органом. К исполнительной власти относятся государственная администрация,

полиция, органы национальной безопасности, вооруженные силы. Структура правительства конституционными нормами жестко не определена, поэтому вопрос его организации решается всякий раз при формировании нового правительства либо при его реорганизации. Решающая роль в формировании правительства принадлежит главе Французской Республики.

Правительство в полном составе именуется Советом министров, его председателем является Президент. Правительство может собирать и премьер-министр, тогда заседания в отсутствие Президента называются *Кабинетом министров.* Премьер-министр обладает достаточными полномочиями. На него возложена ответственность за национальную оборону, исполнение законов, взаимодействие с Парламентом.

Акты правительства, являющиеся по природе подзаконными, подлежат подписанию Президентом. Однако согласно Конституции в ряде случаев правительство вправе просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем издания ордонансов (актов, имеющих силу) мероприятия, относимые к сфере законодательного регулирования.

14.5. Парламент Франции: структура, полномочия

Высшим представительным и законодательным органом Франции является *бикамеральный Парламент.* Нижняя палата — *Национальное собрание,* депутаты которого избираются сроком на пять лет на основе всеобщего и прямого голосования, рассматривается как орган общенационального представительства. *Сенат,* члены которого избираются сроком на девять лет путем косвенных выборов, представляет интересы территориальных коллективов. Палаты фактически обладают одинаковой компетенцией, различия в основном касаются лишь законодательного процесса, а также сферы парламентского контроля. Глава государства обладает правомочиями по роспуску нижней палаты.

Парламент принимает три вида законов: конституционные (по изменению Конституции), органические (по указанным в конституционных нормах вопросам) и обычные. Правом законодательной инициативы обладают парламентарии и правительство. Обычно законы проходят три чтения, их подготовку осуществляет комиссия палаты. Закон будет принят в случае одобрения обеими палатами в идентичном виде. Если этого не

происходит, то проект рассматривается палатами до тех пор, пока не будет выработан единый текст.

Принятые Парламентом законы должны быть в течение 15 дней подписаны Президентом. Если он не согласится с каким-либо положением закона, то вправе потребовать его повторное обсуждение. Если закон будет принят повторно в прежней редакции абсолютным большинством голосов, Президент обязан его подписать. Любой законопроект может быть передан Президентом в Конституционный совет для проверки соответствия его Конституции Франции.

Парламентский контроль за правительством во Франции ограничен, однако Парламент вправе выразить правительству недоверие, приняв резолюцию порицания.

14.6. Система судебной власти Франции

Судебная власть представлена *судами общей юрисдикции* и *административными судами*. Прокуратура, в задачу которой входит поддержание государственного обвинения, действует при судах. Возглавляет суды общей юрисдикции Кассационный суд. Административные суды разрешают административные споры и дают заключения о юридической сути конфликта. Высшим органом административной юстиции является Государственный совет.

Особенностью судебной системы Франции является наличие такого органа, как Трибунал по конфликтам, призванный разрешать споры о компетенции между двумя ветвями судебной власти. В его состав входят представители Государственного совета, Кассационного суда и прокуратуры. Председателем номинально считается министр юстиции.

В судебную систему не входит Конституционный совет, обладающий особым статусом. Это специальный орган, призванный контролировать соблюдение Конституции и осуществлять конституционный надзор. В его состав входят девять человек, назначаемых на девять лет. По три члена назначает Президент, председатели Сената и Национального собрания. В состав Конституционного совета пожизненно входят по их желанию бывшие президенты Французской Республики. Все законы до подписания их Президентом проходят проверку на соответствие их Конституции Франции. Если Конституционный совет признает акт противоречащим Конституции, то вправе отменить его.

Кроме полномочий по осуществлению конституционного надзора Конституционный совет наблюдает за ходом проведения президентских и парламентских выборов, общенациональных референдумов.

14.7. Особенности регионального и местного управления

В ст. 72 Конституции Франции говорится о том, что «территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории», которые «свободно управляются выборными советами при соблюдении условий, предусмотренных законом». Компетенция местных выборных органов достаточно подробно регламентируется законодательством, и государство в лице своих чиновников следит за тем, чтобы они не превышали свои полномочия.

Нижним звеном административно-территориального деления во Франции является *коммуна,* которых насчитывается около 37 тыс. Жители коммуны избирают сроком на шесть лет муниципальный совет, одновременно являющийся и низовым органом государственной власти, и органом местного самоуправления. Муниципальный совет из своего состава большинством голосов избирает представителя исполнительной власти — мэра.

Объединение нескольких коммун — это *кантон,* который введен для удобства управления государственными делами. В кантоне действует ряд должностных и ответственных лиц — судья, нотариус, руководитель жандармерии и т. п.

Во французском *округе* от 100 до 150 коммун, всего их около 300. Главой округа является субпрефект, назначаемый правительством.

Следующим звеном управления выступает *департамент,* включающий около 400 коммун, или 35 кантонов. Руководит его деятельностью Генеральный совет, куда каждый кантон избирает одного своего представителя — генерального советника. Во главе Генерального совета стоит префект, которого назначает Президент. При этом префект не только решает общие вопросы, но и руководит всей полицией департамента.

Крупнейшей административно-территориальной единицей Франции является *регион.* Регион имеет региональный совет, а возглавляется он префектом.

Таким образом, система управления Франции предполагает сочетание местного самоуправления с государственным управлением в различных формах. Одной из таких форм может быть административная опека, заключающаяся в том, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу до одобрения назначенного государством местного администратора. Другой формой является административный надзор за проверкой законности решений органов самоуправления не местах. При этом администрация может оспорить решение только в судебном порядке.

Данная система основана на сочетании выборных местных органов с назначаемыми правительством полномочными представителями, осуществляющими административный надзор за их работой. Во Франции реформой 1982 г. такой надзор был смягчен, однако суть системы осталась прежней: Комиссар Республики (представитель государства) наблюдает за правильным осуществлением полномочий департаментскими службами. Через административный суд он может аннулировать акты коммунального, департаментского и регионального уровней.

Таким образом, французская модель местного самоуправления предполагает сильный и достаточно эффективный контроль государства посредством назначаемых Президентом префектов, контролирующих избираемые населением коммунальные и региональные советы. Руководствуясь принципом «разрешено все, что не запрещено законом», органы местного самоуправления во Франции вправе обжаловать действия префекта непосредственно Президенту, тогда как их собственные нелегитимные акты могут быть отменены лишь решением административного суда.

В унитарных государствах общий контроль за местными органами осуществляется центральным правительством (в лице одного или нескольких министерств). Во Франции этим ведает Министерство внутренних дел.

Административный контроль выражается в праве государственных властей утверждать некоторые акты и санкционировать определенные действия местных органов, а также смещать их должностных лиц. Есть вопросы (предметы ведения), по которым представительные органы на местах вообще не могут принимать самостоятельные решения. Обычно это касается некоторых категорий финансов, налогов, вопросов приобретения и продажи земельной собственности, сделок с муниципальным имуществом, застройки населенных пунктов.

В законодательстве предусматриваются определенные санкции к местным органам в случае ненадлежащего выполнения ими своих функций. Это может быть отстранение от должности глав администрации, муниципальных служащих, наложение на них различных взысканий, отмена актов местных органов, передача тех или иных полномочий последних правительственным агентам и т. д. Префект, например, может отстранить от должности избранных мэров сроком на один месяц. Серьезным рычагом воздействия на местное самоуправление являются финансовые меры: применение более жестких условий бюджетного кредитования, отказ в предоставлении финансовой помощи местному бюджету при несоблюдении определенных условий. Наиболее радикальной из возможных санкций во Франции является роспуск местных органов.

Литература

лебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 15.

Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002.

Керимов А. Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. 2001. № 1.

Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003. С. 46-87.

Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. М., 1980.

Крутоголов М. А. Парламент Французской Республики. М., 1988.

Пилипенко А. Н. Парламенский контроль во Франции // Журнал росссийского права. 2000. № 12.

Салмин А. М. Современная демократия: Опыт Франции в сравнительной ретроспективе. М., 1992.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003.

ТЕМА 15. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

15.1. Основной закон ФРГ: общая характеристика

После окончания Второй мировой войны Германия была разделена на четыре оккупационные зоны. В трех западных зонах, находившихся под влиянием оккупационных держав США, Англии, Франции, в течение 1946—1947 гг. были приняты первые демократические конституционные документы. В них оговаривалось будущее вхождение земель в состав единой демократической Германии. Оккупационные власти союзников проводили политику *денацификации,* направленную на ликвидацию нацистского (фашистского) влияния в различных сферах немецкого общества.

В 1949 г. на территории западных оккупационных зон была образована Федеративная Республика Германия. Новому государству потребовалась новая конституция, которая разрабатывалась в 1948—1949 гг. Однако для того, чтобы подчеркнуть, что речь идет не о постоянном документе, а об акте, регулирующем основы государственного строя в период до полного воссоединения Германии, было выбрано название *«Основной закон»,* а не «Конституция». Проект был принят учредительным органом — Парламентским советом, в состав которого входили представители политических партий, избранные ландтагами (парламентами) 11 западногерманских земель (кроме Баварии)[1], и вступил в силу 23 мая 1949 г. Одобрили Основной закон и оккупирующие державы, он стал обязателен для всех западногерманских земель. Исключением стал город Берлин, статус которого регулировался четырехсторонним соглашением стран-победительниц (СССР, Великобритания, Франция, США).

Основной закон ФРГ состоит из краткой преамбулы, 14 разделов и 146 статей, причем три раздела были включены в базовый текст уже в период его действия. Особенностью данного акта, отличающей его от других конституций, является то, что

[1] Впоследствии количество земель было уменьшено до 10.

первый раздел посвящен основным правам и свободам человека. Они представляют собой систему ценностей и требований к государственному строительству страны, пережившей фашизм. Большое внимание уделяется личным (гражданским) правам. Специально фиксируется право на человеческое достоинство. Допускается ограничение прав и свобод граждан.

Второй раздел Основного закона регулирует отношения между Федерацией и землями, а также основы политического строя страны. Федеративное устройство обусловило построение демократической системы государственных структур снизу доверху. По форме правления Германия является *парламентской республикой* с сильными позициями главы Федерального правительства — Канцлера. Остальные разделы детально регулируют правовой статус высших органов государственной власти, систему федерального законодательства и исполнение федеральных законов, а также общие задачи Федерации и ее субъектов.

По способу изменения Основной закон не является жестким, хотя процедура внесения поправок усложнена по сравнению с принятием обычного закона. Закон о поправке к Основному закону нуждается в одобрении квалифицированного большинства в две трети членов верхней и нижней палаты Федерального парламента. В Основной закон ФРГ вносились многочисленные поправки начиная с 1951 г. В наибольшей степени на содержании Основного закона отразилось воссоединение Восточной и Западной Германии на основании Договора об установлении единства Германии от 31 августа 1990 г., а также вступление ФРГ в Европейские Сообщества.

15.2. Основы правового положения личности

Основой закон ФРГ открывается первым разделом, закрепляющим фундаментальные права и свободы человека. Подобная структура не случайна. Создатели Основного закона, подчеркивая особую значимость основных прав, исходили из идеи официального признания *неотчуждаемости основных прав человека и их непосредственного действия.* Конституционными гарантиями выступают следующие положения: право лиц, чьи права были нарушены, обращаться в суд; невозможность ограничения прав человека иначе чем на основании закона; обязанность государства, его органов нести ответственность за действия своих служащих в случае нарушения ими своих служебных обязанностей в отношении третьих лиц.

Следует обратить внимание на содержательное разграничение в конституционно-правовом регулировании статуса личности: Основной закон различает «права немцев» и «права человека». Понятие «немец» практически означает наличие у лица гражданства ФРГ.

В соответствии со ст. 116 Основного закона немцем является тот, кто имеет немецкое гражданство или был принят на жительство в качестве беженца либо изгнанного лица немецкой национальности, а также в качестве супруга (супруги) или потомка данных лиц. Бывшие граждане Германии, утратившие немецкое гражданство в период с 30 января 1933 г. до 8 мая 1945 г. по политическим, расовым или религиозным причинам, и их потомки подлежат восстановлению в гражданстве по их ходатайству. Они считаются не утратившими гражданство с самого начала, если поселились на постоянное место жительства в Германии после 8 мая 1945 г. и не отказались от данного права.

Закрепляя принцип равноправия и равенства всех перед законом, Основной закон ФРГ в ст. 2—6, 13, 14, 17 провозглашает равные для всех права: на жизнь и физическую неприкосновенность, свободное проявление личности, неприкосновенность жилища и частной собственности, право наследования, свободу совести и вероисповедания, свободу мнения, право на информацию и ее распространение, право на обращение в компетентные учреждения, на охрану здоровья, защиту брака и семьи. В то же время конституционные положения содержат специальные нормы и правила, регламентирующие порядок въезда-выезда, проживания и передвижения иностранцев на германской территории, их взаимоотношения с органами власти и управления. В ряде случаев правообладателями называются только немцы. Так, например, все немцы имеют право на мирные собрания без специальной регистрации или разрешения властей (ст. 8), на создание союзов и обществ, не противоречащих законодательству и конституционному порядку (ст. 9), право свободного передвижения и проживания в пределах страны (ст. 11), право на свободный выбор профессии, места работы или учебы (ст. 12). Избирательными правами Основной закон ФРГ наделяет только немцев. Статья 16 устанавливает, что ни один немец не может быть выдан иностранному государству.

Данный конституционный документ закрепляет стандартный перечень личных и политических прав и свобод. Развивая принципы демократизма, Основной закон устанавливает невозможность привилегий или ограничений в связи с происхожде-

нием, языком, местом рождения, родством, религиозными или политическими взглядами. Политические права и свободы преимущественно принадлежат только немцам.

Среди социально-экономических и культурных прав и свобод Основной закон называет право собственности и наследования (ст. 14), при этом допускается возможность отчуждения и обобществления собственности на возмездной основе (ч. 3 ст. 14 и ст. 15). Закрепляется право выбора профессии, места работы и получения образования (ч. 1 ст. 12), свобода искусства, науки, образования, свобода преподавания (ч. 3 ст. 5). Школьное дело находится под контролем государства.

Воинская обязанность возлагается на немцев (ст. 12). Допускается возможность прохождения альтернативной (невоенной) службы, которая получила распространение.

15.3. Партийная система и основные политические партии Германии

Современная партийная система возникла в конце 40-х гг. после разгрома фашизма. Кроме немецких антифашистов в ее становлении участвовали представители оккупационных властей, которые учли прошлый трагический опыт и внедряли в общественно-политическую жизнь идеалы демократии, свободомыслия, политического плюрализма. Поэтому были созданы условия для предотвращения пропаганды фашизма и тоталитаризма. Деятельность нацистской партии, распространение фашистской идеологии, восхваление Гитлера и Третьего рейха запрещены законом.

Правовой статус партии регламентируется Основным законом (ст. 9, 21) и федеральным законодательством, в том числе законом о политических партиях 1967 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Немецкие партии *содействуют формированию политической воли народа.* Они образуются свободно на основе индивидуального добровольного членства. Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим конституционным принципам. Партии равны перед законом. Политические партии, которые по своим целям или действиям стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или поставить под угрозу существование Федеративной Республики, антиконституционны. *Вопрос о конституционности партии решает Федеральный конституционный суд.*

Существует государственное финансирование партий во время избирательных кампаний.

В современных условиях нельзя с достаточной определенностью выявить тип партийной системы. Можно с большой долей уверенности утверждать, что *она по-прежнему является «двухсполовинной»,* т. е. в общественно-политической жизни доминируют две основные партии — ХДС—ХСС и СДПГ. Однако они правят, как показывает опыт прошедших десятилетий, образуя парламентские коалиции с одной из двух небольших партий — СвДПГ или «Союз-90-Зеленые».

В ФРГ действуют сильные правые и левоцентристские партии.

Особую роль играет *Христианско-демократический союз — Христианско-социальный союз (ХДС—ХСС)* — ведущая буржуазная центристская политическая организация, формально состоящая из двух частей — ХДС и ХСС. Последняя действует тольк в одной, но крупной земле — Баварии. Они находятся в парламентской и организационно-идеологической унии, в федеральном парламенте существует единая фракция ХДС—ХСС. Эта ведущая правая партия в современном виде оформилась к началу 50-х гг., через некоторое время после окончания войны. В ее создании приняли активное участие сторонники католической партии Центра, действовавшей во время Веймарской республики и преследовавшиеся нацистами.

Социальная база — широкие слои мелкой, средней и крупной буржуазии, государственные служащие. Лидеры христианских демократов сыграли выдающуюся роль в создании новой послевоенной Германии и ее объединении в 1990 г. Большинство федеральных президентов и канцлеров начиная с 1949 г. были выходцами или руководителями ХДС.

ХДС—ХСС проповедует традиционные либерально-консервативные ценности, учитывая, однако, германскую специфику (свобода личности, незыблемость частной собственности и частного предпринимательства, особая роль христианского учения, доктрина «социально-ориентированного рыночного хозяйства», стремление к построению единой Европы, приоритет отношений с США и др.). С конца 1998 г. это оппозиционная партия.

Давним союзником христианских демократов выступает небольшая центристская *Свободная демократическая партия (СвДПГ),* созданная в 1948 г. Она расширила свое влияние в 90-е гг., однако все еще уступает по «политическому весу» ХДС—ХСС и СДПГ. Партия пропагандирует учение немецкого либера-

лизма и по большинству внутриполитических вопросов, как правило, выступает единым блоком с христианскими демократами.

Либералы образовывали правительственные коалиции не только с ХДС—ХСС, но даже с социал-демократами (1968—1982 гг.). Социальную основу СвДП составляют мелкие и средние предприниматели, часть крестьянства, квалифицированных рабочих.

Влиятельной и старейшей политической силой является *Социал-демократическая партия Германии (СДПГ).* Свое начало она берет еще с 1869 г., когда была создана первая немецкая организация социалистов-рабочих — СДРП. Среди духовных вождей — известные теоретики рабочего движения Ф. Лассаль, А. Бебель, В. Либкнехт. Партия вела активную антифашистскую борьбу и преследовалась нацистами. Восстановлена в западных землях Германии в 1946 г.

В послевоенный период партия выступает не с узкоклассовых (пролетарских), а с общенародных позиций и проповедует концепцию демократического социализма и такие традиционные ценности демократического общества, как свобода, гуманизм, справедливость, солидарность. Она поддерживает лозунги «социального партнерства» и выступает за активную государственную социальную и экологическую политику. В своей практической деятельности она исходит из опыта немецкого и международного рабочего движения. Ее традиционная социальная опора — квалифицированные рабочие, профсоюзный актив, часть государственных и муниципальных служащих, мелких предпринимателей. С 1998 г. это правящая партия, основа новой левоцентристской коалиции.

С 70-х гг. в ФРГ действует несколько самостоятельных экологических политизированных организаций. Наиболее крупные из них после объединения Германии создали новую партию «Союз-90-Зеленые». Она представлена в федеральном парламенте и в 1998 г. вошла в парламентскую левоцентристскую коалицию, в которой доминируют социал-демократы, и, соответственно, в состав Правительства. В центр своей деятельности она ставит вопросы охраны окружающей среды и устойчивого социально-экономического развития, лозунги «экологического гуманизма». Среди ее членов распространены антивоенные настроения и пацифизм. Партия не имеет устойчивой социальной базы.

В восточных землях заметным влиянием пользуется *Партия демократического социализма,* возникшая в 1990 г. Она признает

многие традиционные социалистические и демократические ценности, выступает за расширение форм демократического волеизъявления граждан, против засилья в экономике крупных немецких и иностранных (преимущественно американских) концернов, в защиту рядовых налогоплательщиков и работников наемного труда.

Партия широко использует концепцию «третьего пути» между капитализмом и социализмом, которая, однако, едва ли может быть реализована. Среди ее активистов много членов бывшей партии восточногерманских коммунистов — Социалистической единой партии Германии. Ее социальная база — квалифицированные рабочие, часть служащих, мелких предпринимателей, фермеров, сельскохозяйственных рабочих, безработные. На региональном (земельном) уровне она сотрудничает с социал-демократами и «зелеными». В 90-е гг. партия достигла некоторьг успехов на федеральных и земельных выборах.

На крайнем правом фланге действуют небольшие общественно-политические организации — Республиканская, Национал-демократическая партии, Германский народный союз, проповедующие откровенно националистические взгляды. Многие их лидеры и активисты привлекались к различным видам юридической ответственности за нарушение законов и экстремистские действия (преследование иностранцев, восхваление Гитлера и Третьего рейха и т. д.). По данным печати, в ФРГ на учете спецслужб находится 134 небольшие праворадикальные организации. Число их сторонников приближается к 50 тыс. Влияние последних невелико.

15.4. Парламент ФРГ: полномочия и внутренняя организация

Парламент Федеративной Республики Германия фактически состоит из двух палат: нижней — *Бундестаг* и верхней — *Бундесрат* (формально в Германии некоторыми юристами Бундесрат не рассматривается как палата Парламента). Бундестаг олицетворяет весь народ, проживающий на германской территории, 656 его депутатов избираются всем населением сроком на четыре года. Бундесрат — это орган представительства субъектов Федерации. Он состоит из членов правительств федеральных земель. Каждая земля направляет в верхнюю палату как минимум трех членов (представителей). Земли с числом жителей более

2 млн имеют четыре голоса, более 6 млн — пять голосов, а более 7 млн — шесть. Земельное правительство имеет право отзывать своих представителей.

К полномочиям Бундестага относятся: законотворчество, право на внутреннюю организацию и контрольная функция. В области законотворчества Бундестаг играет основную роль.

Бундесрат также обладает полномочиями в законодательном процессе, однако есть законы, которые не требуют одобрения со стороны Бундесрата. Верхняя палата прежде всего рассматривает законы, которые затрагивают интересы и потребности земель. Право законодательной инициативы имеет Бундесрат и Федеральное правительство. Члены Бундестага также имеют право внесения законопроекта на обсуждение. Каждый закон подлежит рассмотрению в ходе процедуры трех чтений. Бундесрат может не согласиться с законопроектом, тогда создается посредническая комиссия, после работы которой проводится процедура повторного голосования. Окончательные этапы законотворческой деятельности: оформление, провозглашение и вступление в силу закона. Они связаны с полномочиями Федерального президента.

Бундестаг собирается на пленарные заседания, которые, как правило, проводятся открыто и гласно. В нем создаются многочисленные комиссии, создание трех из них является обязательным: комиссии по петициям, по иностранным делам и по делам обороны.

Помимо законотворческой функции Бундестаг избирает Федерального канцлера, принимает участие в выборах Федерального президента и федеральных судей, избирает уполномоченного по делам обороны. Смысл контрольной функции нижней палаты немецкого Парламента сводится к тому, что деятельность Федерального правительства зависит от доверия Парламента. Согласно Основному закону Федеральное правительство находится в политической зависимости от Бундестага и несет перед ним ответственность. Это выражается в том, что в отношении Федерального канцлера Бундестагом может быть вынесен вотум недоверия. Однако если глава Правительства сам поставит вопрос о доверии перед Бундестагом и не получит абсолютного большинства голосов, то Федеральный президент может распустить Бундестаг по его предложению. Бундестаг также может быть распущен, если на заключительном туре вы-

боров Федерального канцлера он не избирает кандидата хотя бы абсолютным большинством.

Бундесрат не имеет срока избрания, его состав частично меняется, когда в одной (или нескольких) из федеральных земель происходит смена Правительства. В качестве органа законодательной власти Бундесрат может одобрять или не одобрять федеральные законы, определять регламент своей работы, формировать собственные комиссии. Кроме того, объявление состояния оборонительной войны требует обязательного одобрения Бундесрата.

15.5. Правовой статус Правительства ФРГ

Федеральное правительство представляет собой орган исполнительной власти, который осуществляет функции управлени. государством. Оно состоит из *Федерального канцлера* и *федеральныхминистров*.

Федеральный канцлер выбирается Бундестагом. Кандидатуру на данный пост предлагает Федеральный президент после переговоров с партией, победившей на выборах в Бундестаг. Голосование по данной кандидатуре может проходить в три тура. Если кандидат получает абсолютное большинство голосов членов Бундестага, то Президент назначает его на пост Канцлера. Для Германии характерно *коалиционное,* а не однопартийное Правительство.

Федеральные министры назначаются Федеральным президентом по предложению Канцлера. Последний определяет основные направления в политике и руководит работой Федерального правительства. Каждый федеральный министр действует самостоятельно в рамках своей компетенции и несет за это ответственность перед Канцлером. Структура органов исполнительной власти Федерации независимо от профиля ведомства строится в соответствии с принципом трехступенчатости: министерства — высшие (головные) ведомства, наделенные политическими функциями; ведомства среднего звена, имеющие функции надзора; ведомства низового уровня, осуществляющие сугубо исполнительские функции.

Федеральное правительство обязано воплощать в жизнь законы, принятые Парламентом, а также намечать политические цели и осуществлять руководство государственными делами.

Укреплению сотрудничества между законодательной и исполнительной властью служит ряд обязательных юридических процедур, которых придерживаются в своей деятельности Правительство и Парламент. Так, Правительство направляет подготовленные проекты нормативных актов в Бундесрат даже в том случае, если для их принятия не требуется формального одобрения этого органа. Исполнительная власть земель через Бундесрат участвует в федеральном законодательном процессе. Федеральное правительство должно выполнять задачу политического руководства. Она сводится к тому, что Правительство выходит с инициативой, планирует политическое развитие страны и осуществляет руководство государством. В рамках этой деятельности Правительство действует самостоятельно.

При нормальном развитии событий Федеральное правительство находится у власти весь период легислатуры Бундестага, т.е. в течение четырех лет. Однако есть случаи досрочного прекращения его полномочий:

— в связи с уходом в отставку (или смертью) Федерального канцлера;

— с момента учреждения нового Бундестага;

— в результате конструктивного вотума недоверия, выраженного Бундестагом Федеральному канцлеру;

— при отклонении Бундестагом поставленного Федеральным канцлером вопроса о доверии и роспуском Бундестага Федеральным президентом.

Таким образом, судьба Правительства во многом зависит от Канцлера, популярности его политики. Его отставка означает отставку всех федеральных министров и тем самым всего Правительства в целом.

Главой государства является *Федеральный президент,* обладающий ограниченными полномочиями. Он избирается не гражданами ФРГ, а специальным органом — Федеральным собранием сроком на пять лет. Полномочия Президента в случае досрочного прекращения или обнаружения препятствий к выполнению его функций временно выполняет председатель Бундесрата.

15.6. Система судебной власти

Конституционные нормы закрепляют основные начала организации и функционирования судебной власти в Германии. Статья 92 Основного закона ФРГ гласит: «Судебная власть вве-

ряется судьям; она осуществляется Федеральным конституционным судом и предусмотренными в настоящем Основном законе федеральными судами и судами земель». В ст. 97 провозглашается важный принцип правового государства — независимость судов и их подчинение только закону.

В Германии существует сложная и разветвленная судебная система, в основание которой положен принцип специализации судов по характеру рассматриваемых дел: *общей подсудности (компетенции), трудовые, социальные, административные, финансовые.* Согласно конституционным положениям, «в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции Федерация учреждает в качестве высших судебных инстанций: Федеральный верховный суд, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный суд по трудовым спорам и Федеральный суд по социальным вопросам» (ст. 95). Кроме того, могут быть также учреждены Федеральный патентный суд, Военно-уголовный суд и другие суды. Подобную судебную систему принято называть специализированной.

Таким образом, в рамках данной системы судебное производство помимо конституционной юстиции подразделяется на пять самостоятельных отраслей судопроизводства, которые возглавляют, соответственно, верховные суды Германии. Верховные суды независимы друг от друга, в случае разногласий совещание председателей этих органов принимает консолидированное решение.

В ФРГ существует эффективный институт конституционного контроля. *Федеральный конституционный суд* осуществляет как предварительный, так и последующий контроль. Для Германии характерна парламентская модель формирования органа конституционного контроля. Его статус определяется Основным законом и специальным федеральным конституционным законом.

Судьи Федерального конституционного суда избираются квалифицированным большинством в две трети палатами Парламента: половина судей избирается Бундестагом, другая половина — Бундесратом. В составе этого суда две коллегии (сената) по восемь судей. Срок их полномочий — 12 лет.

К его компетенции относятся: 1) толкование Основного закона ФРГ в случаях споров об объеме прав и обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений; 2) рассмотре-

ние споров и неясностей по вопросу о взаимоотношениях Федерации и земель, а также земель между собой; 3) рассмотрение вопросов, связанных с нарушением Основного закона, прав человека, гарантируемых конституционными нормами, а также жалоб по поводу других действий, противоречащих Основному закону; 4) рассмотрение жалоб на решения Бундестага, касающихся выборов, приобретения или утраты членства в нижней палате, и некоторых других вопросов.

Федеральный конституционный суд может проверять федеральные законы об одобрении международно-правовых договоров. Следует отметить, что в отличие от обычной доминирующей практики в большинстве государств исключительно последующего конституционного контроля Федеральный конституционный суд вправе осуществлять предварительный контроль после решения Бундестага, но перед выработкой закона об одобрении Федеральным президентом.

Проверка актов государственного (конституционного) права, например законов, на основании международного права не предусмотрена. Это является также основной причиной того, что в своих решениях Федеральный конституционный суд почти никогда не делает ссылки на такие международно-правовые источники, как Европейская конвенция по правам человека 1950 г. или международные пакты по правам человека. Федеральный конституционный суд ФРГ не приводит их даже в качестве поддерживающих (дополнительных) аргументов, как, например, это делает Конституционный Суд Российской Федерации.

Решения Федерального конституционного суда носят обязывающий характер для всех федеральных органов государственной власти, органов государственной власти земель, судов. В некоторых случаях, специально перечисленных в законе о Федеральном конституционном суде, его решения обладают силой закона.

В землях действуют конституционные суды земель.

Система *судов общей юрисдикции,* так называемого обычного судопроизводства, включает четыре звена: суды низшей инстанции (участковый суд), в них рассматривается 90% уголовных и гражданских дел; суд земли, высший (верховный) земельный суд и Федеральная судебная палата в качестве верховного звена. Все они рассматривают правовые споры по договорам, бракоразводные и уголовные дела, дела о нарушении порядка, а так-

же вопросы так называемой «добровольной юрисдикции». Им подсудны дела, связанные с земельной собственностью, опекой и попечительством, наследственным правом и т. д.

Существует развитая *система административной юстиции*. На административные суды возложены полномочия по обеспечению законности в публичной деятельности. Административные суды рассматривают споры публично-правового характера, т. е. споры граждан с официальными инстанциями. Их задачей является обеспечение защиты граждан при взаимоотношениях с органами публичной власти и ведомствами.

Организация административных судов трехступенчатая. Высшим органом административной юстиции является Федеральный административный суд. Суды первой и второй инстанций находятся в компетенции земель. Низовая, первичная, инстанция по рассмотрению данных споров — административный суд, судом второй инстанции является Высший административный суд (земельный), который в некоторых землях по традиции называется Административной судебной палатой. Каждая земля имеет только один суд второй инстанции, однако в некоторых случаях две земли объединяются и создают совместный суд второй инстанции, как, например, земли Шлезвиг-Гольштейн и Нижняя Саксония.

Федеральный административный суд выступает в качестве кассационной инстанции и редко — в качестве первой (в основном при рассмотрении дел, имеющих принципиальное значение). Большая часть дел рассматривается судами второй инстанции, т. е. земельными судами административной юстиции. При этом надо иметь в виду наличие в стране *специализированных судов административной юстиции*, решения которых обязательны для соответствующих ведомств. Например, споры авторов технических решений разрешаются Патентным судом, представляющим Патентное ведомство ФРГ. Второй и последней инстанцией в этих случаях выступает Федеральный административный суд.

Следует обратить внимание на особый порядок рассмотрения исков в судах административной юстиции, когда судебному разбирательству предшествует рассмотрение протестов на оспариваемые акты органов исполнительной власти (как предварительная стадия в административном процессе) в органах, издавших эти акты, по жалобам лиц, интересы которых затронуты. Рассмотрение протеста формально преследует цель обязать

орган, издавший акт, проверить его с точки зрения законности и целесообразности. Такой протест может привести к отмене акта полностью или частично. Принесение протеста по общему правилу приостанавливает действие акта в его опротестованной части.

Суды по финансовым вопросам разделяются на два уровня: суды нижней инстанции и Федеральный финансовый суд в качестве высшей инстанции. Они рассматривают споры по налоговым декларациям, налогам и сборам.

Судам по трудовым спорам подведомственны дела, касающиеся трудовых правоотношений: споры и конфликты по тарифным соглашениям и по уставам предприятий, по вопросам внутреннего трудового распорядка и, в частности, участия представителей наемных работников в организации и управлении предприятием. К этим судам относятся: Земельный трудовой суд и Федеральный трудовой суд.

Суды по социальным вопросам так же, как суды по трудовым спорам, двухуровневые: земельные суды по социальным вопросам и Федеральный суд по социальным вопросам. В их компетенцию входят споры по вопросам социальных пособий, пенсий, страхования по безработице, прав инвалидов и жертв войны, права на оплату медицинской помощи через больничные кассы.

15.7. Характерные черты германского федерализма

Федерализм в Германии имеет давние исторические корни. Он сформировался снизу и адаптировался к ее условиям. Исключение — период нацизма (фашизма), когда страна превратилась в централизованное унитарное государство.

Поражение во Второй мировой войне и фактический раздел страны державами-победительницами привели к тому, что на востоке и на западе ранее единой Германии развитие государственности шло разными путями. При образовании ГДР восторжествовал унитарный принцип. На западе были воссозданы или образованы новые земли, а затем в 1949 г. на их основе конституировано новое федеративное государство.

После объединения Германия стала состоять из *16 земель* (10 старых западных земель, 5 воссоединенных территорий бывшей ГДР, а также Берлин). Субъекты ФРГ обладают довольно высокой степенью автономности. По своему статусу земли не политические субъекты, а скорее регионы с государственной структурой и определенной самостоятельностью. В германской

модели федерализма фактически реализовано равенство федеральных единиц. Субъекты Федерации имеют свои конституции, парламенты и правительства. Вмешательство Федерации как вышестоящей структуры в сферу суверенной компетенции земель допускается лишь в исключительных случаях, предусмотренных Основным законом.

Бундесрат формируется целиком из представителей земельной исполнительной власти. Эта палата Парламента имеет большие полномочия. В частности, в ряде случаев Бундесрат имеет право на участие в принятии решений наряду с Бундестагом и Правительством. Это относится, например, к введению в действие закона о чрезвычайном положении, о применении федерального принуждения к какой-либо из земель, при выдвижении обвинений против Президента ФРГ, а также при объявлении войны. Определенное значение имеет и тот факт, что Федеральный президент избирается не всеобщим голосованием, а особым собранием, половина которого формируется за счет депутатов Бундестага, а другая — из представителей земельных парламентов. Это дополнительно усиливает позиции земель по отношению к центру (Берлину).

Акцент в законодательной области смещен в сторону Федерации, однако приоритет в области исполнения законов принадлежит субъектам. Земли правомочны принимать законы в той мере, в какой конституционные положения не отводят данное право Федерации. В связи с этим в Основном законе ФРГ проведено четкое разграничение между федеральным и земельным законодательством, между исключительной компетенцией Федерации, конкурирующим законодательством Федерации и земель (предметы совместного ведения), общегерманским законодательством, которое детализируется в землях, а также вопросами, находящимися в компетенции местных властей. В исключительное ведение Федерации входят: внешние сношения, оборона, общегерманское гражданство, эмиграция и иммиграция, денежное обращение, таможенное и торговое единство территории, таможенная и пограничная охрана, железные дороги и воздушное сообщение, правовое положение лиц, находящихся на федеральной службе, правовая охрана промышленной собственности, защита и безопасность германского государства и его земель и некоторые другие объекты. В ведении земель находятся культурная, полицейская и коммунальная сферы, а также гражданское и уголовное право, судопроизводство, хозяйствен-

ное право, судоходство, охрана побережья, отдельные вопросы иммиграции и т. д. В большинстве случаев сферы компетенции Федерации и ее субъектов переплетены таким образом, что для принятия какого-либо решения требуется взаимное согласование.

Федерация и земли самостоятельны в ведении бюджетного хозяйства, но они должны учитывать требования национального экономического баланса и долгосрочного финансового планирования.

Важной чертой германского федерализма является то, что в компетенцию субъектов переданы функции исполнительной власти, за исключением тех, которые оставлены в ведении центра (Федерации). И земли выполняют федеральные законы как свои собственные, а федеральные органы лишь следят за тем, чтобы законы не нарушались. Указания по порядку проведения в жизнь каких-то конкретных законов руководители земель получают только тогда, когда действуют по поручению Федерации.

При разрешении затрагивающих конституционные прерогативы сторон споров между отдельными землями и Федерацией или между различными землями последнее слово принадлежит Федеральному конституционному суду.

В целом институты германского федерализма функционируют достаточно эффективно, межрегиональные отношения не могут стать угрозой стабильному развитию общества и государства.

Литература

Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001. С. 312-322.

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 16.

Волман Г. Чем объясняется стабильность политического и экономического развития ФРГ // Государство и право. 1992. № 11.

Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003. С. 101-160.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 1997. Т. 3. Гл. V.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 18.

ТЕМА 16. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

16.1. Конституция Италии: общая характеристика

До принятия Конституции Италии в 1946 г. был проведен *референдум о форме правления,* где большинство избирателей отвергло монархическое устройство государства. Демократическая Конституция Италии была разработана и принята Учредительным собранием в 1947 г. в сложной политической обстановке восстановления страны после поражения фашистской диктатуры Б. Муссолини. Она была промульгирована 27 декабря того же года, а с 1 января 1948 г. вступила в силу.

Структурно Конституция отличается отсутствием преамбулы, ее открывает вводный раздел «Основные принципы», в котором содержатся основы конституционного строя Итальянской Республики. Помимо вводного раздела она содержит две части, объединяющие 139 статей. В конце помещены «переходные и заключительные постановления».

Италия определяется как *демократическая республика,* основывающаяся на труде (ст. 1). Закрепляются принципы суверенитета народа, обширный круг прав и свобод граждан, в том числе и социально-экономические. Особенностью данного Основного Закона является то, что антифашизм признается в качестве официальной идеологии. В основных нормах закрепляется учреждение в Италии классической парламентской республики и унитарного политико-территориального устройства.

По способу изменения Конституция является *жесткой.* Порядок ее изменения включает две последовательные стадии. Первая стадия заключается в принятии закона об изменении Конституции и иных положений, который должен получить поддержку каждой из палат Парламента. Вторая стадия состоит в ратификации закона об изменении Конституции. Между первым и вторым голосованием должно пройти не менее трех меся-

цев, причем при втором голосовании поправка должна быть одобрена абсолютным большинством голосов в каждой палате. Если в течение трех месяцев после второго голосования пятая часть депутатов любой из палат Парламента, или 500 тыс. избирателей, или пять областных советов потребуют проведения референдума по вопросу об одобрении закона по изменению Конституции, такой закон выносится на референдум. На референдуме закон считается одобренным, если за него подано большинство действительных голосов избирателей, однако референдум не проводится, если при втором голосовании закон об изменении конституционных положений был принят большинством в две трети голосов. Предметом конституционного пересмотра не может быть республиканская форма правления.

Итальянская Конституция оказалась стабильной — за все время ее действия в нее было внесено всего 10 поправок. Изменения главным образом коснулись организации высших органов государственной власти — Парламента, Президента, Конституционного суда.

В настоящее время в стране продолжается конституционная реформа, начатая в 90-х гг. XX в.

16.2. Основы правового положения личности

Действующая Конституция Италии относится к числу *самых демократических.* Закрепляя широкий перечень основных прав и свобод, в ч. 2 ст. 3 провозглашает главную задачу Республики: «...устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны».

К числу основных конституционных начал отнесены принципы равноправия и свободы. Причем принцип свободы рассматривается в качестве обязательного условия самовыражения личности. В соответствии со ст. 3 Конституции «все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, вероисповедания, политических убеждений, личного и общественного положения». Гарантиями равноправия выступают базовые положения о равен-

стве всех граждан перед законом, равном пользовании личными и публичными правами, равных возможностях судебной защиты, одинаковые для всех граждан повинности и имущественные обложения в пользу государства.

Более трети статей конституционного текста непосредственно касаются прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Конституция открывается частью первой под названием «Права и обязанности граждан», в которой получили закрепление наиболее важные личные, политические и социально-экономические права и свободы.

Среди личных прав и свобод закреплены неприкосновенность личности и жилища. Выдача гражданина иному государству возможна только в случаях, предусмотренных международными соглашениями, причем за политические преступления выдача не допускается. Ограничение свободы и тайны переписки возможно только на основании судебного решения. Также провозглашаются свобода передвижения, свобода вероисповедания.

Конституционные нормы фиксируют широкий спектр политических прав и свобод: свобода мысли и печати, избирательные права, которыми наделяются все граждане независимо от пола. Особое место среди них занимает свобода объединений, включая право на политические объединения. При этом допускается ограничение права состоять в политических партиях для судей, кадровых военных, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей (ч. 3 ст. 98).

Право петиций предусматривает возможность обращения в итальянский Парламент с требованием принятия или отмены законодательных актов или с изложением социальных проблем.

Право на доступ к государственной службе получает развитие в конституционных положениях, устанавливающих равное право граждан обоего пола на одинаковых условиях поступать на государственную службу и занимать выборные должности (ч. 1 ст. 51), возможность приема на службу лиц итальянской национальности, не являющихся гражданами Республики (ч. 2 ст. 51), конкурсный порядок замещения должностей в публичной администрации (ч. 3 ст. 97).

При рассмотрении социально-экономических прав и свобод, закрепленных во второй главе «Этико-социальные отношения» и в третьей главе «Экономические отношения», следует учитывать социальную ориентацию Конституции в целом: провозглашение Италии демократической республикой, особая роль труда и трудовой деятельности. Установлены право на труд, право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству труда, право на отдых и на ежегодные оплачиваемые отпуска, на социальное обеспечение, право на забастовку, на участие в деятельности профсоюзных организаций. Особо оговаривается равенство прав трудящихся.

В качестве основных обязанностей граждан предусмотрены: защита Отечества, участие в государственных расходах, соблюдение Конституции, дисциплинированное и достойное выполнение государственных функций теми, кому они доверены.

16.3. Партийная система и основные политические партии Италии

После Второй мировой войны на Апеннинах утвердилась характерная для стран Запада *многопартийная политическая система.* Ее становление связано с преодолением фашистского и авторитарного прошлого и с прямой помощью англо-американских союзников в деле утверждения институтов плюралистической демократии и многопартийности.

Право на объединение в политические организации — одна из существенных основ итальянского общества. Согласно Конституции (ст. 49), «все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики».

Для современного периода Италии характерным является множественность политических партий (активно действует около 50), отсутствие мощной правой или правоцентристской организации, действующей в общенациональном масштабе, государственное финансирование партий, участвующих в выборах, запрет на пропаганду фашизма и деятельность фашистских организаций.

С 1996 г. почти пять лет у власти впервые за 50 лет стояла левоцентристская политическая коалиция *«Оливковое дерево»* (или просто *«Олива»).* Ее основу составляет возникшая в февра-

ле 1991 г. на базе реформистского крыла Итальянской коммунистической партии новая организация — *Демократическая партия левых сил,* преобразованная впоследствии в *Партию левых демократов (ПЛД).* Она отвергла марксизм-ленинизм и проповедует социал-демократические ценности. Это влиятельная, самая многочисленная по членской массе партия, имеющая большее число своих представителей в Парламенте. Ее лидеры и активисты доминировали в коалиционном правительстве (1996—2001 гг.). Ныне эта партия представляет собой мощную оппозиционную силу.

Союзниками ПЛД являются центристское движение *«Итальянское обновление»,* возникшее на базе левого крыла христианских демократов, *экологисты — «зеленые»* и леворадикальная *Партия коммунистического преобразования.* Однако последняя не входила в состав левоцентристкого правительства.

Социалистическая партия, некогда весьма влиятельная, ныне существенно ослаблена и не преодолела кризисные явления.

В первой половине 90-х гг. после длительного периода стагнации распалась крупная, некогда хорошо организованная и многочисленная *Христианско-демократическая партия.* Это буржуазная по составу и пропагандируемой идеологии политическая организация, имевшая тесные связи с крупным капиталом, международными финансовыми и банковскими структурами, католической церковью. Несколько десятилетий она доминировала в общественно-политической жизни страны и внесла большой вклад в послевоенное развитие. В 1994 г. на ее базе возникла *Итальянская народная партия.*

Крупной политической силой является появившееся недавно эклектическое по идеологии и целям движение *«Вперед, Италия».* Оно не имеет четкой политической программы и устойчивой социальной базы. Поставлена задача создать на его базе солидную и влиятельную буржуазную правую партию. В мае 2001 г. правоцентристский блок «Дом свободы», основу которого составляло движение «Вперед, Италия», удачно выступил на парламентских выборах, получил большинство в нижней и верхней палате и сформировал правительство.

Существует большое число мелкобуржуазных партий, действующих на общенациональном уровне или в конкретном регионе, — республиканская, социал-демократическая, либе-

ральная, южно-тирольская народная, сардинская партия, «Лига Севера». Особняком стоит праворадикальный *Национальный альянс*, широко использующий демагогические и националистические лозунги. Определенным влиянием пользуется Транснациональная радикальная партия, не имеющая четкой политической ориентации и допускающая двойное партийное членство.

16.4. Парламент: полномочия и внутренняя организация

Место и роль Парламента в системе государственных органов определяется прежде всего формой правления, установленной итальянской Конституцией 1947 г., и принципом разделения властей.

Высший орган законодательной власти — *бикамеральный Парламент,* состоящий из *Палаты депутатов* и *Сената.* Палаты избираются сроком на пять лет, и продление срока полномочий допускается только в случае войны. Легислатура парламентской деятельности ограничена тремя сроками, т. е. 15 годами.

В Палату депутатов, состоящую из 630 человек, избрание происходит путем всеобщих прямых выборов по смешанной системе представительства. С середины 90-х гг. 75% депутатских мест в парламенте распределяется по одномандатным округам, 25% мест— по партийным спискам.

В Сенат — верхнюю палату — избрание происходит по областям. Количество избираемых сенаторов пропорционально населению области. Каждая область (а их 20) должна быть представлена в Сенате не меньше чем семью сенаторами, исключая область Молисе (два сенатора) и Валле-д'Аоста (один сенатор). Таким образом, общее число избираемых сенаторов — 315.

Кроме того, следует отметить такое различие между выборами в Палату депутатов и Сенат, как возрастной ценз. Активное и пассивное избирательное право по выборам в нижнюю палату составляет 18 и 25 лет соответственно, а в Сенат — 25 и 40 лет. Такой возрастной ценз при реализации пассивного избирательного права — один из самых высоких в мире.

Каждый бывший президент Италии является сенатором по праву и пожизненно, если только не откажется от этой при-

вилегии. Глава государства может назначить пожизненными сенаторами пять граждан, прославивших Отечество выдающимися заслугами в сфере общественной деятельности, науки, искусства, литературы. В 2000 г. в верхней палате заседало в общей сложности 324 сенатора, включая четырех бывших президентов и назначенных за заслуги перед государством.

По законодательству можно быть членом или Палаты депутатов, или Сената. Императивный мандат отсутствует. Парламентарии пользуются ограниченным иммунитетом. Большинство депутатов являются профессиональными политиками, пользующимися поддержкой политических партий или общественных объединений. Парламентарии получают от государства солидные вознаграждения.

Право палат собираться на совместные заседания ограничено несколькими основаниями: избранием Президента, принесением им присяги, в случае предания Президента суду, формированием списка возможных членов суда над Президентом, а также избранием третьей части членов Высшего совета магистратуры и судей Конституционного суда.

Каждая палата имеет свой Регламент, который должен соответствовать Конституции и иным нормам. По своему статусу регламенты палат приближаются к законам, а по отдельным положениям даже занимают более высокое место в иерархии правовых актов.

Палаты собираются на весеннюю сессию в первый непраздничный день февраля, на осеннюю — в первый непраздничный день октября. Каждая палата может быть созвана на чрезвычайную сессию по инициативе ее председателя, или Президента Республики, или одной трети ее членов. Когда одна палата созывается на чрезвычайную сессию, собирается на сессию и другая.

Руководящими органами палат являются *председатель* и *бюро конкретной палаты*, на которых возложены обязанности по ее организации и надлежащему функционированию. В функцию председателей палат, в частности, входят две важнейшие прерогативы: право созыва палаты на чрезвычайную сессию и консультации Президента Республики в связи с его намерением распустить палаты.

Помимо бюро палаты имеют специальные депутатские или сенаторские комиссии, называемые джунтами, которые также

занимаются вопросами регламента, выборов, парламентской неприкосновенности и т. д.

В соответствии с Конституцией законодательная деятельность возложена на парламентские комиссии. При формировании последних большую роль играют парламентские группы, создаваемые по партийному принципу. В Палате депутатов каждая парламентская группа должна назначить равное число своих депутатов в любую из комиссий. В Сенате парламентская группа назначает своих членов в комиссию из расчета 1 сенатор на 12 членов группы. Тем парламентским группам Сената, где количество членов меньше, чем комиссий, Регламент разрешает назначать одного сенатора в две комиссии, чтобы каждая группа имела своих представителей в каждой комиссии. В комиссиях для решения организационных вопросов создаются соответствующие бюро.

Комиссии обладают разнообразными функциями, в том числе контрольными и политическими. Регламентами предусмотрена возможность совместного заседания нескольких комиссий, создание специальных следственных комиссий.

Парламент и его палаты осуществляют ответственные законодательные, финансово-бюджетные и организационно-контрольные полномочия. Право на представление законопроекта, прежде всего, имеет правительство. Однако он вносится разрешающим декретом Президента Республики при условии контрасигнования председателем или ответственным министром. Правом законодательной инициативы обладают все члены Парламента, а также парламентские группы и комиссии.

Существует институт народной правотворческой инициативы (ст. 71 Конституции). Законопроект может быть внесен в Парламент «от имени не менее чем 50 тысяч избирателей».

Областные советы — представительные органы областей — также имеют право законодательной инициативы, но только по вопросам, касающимся исключительно областей, если они не могут быть урегулированы законом области.

Закон промульгируется Президентом в течение месяца со дня его утверждения.

Особенностью итальянского законотворчества является возможность *делегирования палатами своих законодательных функ-*

ций правительству (ст. 76 Конституции), которое в этих случаях принимает декрет.

Обе палаты вправе принимать резолюции, содержащие политические заявления или рекомендации. Парламент широко использует такие формы контроля за деятельностью исполнительной власти, как резолюция недоверия правительству, интерпелляция, право депутатского запроса. Каждая из палат может образовывать специальные следственные комиссии по вопросам, представляющим государственный интерес. Подобные следственные комиссии, образованные в 90-х гг., внесли большой вклад в дело борьбы с организованной преступностью и коррупцией.

Президент избирается Парламентом с участием представителей областей.

Палаты своим решением могут также отменять областные законы, если они превышают свою компетенцию, противоречат общенациональным интересам или интересам других областей. Это дает право считать, что Парламент в подобных случаях выступает в качестве квазисудебного органа несудебного конституционного контроля.

16.5. Конституционный статус Президента Итальянской Республики

Его конституционный статус определяется *парламентской формой правления* Итальянского государства.

Конституцией предусмотрен непрямой порядок избрания Президента. Он избирается Парламентом на совместном заседании палат с участием представителей областей, избираемых областными советами. От одной малочисленной области Валле-д'Аоста направляется один делегат, от остальных — по три делегата. Избрание производится тайным голосованием квалифицированным большинством в две трети голосов. Главой государства становится, как правило, популярный политик общенационального уровня, пользующийся доверием Парламента и общественности.

Президентом может быть избран любой гражданин, которому исполнилось 50 лет и который обладает гражданскими и политическими правами. Пост главы государства несовместим с

какой-либо другой должностью. Срок его полномочий — семь лет. Допускается неоднократное переизбрание.

По Конституции Президент «является главой государства и представляет национальное единство» (ст. 87). Помимо выполнения обязательных церемониально-представительных функций и полномочий Президент наделен значительными полномочиями.

Президент является командующим вооруженными силами, председательствует в Верховном совете обороны и Высшем совете магистратуры. Функции Президента, когда он не в состоянии их выполнять, осуществляются председателем Сената.

Как глава государства, Президент назначает народный референдум в случаях, предусмотренных Конституцией, назначает выборы обеих палат Парламента; ратифицирует международные договоры с предварительной санкции Парламента; обладает правом помилования.

В законодательной области Президент промульгирует (обнародует) принятые Парламентом законы; издает одобренные правительством декреты, обладающие силой закона. Следует обратить внимание на прямое указание в Конституции (ст. 89) обязательности контрасигнатуры актов Президента, т. е. все акты, издаваемые главой государства, должны быть подписаны соответствующими министрами, ответственными за эти акты.

В отношении Парламента у него две основные прерогативы — право роспуска одной или обеих палат Парламента и право требовать повторного рассмотрения законопроектов.

В соответствии с конституционными нормами законопроект может быть отвергнут только на стадии его рассмотрения палатами. Президент не вправе отказаться промульгировать законопроект, одобренный обеими палатами Парламента, а может лишь потребовать его повторного рассмотрения. Однако это отлагательное вето преодолевается простым большинством голосов.

В области функционирования исполнительной власти Президент назначает и освобождает от должности председателя Совета министров (председателя правительства), назначает по представлению последнего министров и государственных секретарей.

В сфере регулирования вопросов регионального развития Президент наделен правом роспуска представительных органов областей — областных советов при условии вынесения соответствующего постановления совместной комиссией представителей обеих палат Парламента.

В соответствии со ст. 90 Конституции Италии Президент не ответствен за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей. Президент несет ответственность только в случае государственной измены или посягательства на Конституцию Республики.

16.6. Правовой статус правительства

Правительство является *высшим исполнительным органом государственной власти*. В его состав входят председатель Совета министров (глава правительства) и министры. Официальное название — *Совет министров*.

Президент Италии назначает председателя Совета министров и по его предложению — министров. Глава государства учитывает при этом расстановку политических сил и итоги парламентских выборов. Италия — парламентская республика, поэтому правительство должно получить доверие обеих палат Парламента: Палаты депутатов и Сената. Абсолютное большинство послевоенных правительств было образовано на коалиционной основе.

Не позднее 10 дней после сформирования Совета министров его правительственная программа представляется палатам для получения вотума доверия. Существенной особенностью Италии является то, что *верхняя палата непосредственно участвует в формировании правительства*.

Совет министров широко использует право законодательной инициативы в Парламенте. Существует институт делегированного законодательства, при котором правительство непосредственно осуществляет законодательные полномочия по поручению или с согласия Парламента.

Согласно Конституции (ст. 76) актами делегированного законодательства являются законодательные декреты. Конституцией установлены определенные рамки для передачи полномочий Парламента. Во-первых, адресатом делегирования может

быть только правительство; во-вторых, передача законодательных полномочий Парламента ограничена во времени и определенным кругом вопросов; в-третьих, Парламент определяет руководящие критерии и принципы, которым должно следовать правительство в своей деятельности.

Совет министров не может издавать декреты-законы по конституционным и избирательным вопросам, ратификации международных договоров, установлению бюджета и сметы расходов. На практике декреты-законы довольно часто использовались для осуществления серьезных реформ организационного характера: создания министерства природного и культурного достояния, регламентации государственной службы, упразднения и введения штатных должностей преподавателей университетов.

Правительство издает многочисленные подзаконные акты в сфере компетенции органа публичной администрации и подлежащие регистрации в установленном порядке. Для данных актов характерна определенная субординация: правительственные документы обладают верховенством по отношению к аналогичным актам, изданным другими субъектами.

Министры коллегиально ответственны за действия Совета министров, индивидуально — за деятельность своих ведомств. Голосование в Парламенте одной или обеих палат против какого-либо правительственного предложения необязательно влечет его отставку.

Правительство в своей работе учитывает расстановку сил в Парламенте, общественное мнение. Непопулярная политика или ошибки в деятельности исполнительной власти приводят к правительственным кризисам, утрате доверия со стороны Парламента. Так, в 1947—1995 гг. в Италии было 53 правительственных кризиса, в результате чего сменилось 48 правительств.

Полномочия председателя Совета министров весьма обширны. Он руководит работой правительства, координирует деятельность министерств.

По законодательству существует ограниченный иммунитет членов правительства.

В 1988 г. был принят закон о Совете министров, определяющий в соответствии с конституционными нормами статус, структуру правительства, полномочия министров.

16.7. Судебная система Италии

В стране действуют *суды общей юрисдикции, включая Кассационный суд Республики, специализированные суды, единоличные мировые судьи*. Административная юстиция представлена *Государственным советом,* который является не только судебным, но и консультативным органом. *Счетный суд* осуществляет предварительный контроль законности актов правительства, а также последующий контроль исполнения бюджета государства, участвует в контроле за финансовой деятельностью корпораций.

В послевоенный период после длительных дискуссий был создан Конституционный суд, который рассматривается не как орган правосудия, а как специальный контрольный орган и гарантия реализации Основного Закона.

Он выносит решения по следующим делам:

— споры о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей;

— споры о компетенции между различными властями государства, между государством и областями, между областями;

— обвинения, выдвинутые в соответствии с конституционными нормами против Президента Республики.

Последним наиболее известным делом, рассматриваемым в Конституционном суде в конце 2003 г., были разбирательства по поводу соответствия Конституции закона Республики об иммунитете, обеспечивающего неприкосновенность от судебного преследования в период действия мандатов пяти наиболее высокопоставленным руководителям государства, включая премьер-министра.

Кроме того, Конституционный суд принимает решения о допустимости требований проведения референдумов, об отмене действующих законодательных актов. В случае неясности, пробельности оспариваемых законодательных актов Конституционный суд вправе включать в них «дополнительные» или «заменяющие» положения.

Конституционный суд состоит из 15 судей, причем одну треть назначает Президент, одну треть — парламент на совместном заседании палат, одну треть — магистратуры. Срок судейских полномочий — девять лет без права повторного переизбрания. Члены Конституционного суда отбираются среди судей,

профессоров права университетов и адвокатов с 20-летним стажем работы.

Должность судьи Конституционного суда несовместима с обязанностью парламентария или члена областного совета, министра, с занятием предпринимательской деятельностью.

16.8. Политико-территориальное устройство Италии

В соответствии с Конституцией 1947 г. Италия — *единое унитарное государство.* Вместе с тем основные нормы не препятствовали внедрению особой модели административно-территориального устройства, известной под названием *«областное государство»* или *«государство областных автономий»*. Более того, Конституция закрепила два важнейших принципа «областного государства»: принцип политической децентрализации и принцип автономии территориальных коллективов в рамках единого государства (ст. 5). На практике это означало предоставление самостоятельности, определенных административных полномочий всем территориальным коллективам: областям, провинциям и коммунам.

Самыми крупными административно-территориальными единицами в Италии являются *области* (они могут создаваться при наличии не менее 1 млн жителей). 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, перечисленных в ст. 116 Конституции (Трентино-Альто-Адидже, Валле-д'Аоста, Фриули-Венеция-Джулия, Сицилия и Сардиния), они осуществляют власть и управление на основе собственных статутов-уставов, регламентирующих все вопросы организации и функционирования области. Остальные 15 областей обычной автономии действуют на основании предписаний Конституции (разд. V) и парламентских законов. В статутах таких областей вправе закрепляться только вопросы, касающиеся внутренней организации региона, осуществления права инициативы и референдума в отношении законов и административных актов области, порядка опубликования областных законов.

Конституционным путем областям были переданы полномочия, которые ранее входили в компетенцию государства. Прежде всего, это законодательные полномочия (ст. 117 Конституции). Определен перечень вопросов, по которым область вправе принимать собственные законодательные нормы. Законы областей не могут противоречить принципам национального правопорядка, международным обязательствам, интересам государства и других областей. В соответствии со ст. 127 Конституции областной закон подлежит обязательному визированию (удостоверению) у правительственного комиссара области. Вместе с тем правительство и Парламент страны не могут отменять подобные законы или вносить в них изменения, они правомочны лишь оспаривать их в Конституционном суде.

В предметы ведения области входит широкий круг вопросов, включающий организацию административных учреждений, находящихся в подчинении у областных властей, собственное территориальное устройство, полиция, 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.

В соответствии с Конституцией (ч. 3 ст. 118) области вправе на основе закона делегировать административные полномочия провинциям, коммунам либо использовать их соответствующие службы. Делегирование предполагает передачу финансовых средств, в необходимых случаях — персонала или имущества всем территориальным учреждениям данного уровня или их ассоциациям. Делегирование осуществляется на определенный срок и может быть прекращено досрочно в случае серьезных отклонений от направлений деятельности, установленных областью.

В рамках областной реформы в 1977 г. некоторые административные полномочия были переданы государством непосредственно коммунам, однако область сохраняла за собой право осуществлять отдельные контрольные полномочия в данной сфере. В соответствии с законом № 142 1990 г. области могут в своих законодательных актах предписывать обязательное заключение соглашений между местными органами для совместного осущест-

вления их деятельности, но только государство правомочно требовать создания местными учреждениями консорциумов.

Провинции в соответствии с законодательством Италии являются территориальными единицами как государственного, так и областного деления. Статус провинций регулируется законом Италии об устройстве автономий 1990 г. Нижняя планка по численности населения провинций устанавливается в 200 тыс. жителей. Предусматривается возможность создания в провинциях 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. При образовании коммун 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 индустриальных зон, землепользования.

В качестве *самостоятельных политико-административных единиц,* обладающих специальным статусом, согласно закону Италии об устройстве автономий 1990 г., следует назвать девять крупных городов: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари, Неаполь.

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. Синдик ведет реестр актов гражданского состояния и учет населения, выполняя предписания законодательства о статистике, регистрации избирателей, учете военнообязанных.

Система органов управления области, состоящая из областного совета, джунты (правительства) и ее председателя, закрепляется на конституционном уровне (ст. 121). Областной совет осуществляет законодательные функции и административные полномочия в соответствии с Конституцией и Статутом области. Совет обладает правом выходить с законодательными предложениями в палаты итальянского Парламента. Джунта является исполнительным органом Совета. 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 на коммунальном уровне: выборный коммунальный совет, джунта, глава джунты и выборный мэр в коммуне.

Провинции и коммуны обладают правом проводить консультативные референдумы по вопросам местного значения.

Литература

Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001. С. 323-336.

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 17.

Грегорио А. Конституционные реформы в Италии: продолжение дебатов // Право и политика. 2000. № 1.

Ковачев Д. А. Конституции Республики Италия — 50 лет // Право и экономика. 1997. № 1.

Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. *Л. А. Окунькова.* М.: Норма, 2001. Т. 2. С. 97-132.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков.* М., 2003. С. 180-212.

Политические институты на рубеже тысячелетий / Отв. ред. *К. Г. Холодковский.* Дубна, 2001. С. 330-357.

ТЕМА 17. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ

17.1. Конституция Японии, ее характерные черты и особенности

Действующая Конституция Японии, разработанная после Второй мировой войны, — это второй в истории страны конституционный документ. Первая Конституция была принята в 1889 г. Это был октроированный конституционный документ, который носил ярко выраженный консервативный милитаристский характер, закрепляя широкие полномочия императора в сфере осуществления государственной власти, а также военно-бюрократическую систему. Его действие было прекращено после оккупации страны союзниками. Основой послевоенного переустройства государственной и общественной систем была Потсдамская декларация 1945 г., подписанная США, СССР, Великобританией, Китаем, определившая демилитаризацию Японии, демобилизацию вооруженных сил, наказание всех военных преступников в качестве ключевых направлений послевоенной политики союзных держав в отношении Страны восходящего солнца.

Подготовка конституционного текста велась японским правительством с привлечением специалистов штаба американских оккупационных войск. Затем была представлена правительством Парламенту и принята им в октябре 1946 г., в силу вступила 3 мая 1947 г. Конституция восприняла многие принципы англосаксонского права, новеллы конституционного права того времени (например, положения о социально-экономических правах) и демонстрировала демократический подход к регулированию общественных отношений.

Примечательно, что этот основополагающий документ определяется как *«Верховный закон страны»* и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы (ст. 98).

Характерная ее черта — *антимилитаристская направленность*. Так, например, в Конституции есть специальная глава

«Отказ от войны». Согласно ст. 9 «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы силой или применения вооруженных сил как средства разрешения международных споров». Из этого вытекает и другое конституционное положение, запрещающее создавать сухопутные, военно-морские и военно-воздушные силы, а также другие средства войны. В Японии вооруженные силы — это Корпус обороны, на который тратится не более 1% государственного бюджета.

Интересно еще одно конституционное положение, которое определяет, что в состав правительства должны входить только гражданские лица.

Сама Конституция небольшая, состоит из преамбулы, 11 глав и 103 статей, которые регулируют статус императора, отказ от войны, права и обязанности народа, правовой статус Парламента, Кабинета, судебной власти, государственные финансы, местное самоуправление, процедуру изменения конституционных норм. Она провозглашает впервые в японской истории принципы народного суверенитета, верховенства Парламента, выборности обеих палат (упразднен невыборный характер верхней палаты, как это было до 1945 г.).

Япония — *конституционная, парламентарная монархия,* где власть императора сведена до минимума, он остался лишь символом нации. Высшим же и единственным законодательным органом провозглашен Парламент.

Правительство формируется при решающей роли Парламента и несет перед ним ответственность. Япония провозглашается *унитарным* государством с широкой местной автономией административно-территориальных единиц.

Конституция на новой основе установила статус человека и гражданина. Японцы обладают широким кругом основных прав и свобод. Конституционные нормы упразднили привилегированные сословия, провозгласив принцип равенства (равенство всех перед законом, а также недопустимость какой-либо дискриминации). Характерным здесь является закрепление в основных нормах положения, что любые награды действуют только при жизни данного лица. Провозглашается равноправие полов. Детально регулируются вопросы брака, который должен заключаться только на основании взаимного согласия сторон.

Органом конституционного контроля является Верховный суд, которому, как и в США, принадлежит право окончательно-

го решения по вопросу о неконституционности нормативного акта. Однако в Японии подается специальный иск в суд первой инстанции о неконституционности акта, и дело в иерархическом порядке может быть доведено до Верховного суда.

По способу изменения Конституция Японии является *жесткой.* Ее изменение возможно только по инициативе Парламента. Для внесения в нее поправок необходимо согласие двух третей общего числа членов каждой из двух палат. Ратификация поправки осуществляется либо референдумом, либо новым составом Парламента, образованным после проведения общенациональных выборов. Способ ратификации определяется Парламентом. Утвержденные поправки немедленно обнародуются императором в качестве неотъемлемой части Конституции. До сих пор в Конституцию не было внесено ни одной поправки.

17.2. Основы правового положения личности

Статус личности закреплен в основном в гл. III «Права и обязанности народа» Конституции и законах, принятых Парламентом.

Конституционная доктрина исходит из *естественной концепции прав и свобод.* Основные права и свободы человека, гарантируемые действующим Основным Законом, «предоставляются нынешнему и будущим поколениям в качестве нерушимых вечных прав» (ст. 11).

В основных нормах закрепляются традиционные личные права: право на жизнь, стремление к счастью, право на свободу и неприкосновенность личности, право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства. Специально зафиксирована свобода совести и религии. Согласно ст. 20 Конституции ни одна из религиозных организаций не должна получать от государства никаких привилегий и не может пользоваться политической властью. Установлен запрет на принуждение к участию в каких-либо религиозных мероприятиях, празднествах, церемониях или обрядах. Лишение жизни и свободы происходит только в соответствии с процедурой, установленной законом (ст. 31).

Интерес представляют политические права, установленные в основных нормах. Наряду с традиционными свободой мысли и слова, мнений, печати, свободой собраний и объединений, избирательными правами (активное избирательное право имеет япон-

ский гражданин, достигший 20-летнего возраста) на конституционном уровне получили отражение и специфические политические права. Во-первых, говорится о праве народа избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности (в связи с этим в Японии существует определенный порядок отзыва избирателями глав администраций местных административно-территориальных единиц), о праве обращаться с мирными петициями о смещении должностных лиц органов публичной власти; во-вторых, зафиксирован институт народной правотворческой инициативы (право обращаться с петицией о введении, об отмене или исправлении законов, указов или предписаний). Также установлено, что все должностные лица органов публичной власти являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части, а избиратель не несет ответственности за сделанный им выбор в ходе голосования (ч. 2, 4 ст. 15 Конституции).

Гарантируется свобода слова, средств массовой информации, поэтому какая-либо цензура не допускается.

Широким является круг социально-экономических прав. Это право на труд (оно же и является обязанностью), право свободного выбора профессии, право собственности, право трудящихся на создание объединений и ведение переговоров с целью защиты своих интересов, право на образование, свобода научной деятельности. Государство должно воздерживаться от религиозного обучения. Конституционная норма (ст. 25) фиксирует уникальное право на достойный образ жизни: «все имеют право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни». Государство взяло на себя обязательство проводить политику, направленную на подъем и дальнейшее развитие общественного благосостояния, социального обеспечения, здравоохранения.

17.3. Партийная система и основные политические партии Японии

Многопартийная система в западном понимании утвердилась лишь после 1945 г., когда Япония твердо взяла курс на демократическое развитие. Право граждан (подданных) на объединение закреплено в Конституции (ст. 21, 28) и текущем законодательстве.

В стране зарегистрировано огромное число политических партий (по некоторым данным около 10 тыс.), однако абсолют-

ное большинство представлено на местном уровне. В общенациональном масштабе и в течение продолжительного времени действует не более 20 политических партий. В 1995 г. для борьбы с коррупцией введена система государственного финансирования парламентских партий в соответствии с количеством завоеванных депутатских мандатов.

В последнее десятилетие меняется характер многопартийности. Существовавшая в течение 38 послевоенных лет (с 1955 г.) *доминантно-партийная* система постепенно трансформируется в традиционную для многих европейских государств многопартийность при отсутствии одной главенствующей в течение длительного времени партии. Всецело доминирующей до середины 90-х гг. партией, самостоятельно формировавшей правительство и имевшей стабильное парламентское большинство, была *Либерально-демократическая партия (ЛДПЯ),* основанная в 1955 г. Решающую роль в ее создании сыграл крупный японский бизнес. Ныне ее значение в общественно-политической жизни уменьшилось, но либерал-демократы по-прежнему являются самой влиятельной силой в Парламенте, правительстве, местных органах власти и самоуправления. Многие политологи и журналисты ее характеризуют как *полуторапартийную политическую систему,* имея в виду особое место либеральных демократов в обществе и государстве.

ЛДПЯ — буржуазная центристская партия, объединяющая различные слои мелкой, средней и крупной буржуазии, а также часть служащих, крестьян, рабочего класса. Это наиболее многочисленная политическая организация. Она проповедует либеральные ценности, выступает за демократическое развитие страны. В сфере внешней политики призывает к сохранению тесного военно-политического сотрудничества с Америкой и признает ее ведущую роль в современном мире. Новая правоцентристская политическая *коалиция ЛДПЯ, Консервативной партии и партии Комэйто,* существующая с 2000 г., сохранена после парламентских выборов 9 ноября 2003 г. и имеет в нижней палате подавляющее большинство мандатов (281 место из 480). Она также доминирует и в верхней палате Парламента — Палате советников.

Одна из существенных особенностей этой партии — невысокий уровень внутренней структурированности и организованности, обусловленный наличием шести фракций, имеющих собственное руководство, финансы и рабочий аппарат и выражающих особые интересы части ее членов и регионов. Меж-

фракционная борьба ослабляет партию, и этим нередко пользуются ее политические оппоненты.

Другое название центристской *партии Комэйто — Партия чистой политики.* Ее целью является «идеальное общество» в соответствии с идеями буддистской демократии. Она взаимодействует с несколькими влиятельными культурно-просветительскими организациями и профсоюзами.

Существует также несколько правых и правоцентристских партий, возникших в результате раскола ЛДПЯ или образованных бывшими активистами этой организации. Однако все они (за исключением *Демократической партии)* маловлиятельны.

На левом фланге активно действует влиятельная оппозиционная *Социал-демократическая партия,* именовавшаяся в 1945—1991 гг. Социалистической. Она выступает с лозунгами демократического социализма, проведения социально ответственной политики. Короткий промежуток времени в первой половине 90-х гг. социал-демократы входили в состав коалиционного правительства, в котором преобладали правые партии. Ее социальная база — квалифицированные рабочие, часть служащих.

Существуют и представлены в Парламенте небольшим числом депутатов Коммунистическая партия (старейшая оппозиционная организация в Японии) и Партия демократического социализма. Их влияние меньше, чем социал-демократов.

17.4. Монарх Японии: юридические и фактические полномочия, политическая роль

Главой государства является *император.* Это *старейшая монархия* в мире, возникшая более 2600 лет назад, в 660 г. до н. э. С 1990 г. на троне Акихито — 125-й по счету в императорской династии, которая ни разу не прерывалась.

Среди японцев *сильны монархические настроения.* До конца 1945 г. император обладал огромной, фактически неограниченной властью. На протяжении веков господствовала и являлась государственной теория об избранности и божественном происхождении императора и его семьи. Глава государства считался Сыном Неба и прямым потомком великой богини Аматэрасу-Омиками, которой по легенде японцы обязаны появлением на свет.

В XX в. монархические настроения и институт императора использовались военно-самурайскими кланами в своих корыст-

ных целях, в том числе для захвата чужих территорий и ведения агрессивных войн. В тот период основой образа мыслей подданных, по словам известного английского военного историка Л. Дейтона, «была вера в то, что японцы являются избранным народом, которым правит божественный император и которому суждено править всей Азией». В 30-е гг. Япония развязала захватническую войну в Азии, а в 1941 г. вероломно напала на США. Однако она потерпела поражение, и в 1945 г. ее территория впервые в истории была оккупирована иностранными (американскими) войсками.

Монарший трон переходит по наследству от отца к старшему сыну. Женщины полностью исключены из системы престолонаследия. Царствование каждого императора провозглашается властями определенной «эрой», в соответствии с которой ведется официальное летоисчисление. Монарх правит долго. Так, предыдущий император Хирохито правил с 1926 по 1989 г.

После войны в связи с демократизацией государственного и общественно-политического устройства и *установлением конституционной парламентской монархии* существенным образом изменился статус главы государства. Он превратился в сугубо *церемониальную фигуру*. Его положение ныне определяется действующей Конституцией 1946 г. и законом об императорской фамилии, принятым Парламентом.

Согласно конституционным нормам (ст. 1), император является только «символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть». Он практически исключен из текущего и реального государственного управления и тем более не обладает неограниченной властью, как это было до окончания Второй мировой войны. В тот период он обладал и «верховной», и «законодательной властью» и возвышался над другими государственными институтами. Все действия, относящиеся к государственным делам, монарх *предпринимает с одобрения правительства (Кабинета)*, и оно несет за них ответственность.

Он назначает Премьер-министра по представлению Парламента и лишен в этом случае самостоятельности. Монарх назначает главного судью (председателя) Верховного суда по представлению правительства.

Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет такие действия, как:

— промульгация поправок и Конституции, законов, правительственных указов и договоров;

— созыв Парламента;

— роспуск Палаты представителей;

— объявление всеобщих парламентских выборов;

— подтверждение назначений и отставок высших должностных лиц (включая государственных министров), а также полномочий и верительных грамот послов и посланников;

— подтверждение всеобщих и частичных амнистий, смягчения и отсрочек наказаний и восстановление в правах;

— жалование наград;

— прием иностранных послов и посланников.

Монарх *не голосует и не может претендовать на выборные должности.* Кроме того, он является верховным жрецом национальной религии японцев синто. Для большинства японцев он высший моральный авторитет, знаток истории, обычаев и традиций и поэтому образец для подражания. По мнению некоторых западных аналитиков, нельзя полностью исключать ситуацию, когда в условиях системного социально-политического кризиса реальный круг полномочий монарха может существенно расшириться, хотя это и запрещено действующими конституционными предписаниями.

17.5. Статус Парламента и правительства Японии

На основе принципа *«верховенство Парламента»* закреплена политическая ответственность правительства Японии перед национальной легислатурой, которая формирует исполнительный орган. Порядок деятельности Парламента регулируется конституционными нормами, законом о Парламенте 1947 г., а также регламентами палат. Парламент определяется как высший орган государственной власти, наделенный исключительными прерогативами в области законотворчества. Парламент состоит из двух палат. Верхняя палата — *Палата советников* не может быть распущена. Возрастной ценз для ее членов составляет не менее 30 лет, тогда как для депутатов нижней палаты — *Палаты представителей* — 25 лет. 252 советника избираются на шесть лет с переизбранием половины состава каждые три года. 500 депутатов нижней палаты избираются на четыре года. В обоих случаях применяется смешанная избирательная система.

Депутаты обладают иммунитетом и индемнитетом, депутатская неприкосновенность действует только на период сессии.

В каждой палате формируются постоянные и специальные комиссии. Закон о Парламенте определяет субъектами законодательной инициативы только самих парламентариев (группа советников не менее 10 человек или представителей — не менее 20 человек) и Кабинет министров. За исключением законопроекта о бюджете, который обязателен для начального рассмотрения в Палате представителей, остальные проекты законов могут вноситься в обе палаты.

Законопроект должен получить одобрение обеих палат. Вето верхней палаты преодолевается голосованием квалифицированного большинства в две трети от числа присутствующих депутатов Палаты представителей. Все принятые законопроекты подлежат подписанию министром, к ведению которого отнесен закон, и контрасигнуются Премьер-министром. Затем закон направляется императору для обнародования.

Японский Парламент осуществляет широкие контрольные функции, используя в отношении правительства меры парламентской ответственности: резолюцию недоверия и отклонение проекта резолюции о доверии. В случае применения указанных мер правительство должно уйти в отставку либо император распускает Палату представителей.

Особенность японского Парламента проявляется в осуществлении организационно-судебной функции. Судьи могут быть смещены по решению суда импичмента, в состав которого входят парламентарии обеих палат.

В соответствии с Конституцией *Кабинет министров* осуществляет исполнительную власть. В его состав входят Премьер-министр, 12 министров, отвечающих за определенную сферу государственного управления, и 8 «министров без портфеля», являющиеся советниками Премьер-министра. Как результат демилитаризации государственной идеологии и политики в составе Кабинета нет «силовых» министров (обороны, внутренних дел). Обращает на себя внимание специальная оговорка в японской Конституции в отношении Кабинета министров как «гражданского кабинета», в состав которого входят только гражданские лица, не состоящие на военной службе, не являющиеся носителями милитаристской идеологии.

Для Японии характерны укрупненные министерства, обладающие значительными полномочиями и функциями, но име-

ющие небольшой аппарат служащих. Статус Кабинета министров регулируется Конституцией, законом о Кабинете министров 1947 г., законом о структуре государственных исполнительных органов 1948 г. Согласно указанным законодательным актам, правительство формируется парламентским способом, причем < большинство государственных министров должно быть избрано из членов Парламента. Первым вопросом, поставленным на обсуждение вновь избранного Парламента, является выдвижение Премьер-министра. Как правило, главой правительства становится лидер партии или блока, победившего на выборах. После избрания все члены правительства утверждаются специальным указом императора.

Глава Кабинета наделен правом по своему усмотрению отстранять от должности отдельных министров. Кабинет несет коллективную ответственность перед Парламентом.

17.6. Система судебной власти

Судебная система современной Японии сложилась в конце 40-х гг. прошлого века. Она является единой, *суды арбитражной и административной юстиции отсутствуют.* Действуют *семейные* и *дисциплинарные (первичные) суды,* некий аналог мировых судов, рассматривающие соответственно семейные и незначительные гражданские и уголовные дела.

Вся судебная власть принадлежит *Верховному суду* и судам низших инстанций, учреждаемых только законом.

Верховный суд состоит из 14 судей и главного судьи (председателя). Все судьи, за исключением председателя Верховного суда, назначаются правительством (Кабинетом). Председателя Верховного суда назначает император по представлению правительства. Судьи Верховного суда назначаются без ограничения срока, судьи других судов — на 10 лет, а затем возможно их переназначение. Все судьи не могут быть отстранены от должности без публичного разбирательства в порядке процедуры импичмента, за исключением тех случаев, когда судья в судебном порядке объявлен умственно или физически неспособным исполнять свои обязанности.

Верховный суд обладает широкими полномочиями и выступает в качестве: 1) высшей судебной инстанции; 2) органа конституционного контроля (надзора); 3) органа руководства нижестоящими судами.

Согласно конституционным нормам, он наделен правомочиями устанавливать общеобязательные правила судопроизводства, внутреннего судебного распорядка, работы адвокатов. Его правилам подчиняются и прокуроры. Верховный суд рассматривает жалобы лишь по вопросам права, а не по оценке фактических обстоятельств. Он рассматривает жалобы на конституционность закона или любого другого официального акта, дает толкование конституционных норм.

Действует восемь высших судов, расположенных в крупнейших городах. Они выступают главным образом в качестве *апелляционных судов* и рассматривают в коллегиях из трех судей жалобы на решения и приговоры нижестоящих судов по уголовным и гражданским делам. Им подведомственны дела по жалобам, вынесенным на решения во второй инстанции, а также дела о некоторых государственных преступлениях. Верховный суд Японии в случае необходимости может учреждать филиалы каждого из высших судов.

Существует разветвленная сеть обычных судов общей юрисдикции (так называемые «территориальные суды»), рассматривающих по первой инстанции большинство уголовных и гражданских дел.

Судопроизводство осуществляется на демократических началах. Введен законодательный запрет на учреждение особых (специальных) судов. Все судьи независимы и «действуют, следуя голосу своей совести» (ч. 3 ст. 76 Конституции Японии); они связаны только действующими конституционными и законодательными нормами.

На систему судопроизводства, на достижение целей правосудия позитивное воздействие оказывают такие конституционные положения, как право на судебную защиту (ст. 31, 32), право задержанного и обвиняемого на помощь адвоката (ст. 34, 37), право обвиняемого по уголовному делу на быстрое и открытое разбирательство своего дела беспристрастным судом (ч. 1 ст. 37). По законодательству никто не может быть принужден давать показания против самого себя. Доказательства должны быть получены законным путем. Признание, сделанное под пыткой или под угрозой либо после неоправданно длительного ареста или содержания под стражей либо по принуждению, не является законным доказательством (ст. 38 Конституции Японии).

Существует институт смертной казни, но применяется чрезвычайно редко за совершение отдельных тяжких преступлений.

17.7. Организация местных органов публичной власти

Конституция Японии кратко фиксирует базовые положения о местном самоуправлении в гл. VII. Она признает самостоятельность органов власти на местах в соответствии *с принципом местной автономии.* Подробно муниципальные институты регламентируются законом о местной автономии 1947 г.

Местными органами власти являются муниципальные (префектуральные, городские, сельские) собрания, которые выступают как представительные органы на местах. В ряде сельских поселений функции муниципального собрания выполняет сход жителей. Исполнительная власть принадлежит в префектурах губернатору, в городах и поселках — мэру, в сельских поселениях — старосте. Срок их полномочий — четыре года.

К функциям местных органов относятся: обеспечение безопасности, благополучия и здоровья населения; поддержание общественного порядка; управление коммунальным хозяйством, учреждениями образования и здравоохранения; устройство и управление парками и местными дорогами; благоустройство и санитарная охрана территорий и др.

Согласно основной норме (ст. 94), местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление. На основе закона они могут издавать обязательные постановления.

Административно-территориальное деление: *47 префектур* и *14 округов.* Префектуры (наиболее крупные территориальные единицы) делятся на города, поселки, деревни (сельские общины). Особое территориальное деление присуще северному острову Хоккайдо.

Существует судебная защита прав местного самоуправления. Одной из важных гарантий прав местных сообществ является положение Конституции, согласно которому специальный закон в отношении только местного органа публичной власти может быть принят Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на данной территории (ст. 95). В Токио действует министерство по делам местного самоуправления, призванное оказывать органам на местах организационно-методическую помощь, которое, однако, может осуществлять и контрольные полномочия в отношении их.

Литература

Агафонов С. Зачем японцам монархия // Известия. 1994. 29 сент.

лебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. Гл. 20.

Анисимцев Н. В. Конституционные проблемы современной Японии // Право и политика. 2001. № 2.

Георгиям Э. Судоустройство в Японии // Советская юстиция. 1989. № 15.

Конституция Японии // Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003. С. 417—430.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 2001. Т. 4. Гл. XIV.

Латышев И. А. Япония, японцы и японоведы. М., 2001.

Макаров А. А. Политическая власть в Японии: механизм функционирования на современном этапе. М., 1988.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 21.

ТЕМА 18. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. Конституция КНР: общая характеристика

Действующая Конституция принята на специальной сессии Всекитайского собрания народных представителей в 1982 г. После образования Китайской Народной Республики в 1949 г. ее основные законы принимались соответственно в 1954, 1975, 1978 гг. Два предыдущих программных документа (1975, 1978 гг.) разрабатывались под сильным влиянием эклектических идей основателя социалистического Китая Мао Цзэдуна (1893—1976) и носили кратковременный характер. Современный основополагающий документ как бы подвел черту над волюнтаристскими экспериментами коммунистической номенклатуры типа политики «большого скачка» и «великой культурной революции», осуществлявшимися в первые десятилетия существования КНР.

Структура Конституции 1982 г. — это 138 статей, объединенных в четыре главы.

Перечислим ее характерные черты.

1. Является Конституцией социалистического типа, в ее основу положены *марксистско-ленинские идеи.* Поэтому официальной идеологией КНР является социалистическая идеология, а государство развивает социалистическое просвещение.

2. Декларируется принадлежность власти народу, КНР провозглашается социалистическим государством демократической диктатуры народа.

3. Для государственной собственности, составляющей важнейшую основу китайского социалистического общественного строя, устанавливается особое место в экономической системе и привилегированный режим. В то же время допускаются другие формы собственности, включая частную, если они служат целям социалистического строительства.

4. На современном этапе взят курс на осуществление радикальных социально-экономических реформ, обозначаемых в КНР как *политика «социалистической модернизации»*. Поэтому в 90-е гг. появились конституционные положения о задаче стро-

ительства социалистической рыночной экономики и социалистического правового государства.

5. Конституционные нормы устанавливают унитарную форму государственного устройства. Однако допускаются и достаточно широко используются различные *формы административной автономии* (автономный район, автономный округ, автономный уезд). Это имеет принципиальное значение, так как КНР — многонациональное (полиэтническое) государство, хотя подавляющее большинство в структуре населения — этнические китайцы.

6. Конституция исходит из *социалистической доктрины* прав и обязанностей гражданина, которая отрицает естественный характер прав человека. Права и свободы подчинены целям и задачам социалистического строительства.

18.2. Основы правового положения личности

Основы правового положения человека и гражданина выражают *социалистический характер* китайской государственной идеологии, что закреплено в гл. 1 и 2 Конституции КНР. Правовое положение личности в Китае характеризуется равенством граждан перед законом, равноправием мужчины и женщины, ненанесением гражданами при осуществлении своих прав и свобод ущерба интересам государства, общества и коллективам, законным правам других граждан. Подчеркнуто, что государство охраняет права и интересы женщин, обеспечивает им равную с мужчинами оплату за равный труд, воспитывает и выдвигает кадровых работников из числа женщин (ч. 2 ст. 48 Конституции КНР).

Законодатель закрепил в целом небольшую номенклатуру основных прав и свобод с акцентом на социально-экономические права. Однако провозглашенное право на труд фактически не гарантировано государством, и в стране существует безработица. С большими ограничениями действует право на образование. Полностью не ликвидирована неграмотность, хотя прогресс в этой сфере несомненен. Отсутствует единое право на социальное обеспечение в старости в общегосударственном масштабе. Согласно Конституции, граждане КНР в старости, в случае болезни или потери трудоспособности имеют право на получение от государства и общества материальной помощи. Декларировано право на отдых, которое фактически существенно ограничено.

Среди политических прав и свобод закреплены: право избирать и быть избранным, свобода слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, свобода вероисповедания. Они используются в соответствии с целями социалистического строительства и не должны наносить вред обществу и государству. Китайские граждане имеют право обращаться с критикой или предложениями в адрес государственных органов или государственных служащих, могут обращаться в соответствующие органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушений закона или предложениями в адрес государственных органов или государственных служащих, могут обращаться в соответствующие органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушений закона или служебного долга кем-либо. В то же время основные нормы не предусматривают право на образование политических партий, вступление и свободный выход из них. Допускается лишение политических прав по закону.

В связи с политикой реформирования китайского общества действующая Конституция достаточно большое внимание уделила личным (гражданским) правам и свободам. Предусмотрены такие права и свободы, как право на личную свободу и неприкосновенность, на неприкосновенность жилища, на честь и достоинство, на свободу и тайну переписки, на получение компенсации ущерба, причиненного государственными органами и государственными служащими в результате посягательства на гражданские права. Закреплен принцип государственной охраны брака, семьи, материнства и младенчества. Запрещается нарушение свободы брака и жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми.

Установлено большое число обязанностей: защищать единство КНР и сплоченность всех национальностей; защищать Родину и отражать агрессию; соблюдать Конституцию и законы; хранить государственную тайну; беречь общественную собственность; соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок; уважать нормы общественной морали; платить в соответствии с законом налоги. Воинская служба и участие в народном ополчении являются почетной обязанностью китайских граждан. Государство осуществляет планирование рождаемости и проводит жесткую демографическую политику, направленную на снижение высоких темпов роста населения. Фактически в

городах проводится курс «одна семья — один ребенок», что влияет на поведение супругов. Супруги обязаны осуществлять плановое деторождение.

18.3. Политические партии и общественные объединения

В стране существует *фиктивная многопартийная система,* так как КНР, созданная китайскими коммунистами при поддержке большинства народа, является *социалистическим государством*. В привилегированном положении находится *Коммунистическая партия Китая (КПК),* основанная в 1921 г. и построенная на жестких централизованных началах. Ее руководители или представители возглавляют важнейшие государственные институты и многие общественные организации (профсоюзные, молодежные, женские и др.). Только эта правящая партия может создавать свои организации (ячейки) в Народно-освободительной армии Китая и в спецслужбах.

С конца 70-х гг. КПК проводит политику *социалистической модернизации* с целью превращения Китая в высокоразвитую державу к середине XXI в. Компартия ведет борьбу за утверждение идеалов социализма и коммунизма, против «буржуазной, феодальной и прочей тлетворной идеологии». В ее рядах — 67 млн членов. Очередной XVI съезд КПК состоялся осенью 2002 г. На современном этапе расширена социальная база КПК— это не только передовые рабочие, крестьяне, трудовая интеллигенция, но и считавшиеся раньше «буржуазным элементом» китайские предприниматели. Им теперь разрешено вступать в правящую партию и занимать в ней руководящие посты.

В КНР легально действуют восемь других *мелкобуржуазных* по социальной базе партий, которые, однако, не являются оппозиционными организациями. Законодательство КНР запрещает любым лицам и организациям подрывать социалистический строй. Деятельность подобных партий строго регламентируется и контролируется властями. Это такие малочисленные организации, проводящие дружественную по отношению к КПК политику и признающие ее гегемонию, как Революционный комитет гоминьдана, Китайская партия справедливости, Общество «3 сентября», Ассоциация демократического национального строительства, Крестьянско-рабочая демократическая партия, Лига демократического самоуправления Тайваня.

В официальных китайских изданиях, а также в уставах почти всех этих партий говорится, что они являются «политическим союзом, состоящим частью из социалистических тружеников и частью из патриотов, поддерживающих социализм, политической партией, служащей социализму».

Название партий не отражает их специфику и социальную базу. Так, Китайская партия справедливости первоначально была организацией, созданной китайцами, живущими за пределами страны. Ныне большинство членов партии составляют репатрианты и родственники китайцев, проживающих за рубежом. Костяк (основу) Крестьянско-рабочей демократической партии составляют не рабочие и крестьяне, как это следует из названия, а работники медицины, здравоохранения, науки.

Центральный комитет Компартии Китая перед принятием важных политических и государственных решений проводит различного рода встречи с демократическими партиями и общественными организациями, на которых разъясняется политическая линия правящей партии, официальный курс КНР. Члены этих партий представлены в законодательных (представительных) органах, в том числе во Всекитайском собрании народных представителей.

В законодательстве отражено существование *Единого фронта*— объединения всех партий, общественных формирований под руководством **КПК.** Его организационной формой является Народный политический консультативный совет. В программных документах Единый фронт определяется как широкий патриотический союз различных демократических партий и народных организаций, объединяющий всех социалистических тружеников, поддерживающих социализм, и патриотов, выступающих за объединение Родины. Выдвинутая более полувека назад КПК и ставшая важнейшей задача объединения материкового Китая (КНР) и острова Тайвань все еще не осуществлена, хотя и поддерживается большинством китайцев.

18.4. Высшие (центральные) органы государственной власти КНР

К ним относятся *Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), его Постоянный комитет, Председатель КНР, Государственный совет, Верховный народный суд.*

Согласно Конституции КНР, вся полнота власти принадлежит *собраниям народных представителей* — некоторому аналогу

советов народных депутатов, известных по недавнему прошлому. Поэтому утверждать, что в Китае существует традиционный для стран Запада принцип разделения властей, весьма сомнительно.

Полномочия ВСНП:

— принимает и изменяет Конституцию;

— осуществляет контроль за проведением в жизнь Конституции КНР;

— принимает и изменяет так называемые основные законы: уголовные, гражданские, избирательные, о статусе государственных органов и др.;

— избирает Председателя и заместителя Председателя КНР;

— по представлению Председателя КНР утверждает кандидатуру Премьера Государственного совета Китая, по представлению последнего утверждает кандидатуры заместителей Премьера Государственного совета, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата;

— избирает председателя Центрального военного совета;

— избирает председателя Верховного народного суда, Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры;

— рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития, отчеты об их выполнении;

— рассматривает и утверждает государственный бюджет и отчет о его выполнении;

— изменяет или отменяет ненадлежащие постановления Постоянного комитета ВСНП;

— утверждает образование провинций, автономных областей и городов центрального подчинения;

— утверждает создание особых административных районов и их режим;

— решает вопросы войны и мира.

Надо учитывать, что ВСНП — *самый большой по численности общенациональный представительный орган в мире,* включающий около 3 тыс. человек. Он избирается с помощью непрямых выборов, и его члены (депутаты) работают на непрофессиональной основе и обладают не свободным, а императивным мандатом.

В состав ВСНП входят *Постоянный комитет, президиум сессии, специальные комиссии,* а также *делегации по избирательным единицам.*

ВСНП собирается на сессию один раз в год, как правило, в феврале-марте сроком на две-три недели. Внеочередные сессии этого органа могут быть созваны по усмотрению его Постоянного комитета или по требованию не менее одной пятой всех народных представителей (депутатов).

Важной особенностью системы представительных органов Китая является существование параллельно с ВСНП *рабочего «мини-парламента»* — Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, состоящего из 350—400 человек. Его руководители — председатель, заместители председателя, а также начальник секретариата.

Основные полномочия данного органа:

— толкование Конституции КНР, осуществление контроля за проведением ее положений в жизнь;

— принятие и изменение большинства законов (кроме тех, которые принимает ВСНП);

— толкование законов;

— внесение поправок в планы экономического и социального развития и в государственный бюджет в период между сессиями ВСНП;

— осуществление контроля за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры;

— отмена административно-правовых актов, противоречащих Конституции и законам;

— ратификация и денонсация международных договоров КНР.

Следует обратить внимание на то, что в стране существует не один, как в абсолютном большинстве государств мира, а *два законодательных органа власти — ВСНП и его Постоянный комитет.* Полномочия между ними в правотворческой сфере точно не разграничены, что негативно сказывается на эффективности государственной деятельности и качестве законодательства. Постоянный комитет формируется Всекитайским собранием народных представителей и несет перед ним ответственность.

Единоличным главой государства является *Председатель КНР.* Существует институт заместителя главы государства — заместитель Председателя КНР. Они избираются на сессии ВСНП. Можно утверждать, что в Китае в скрытом виде утвердилась должность президента, хотя официально она не существует.

Председатель КНР выполняет традиционные функции главы государства: представляет Китай на международной арене, опубликовывает законы, указы о помиловании, о мобилизации, о введении военного положения, награждает государственными орденами и присваивает государственные почетные звания. Он действует на основании решений ВСНП и его Постоянного комитета. По сравнению с теми странами, где утвердилась модель президентской или полупрезидентской республики, полномочия этого должностного лица невелики. Однако фактический статус Председателя КНР более весом, поскольку данную должность по традиции занимает *Генеральный секретарь ЦК Компартии КНР* — правящей партии Китая.

Важное место в системе властных институтов принадлежит *Государственному совету КНР* — центральному правительству, являющемуся исполнительным органом верховного органа государственной власти. Он обладает большими полномочиями в социально-экономической и военно-политической сферах. Госсовет на основе Конституции и законов определяет административные мероприятия, принимает административно-правовые акты. Его возглавляет должностное лицо — *Премьер Государственного совета*. Госсовет состоит из Премьера, заместителя Премьера, членов Госсовета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника Секретариата. Правительство ответственно перед ВСНП, а в период между сессиями — перед Постоянным комитетом этого органа.

Срок полномочий ВСНП, его Постоянного комитета, других органов, избираемых Всекитайским собранием народных представителей, — пять лет.

Высшим судебным органом является *Верховный народный суд*, осуществляющий надзорные полномочия за судебной деятельностью местных и специальных судов. Роль судебных органов в КНР менее значима, чем в развитых странах. Суды включены в систему правоохранительных органов, они обладают ограниченной самостоятельностью, а понятие «судебная власть» вообще ни разу не использовалось ни в одной социалистической Конституции КНР. Верховный народный суд ответственен перед ВСНП и его Постоянным комитетом. В стране *отсутствует институтспециализированногосудебногоконституционногоконтроля*.

В КНР действует конституционная норма об ограниченности времени пребывания высших должностных лиц на своих

постах (включая Председателя КНР и Премьера Госсовета) двумя пятилетними сроками, что весьма разумно и полностью соответствует общепринятым зарубежным стандартам в этой области.

18.5. Административно-территориальное устройство и национальная автономия в КНР

Современный Китай — *унитарное* государство, построенное на централизованных началах. Он характеризуется многонациональным (полиэтническим) составом населения, хотя примерно 93% — этнические китайцы (ханьци).

По Конституции КНР все национальности равноправны. Государство гарантирует законные права и интересы малочисленных национальностей, некоторые из которых насчитывают миллионы.

Существует три уровня системы административно-территориального устройства.

1. *Провинции, автономные национальные районы* (автономные области), *три города центрального подчинения* (Пекин, Шанхай, Тяньцзин). Особый статус и максимальную самостоятельность имеют *специальные административные районы* — Сянган (бывший Гонконг) и Макао, находившиеся до 90-х гг. прошлого века под колониальным управлением соответственно Великобритании и Португалии.

2. *Уезды, автономные округа, автономные уезды, города.*

3. *Волости, национальные волости, городские районы, поселки.* Провинции делятся на уезды, последние — на волости и поселки.

Местными органами государственной власти являются собрания народных представителей административно-территориальных единиц и их комитеты. Срок их полномочий — три года или пять лет. Их нельзя рассматривать как органы местного самоуправления, согласно европейской традиции. Они являются составной частью единой организации государственной власти.

Административная форма национальной территориальной автономии преследует цель социалистического решения национального вопроса. Помимо этнических китайцев в стране компактно или рассредоточенно проживают такие крупные нации и народы, как чжуаны, уйгуры, маньчжуры, монголы, тибетцы, хуэй и др.

Самая крупная форма национальной автономии — автономный район (автономная область), их 6, далее идут автономные округа (их 30) и автономные уезды (их более 120).

Законодательная основа статуса национально-территориальной автономии — Конституция КНР, закон о национальной автономии, положения об автономии, утверждаемые вышестоящими государственными органами.

В многонациональных районах проводится политика коренизации кадров, т. е. лица местных (коренных) национальностей имеют определенные преимущества на государственной службе. Поэтому руководители автономных областей, округов и уездов должны принадлежать к тем национальностям, которые осуществляют национальную автономию.

В КНР наряду с вышеназванными формами автономных образований существуют также и автономные волости (их 124), которые не являются разновидностью национальной автономии и обладают ограниченными правомочиями.

Литература

Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. Гл. 25.

Государственный строй Китайской Народной Республики / Под ред. *Л. М. Гудошникова*. М., 1988.

Китайская Народная Республика: Конституция и законодательные акты / Отв. ред. *Л. М. Гудошников*. М., 1994.

Конституция Китайской Народной Республики // Конституции зарубежных стран / Сост. *В. Н. Дубровин*. М., 2001. С. 407—429.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. *Б. А. Страшун*. М., 2001. Т. 4. Гл. XII.

Куманин Е. В. Юридическая политика и правовая система КНР. М., 1990.

Тимофеева Р. Г. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций со схемами. М., 2004. Тема 24.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. Гл. 20.

ТЕМА 19. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН (ГОСУДАРСТВ ТРЕТЬЕГО МИРА)

19.1. Возникновение и развитие стран, освободившихся от колониальной зависимости

Со второй половины 40-х гг. XX в. на протяжении трех десятилетий в мире проходил процесс огромной политической значимости — *процесс деколонизации*. Он был обусловлен распадом крупнейших европейских колониальных империй, создававшихся веками, — первоначально британской, а затем французской, бельгийской, голландской, португальской. Независимость получили десятки государств Азии, Африки, Центральной и Южной Америки, Океании. Ныне существуют остатки колониальных владений. Так, Великобритания контролирует Гибралтар, Фолклендские, Виргинские острова, остров Святой Елены, Франция — Гвиану, Гваделупу, Мартинику, Сен-Пьер и Микелон, Французскую Полинезию.

Деколонизация проходила в условиях национально-освободительной борьбы при активной поддержке прогрессивного общественного мнения. Советский Союз, Китайская Народная Республика на протяжении многих десятилетий поддерживали борьбу против колониализма и оказывали народам Азии и Африки политическую, социально-экономическую, гуманитарную и военную помощь.

Мировое сообщество создало международно-правовые акты, осуждающие колониализм, расизм, геноцид. Это, прежде всего, Устав Организации Объединенных Наций 1945 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. Принцип самоопределения наций и народов сформировался и стал носить императивный характер в 50—60-е гг. XX в.

Развивающиеся страны (государства третьего мира) различаются по уровню развития экономики, социальной сферы, форме правления, форме государственного устройства, политическому режиму. Для них характерна социально-экономическая отсталость, огромная дифференциация населения по уровню доходов и образу жизни, бедность абсолютного большинства населения, неразвитость гражданского общества. Несмотря на декларируемые независимость и государственный суверенитет, большинство из них находятся в политической и экономической зависимости от высокоразвитых государств (нередко от бывших метрополий) и проводят прозападную политику. Ключевые позиции в социально-экономической сфере занимает крупный иностранный капитал — американский, западноевропейский, японский.

Многие государства непрерывно развивались по традиционному пути, используя западные инвестиции и кадровую помощь для обновления и реформирования национальной экономики (Индия, Объединенные Арабские Эмираты, Малайзия, Сингапур Тунис). Именно они достигли за годы независимости неоспоримых социально-экономических результатов.

Отдельные афро-азиатские государства (Алжир, Бирма, Гана, Гвинея, Египет, Индонезия, Мозамбик, Сомали, Эфиопия) выбирали социалистическую модель развития, некритично ее использовали, однако после первых политических и экономических неудач, социальных катаклизмов от нее решительно отказывались.

В этих странах (особенно в государствах Тропической Африки и Океании) сильно влияние родоплеменной знати, религии. В экономике и политике укрепляет свои позиции национальная буржуазия, нередко связанная с капиталом бывшей колониальной державы. Рабочий класс не развит и находится, как правило, в стадии формирования. Преобладает крестьянство, составляющее обычно 60—90% всего населения. Чаще всего это наиболее обездоленная категория (класс) граждан. В тех регионах, где существует экспортно-ориентированное производство сельскохозяйственных продуктов или их переработка, происходит становление фермерства, которое в целом весьма маломощно, не организовано и не может защищать свои интересы.

Этим государствам присуща слабая и малоэффективная государственная власть, действующая в условиях бюрократизации управления и деформации принципа разделения властей. В го-

сударственной системе наблюдается безусловное *доминирование президентской или монаршей власти,* а судебная власть недостаточно влиятельна и авторитетна. В широких масштабах применяется обычное (традиционное) право. Национальную государственность и общество подтачивают преступность, коррупция и *трайбализм* (культурно-бытовая и социально-политическая обособленность племен, этнических групп, зачастую переходящая в противостояние (от англ. tribalism — племя).

Установившийся политический режим обычно нельзя отнести к традиционному демократическому, применяя западные стандарты. Во многих случаях в нем наличествуют черты авторитаризма. С 1963 по 2003 г. в Африке произошло 111 военных переворотов, более 30 крупных войн, несколько тысяч пограничных и межэтнических конфликтов. Все это крайне негативно влияет на национальную государственность, уровень, образ и качество жизни населения. С уверенностью можно говорить о растущем социально-экономическом и силовом разрыве между развивающимися государствами и государствами Европы, Америки, Японией.

Несмотря на то что российские позиции после того, как Советский Союз в 1991 г. прекратил свое существование, значительно ослабли на афро-азиатском направлении, Россия поддерживает дружественные отношения с Алжиром, Анголой, Египтом, Индией, Индонезией, Малайзией, Непалом, Сингапуром, Сирией и др. и осуществляет с ними взаимовыгодное сотрудничество.

19.2. Конституции развивающихся стран

Это *основные законы* данной группы стран (преимущественно африканских и азиатских). Они *регулируют важнейшие общественные отношения* между гражданином, обществом и государством. Однако их авторитет и реальное воздействие на социально-политические процессы нередко бывают невысокими.

Как правило, конституции подготавливались *сразу же после обретения колониальными странами независимости и суверенитета.* Чаще всего они принимались национальными парламентами, реже учредительными собраниями или референдумами. Первые конституции некоторых африканских государств принимались на съездах правящих общественно-политических движений, что ставило под сомнение их легитимность. К числу

действующих относятся конституции Индии 1950 г., Танзании 1977 г., Мозамбика 1990 г., Намибии 1990 г., Анголы 1991 г. и др.

Многие подобные основополагающие акты разрабатывались при участии или инициативе бывших колониальных держав, а английские власти нередко даже «даровали» конституционные документы молодым освободившимся государствам, находившимся ранее пЬд управлением Великобритании.

Эти конституции характеризуются следующими чертами.

1. Провозглашают образование нового суверенного государства, субъекта международного права.

2. Закрепляют конкретную форму государства и соответствующие институты государственной власти, в большинстве случаев речь идет о президентской или полупрезидентской модели.

3. Многие их основные нормы отличаются декларативностью. Это положения, касающиеся основ правового статуса личности и принципиальных вопросов политики (избавление от иностранного засилья и эксплуатации, широкая номенклатура социально-экономических и личных прав граждан и др.).

4. Непоследовательным и противоречивым является отношение к базовому принципу разделения властей, который во многих странах Азии и Африки до недавнего времени отрицался или признавался частично, что самым негативным образом сказывалось на характере государственности и политического режима.

5. Отсутствует конституционно-правовая стабильность. Нередко основные нормы подгоняются под конъюнктурные интересы правящих кругов, тех или иных кланов и неоправданно часто изменяются. Так, в Таиланде в XX в. было принято 16 конституций.

Большим своеобразием отличается Конституция Индии 1950 г., принятая Учредительным собранием, образованным еще до провозглашения независимости. Это едва ли не самый большой в мире конституционный документ, включающий преамбулу, около 400 статей, объединенных в 20 частей, и 10 приложений. Она установила редкую для стран этой группы *парламентскую систему правления.*

19.3. Основы правового положения личности

Конституция и акты текущего законодательства исходят из *формального равенства* всех граждан (подданных), действует запрет на дискриминацию по отношению к религии, по признакам

пола, места жительства, социального положения, расовой, национальной и кастовой принадлежности. Как правило, в конституционных нормах установлено, что женщины пользуются равными с мужчинами политическими, гражданскими и социально-экономическими правами, хотя в действительности это не всегда соблюдается.

Основные права и свободы ограничиваются не только по законным основаниям в интересах защиты закона, общественной морали и правопорядка, но и по мотивам политической целесообразности. Действует запрет на применение пыток в ходе следствия, судопроизводства, не допускаются наказания, унижающие достоинство человека. В большинстве государств данной группы сохраняется смертная казнь.

Система основных прав и свобод характеризуется формальностью, декларативностью, отсутствием реальных гарантий. На осуществление прав и свобод большое воздействие оказывает уровень материального благосостояния, принадлежность к так называемому правящему классу, институты традиционного общества.

Государство помогает наименее развитым этническим группам, слоям населения, жителям отдаленных и труднодоступных регионов. Институт судебной защиты не получил широкого распространения, граждане ограничены в доступе к правосудию, информации, квалифицированной юридической помощи, поэтому можно констатировать, что существующая система гарантий не является достаточно полной, а тем более совершенной. Действуют запреты на применение детского труда в промышленности и сельском хозяйстве, на принудительный труд, на торговлю людьми. Но эти запреты на практике недостаточно эффективны.

К типичным политическим правам относятся:

1) избирательные;
2) на участие в общественно-политической жизни;
3) на свободу слова, убеждений, выражения мнений;
4) на свободу ассоциаций;
5) на петиции.

Другие политические права (на референдум, образование политических партий, на народную правотворческую инициативу) фиксируются редко.

Социально-экономические права:

1) на собственность и ее наследование;
2) на образование (конституционные нормы подчеркивают, что государство содействует ликвидации неграмотности);

3) на государственную и общественную помощь;

4) на защиту от безработицы;

5) на свободный труд и получение вознаграждения в соответствии с затраченным трудом и приложенными усилиями;

6) на свободный выбор не запрещенного законом вида (рода) деятельности.

Современные конституции развивающихся государств редко устанавливают право на труд и право на социальное обеспечение. Однако они почти всегда декларируют, что государство борется с бедностью и отсталостью, болезнями, содействует занятости, принимает меры по сокращению безработицы. В этих целях принимаются целевые государственные программы.

Чаще всего закрепляются следующие *личные (гражданские) права:*

1) на личную неприкосновенность и безопасность;

2) на неприкосновенность жилища;

3) на тайну переписки, телефонно-телеграфных сообщений;

4) на свободу передвижения.

Основные обязанности:

1) соблюдать конституцию и законы;

2) охранять суверенитет и территориальную целостность государства;

3) защищать государство в случае внешней агрессии;

4) беречь природу и общественную (государственную) собственность;

5) платить законно установленные налоги и сборы.

В ряде государств действует воинская повинность. Конституция Индии подчеркивает, что государство вправе устанавливать обязательные повинности в публичных целях (п. 2 ст. 33 части **III).**

19.4. Форма государства

Большинство государств этой группы являются *республиками,* как правило, *президентскими или полупрезидентскими.* Существуют и *монархии* — Бутан, Иордания, Камбоджа, Малайзия, Непал, Таиланд, Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Лесото, Марокко, Свазиленд. Большинство указанных монархических государств расположены в Азии. Одна монархия существует в Океании — Королевство Тонга.

В 1976—1979 гг. монархическая форма искусственно была установлена в Центральноафриканской Империи, ныне — Центральноафриканская Республика. В первой половине 90-х гг. XX в. Республика Кампучия была трансформирована в традиционную форму государства — в Королевство Камбоджа.

Специфическими монархиями являются отдельные государства, ранее бывшие британскими колониями, а ныне — суверенные государства — члены Содружества (Барбадос, Содружество Багамских Островов, Бермудские острова, Гренада, Маврикий, Ямайка и др.). Они не имеют своего национального монарха. Главой этих государств является английский монарх. На постоянной основе его представляет генерал-губернатор, назначаемый, как правило, из числа местных жителей и пользующийся авторитетом в стране и у британских властей.

Центральное место в государственной системе институтов власти принадлежит главе государства — президенту или монарху. *Парламентские формы правления* не получили распространения (одно из исключений — Республика Индия).

В ряде государств (Бруней, Катар, Оман, Саудовская Аравия) сохраняются абсолютные монархии, дающие главе государства всю полноту исполнительной, законодательной и судебной власти. Это не только с антидемократических позиций характеризует национальную государственность и политический режим, но и является безусловным анахронизмом в современных условиях.

Во многих государствах президент или монарх возвышается над другими ветвями власти и государственными институтами. Именно главой государства (или ближайшим окружением, но с санкции главы государства) принимаются ответственные государственные решения, определяется курс внутренней и внешней политики. Отсутствие системы сдержек и противовесов, деформации в осуществлении принципа разделения властей приводит к авторитаризму, созданию режима личной власти и нередко к культу вождя (лидера государства и нации).

В государствах третьего мира преобладают унитарные формы государственного устройства. Государственная территория обычно делится на административно-территориальные единицы. Система управления характеризуется *жесткой централизацией и унификацией*. Центральные органы государственной власти решают многие местные (региональные) проблемы, они вправе отменять акты представительных и исполнительных ор-

ганов государственной власти, принятые на местах. Местное самоуправление ограничено, если только речь не идет об особых традиционных (аборигенных) территориях.

Небольшое число государств выбрало федеративную форму — Индия, Камерун, Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Папуа— Новая Гвинея. Организация государственной власти в субъектах федерации строится обычно на основе президентской или крайне редко парламентской (Индия) модели правления. Реальная самостоятельность членов федеративного государства намного меньше, чем в развитых странах Запада. В данном случае можно говорить о существовании *централизованныхфедераций*.

Попытки создания конфедераций (от лат. confoederatio — союз, объединение)[1] в 50—80-х гг. XX в., предпринимавшиеся в одном случае Египтом, Сирией, Ливией, в другом — Сенегалом и Гамбией, не были должным образом подготовлены и закончились неудачей. В современный период значительные элементы конфедеративного устройства присущи небольшому государству Персидского залива — Объединенным Арабским Эмиратам, созданному в 1971 г. и состоящему из семи эмиратов (княжеств). Последние обладают большой самостоятельностью в решении социально-экономических и культурных вопросов.

19.5. Статус главы государства и правительства в развивающихся странах

Чаще всего главой государства является *президент, а не монарх*. Институт монархии утвердился в Саудовской Аравии, Иордании, Марокко, Кувейте, Катаре, Брунее, Лесото и в некоторых других государствах Азии, Африки и Океании. В Федерации Малайзии существует *выборный монарх* (верховный правитель), избираемый сроком на пять лет Советом султанов в порядке очередности. В него входят руководители девяти княжеств (султанатов), образующих Малазийское государство. Выборная монархия — большая редкость в современном мире.

При республиканской форме правления глава государства избирается населением (избирательным корпусом) или на засе-

[1] Конфедерация — это особая форма объединения государств, при которой они осуществляют самое широкое сотрудничество, но сохраняют свою международную правосубъектность.

дании парламента на пять-семь лет. В ряде государств президент может избираться неоднократно, без каких-либо временных ограничений. Так, в Индонезии генерал Сухарто избирался на президентский пост в условиях установленного им авторитарного режима шесть раз в 60—90-е гг. XX в: и был вынужден его покинуть в 1997 г. в результате народных волнений и под давлением мирового общественного мнения.

В последней трети XX в. в ряде государств существовал институт пожизненного президентства (Заир, Индонезия, Малави, Уганда, Тунис, Центральноафриканская Республика), являвшийся основой антидемократических режимов и по своей сути близкий к самым одиозным монархическим формам правления. В этом случае глава государства занимал свой пост десятилетия, часто даже без формальных избирательных процедур, и обладал неограниченной властью, нередко приводящей к многочисленным злоупотреблениям. Для главы государства не было цивилизованных ограничений в процессе осуществления властных полномочий, для него характерна практически полная политическая и конституционно-правовая безответственность.

Статусу главы государства присущи следующие черты.

1. В большинстве африканских и азиатских стран он обладает обширными полномочиями в самых разных сферах жизнедеятельности общества. Это центральная фигура («первое лицо») не только в государственном аппарате (включая вооруженные силы), но и в общественно-политической сфере, поскольку возглавляет правящую политическую партию или движение.

2. Чаще всего он стоит во главе исполнительной власти или, по крайней мере, контролирует ее.

3. В отдельных странах функции лидера государства может осуществлять высшее должностное лицо, являющееся председателем государственного (революционного) совета и командующим вооруженными силами (или как вариант — сухопутными войсками).

В парламентской республике глава государства обладает в целом ограниченными полномочиями, а систему центральных исполнительных органов государственной власти возглавляет глава правительства (премьер-министр). Типичный пример — Индийский союз, представляющий парламентскую республику, где доминирующая роль в жизни страны принадлежит парламенту и формируемому им правительству. Глава государства — Президент Индии, избираемый специальной коллегией выборщиков на пять лет с возможностью неоднократного переизбра-

ния. Это одно из немногих государств третьего мира, в котором утвердился демократический политический режим и такой его атрибут, как выборность центральных, региональных (штатных) и местных органов власти.

Правительство чаще всего ответственно перед главой государства, а не перед парламентом и работает под его контролем.

В некоторых африканских и азиатских странах главой государства может быть не монарх или президент, а другое должностное лицо, как, например, в КНДР — Председатель Национального комитета обороны или в Ливии — Председатель Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии.

19.6. Высшие представительные органы государственной власти в развивающихся странах

В большинстве государств третьего мира существуют высшие представительные органы государственной власти — *национальные парламенты, обладающие законодательной властью.* В том или ином виде они формируются на основе выборности и выражают конкретные социально-политические интересы. Однако они далеко не всегда обладают реальной властью, а в Саудовской Аравии, Омане, Сомали их вообще нет. Объясняется это слабостью демократических традиций, невысокой политической и правовой культурой граждан (подданных), гипертрофированным развитием исполнительной или верховной (монаршей) власти. Многие традиционные полномочия парламента находятся в ведении не представительных органов, а у главы государства, правительства.

Типичные наименования парламента — *Народный (Национальный) конгресс, Народный* или *Государственный совет, Меджлис.*

Ему присущи следующие характерные черты.

1. Имеет чаще всего уникамеральную (однопалатную) структуру. Бикамеральный парламент существует в Индии, Пакистане, Малайзии, Нигерии, Намибии, на Ямайке и в небольшом числе других государств.

2. Имеет представительный характер и формируется путем, как правило, прямых всеобщих выборов. Верхние (вторые) палаты парламента комплектуются чаще всего в результате косвенных (многоступенчатых) выборов. Допускается назначение части членов верхней палаты. Численность парламента обычно до 150—200 депутатов.

3. Срок полномочий парламента — четыре или пять лет. Очередные парламентские выборы проводятся до истечения полномочий депутатов предыдущего созыва.

4. Правовой статус депутата во многом напоминает статус парламентария развитых стран Запада. Члены парламента действуют на основе общенационального («свободного») мандата, императивный мандат и право отзыва обычно не предусмотрены. Парламентарии чаще всего являются профессиональными политиками или активистами политических партий и занимают депутатские мандаты не один срок. Предусмотрено солидное материальное вознаграждение за депутатскую деятельность. Депутаты на первом заседании представительного органа приносят присягу.

5. Законодательные, т. е. традиционно парламентские, полномочия, как правило, ограничены. Во многих африканских и азиатских странах парламент может принимать законы по ограниченному кругу вопросов и только с санкции главы государства или правительства.

6. Контрольные полномочия не велики и обычно ограничиваются финансово-бюджетной сферой.

В то же время в таких странах, как Индия, Египет, Малайзия, Иран, Сенегал, парламент обладает значительными полномочиями и политическим авторитетом.

Литература

лебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001. С. 609-614.

Васильев Л. С. История Востока: В 2 т. М., 1993. Т. 2.

Володин А. Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии. М., 1989. ,

Зубов А. Б. Политическая демократия и политическая традиция Востока. М., 1990.

Кашкин С. Ю. Политический режим в современной Индии: сущность, основные особенности и тенденции развития // Государство и право. 1995. № 4.

Конституция Индии // Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. *В. В. Маклаков*. М., 2003. С. 444-586.

Конституционное право развивающихся стран: государственные институты / Под ред. *В. Е. Чиркина*. М., 1991.

Конституционное право развивающихся стран: общество, власть, личность/ Под ред. *В. Е. Чиркина*. М., 1990.

Конституционное право развивающихся стран: предмет, наука, источники / Под ред. *В. Е. Чиркина*. М., 1987.

Рыжов В. А. Конституция буржуазных и развивающихся стран: Учеб. пособие. М., 1986.

Хачим Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак). М., 2001.

Чиркин В. Е. Государственная власть в развивающихся странах. М., 1990.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. С. 64—71.

Юдин Ю. А. Новые тенденции конституционного развития стран Африки // Государство и право. 1992. № 12.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Конституция Соединенных Штатов Америки и поправки к ней[1]

(Извлечение)

Мы, народ Соединенных Штатов, дабы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки.

Статья I

Раздел 1. Все законодательные полномочия, сим установленные, представляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей.

Раздел 2. Палата представителей состоит из членов, выбираемых раз в два года населением в отдельных штатах; избиратели в каждом штате должны отвечать требованиям, предъявляемым к избирателям более многочисленной палаты законодательного собрания штата.

Ни одно лицо не может быть представителем, если оно не достигло возраста двадцати пяти лет, не было в течение семи лет гражданином Соединенных Штатов и не является на момент избрания жителем того штата, в коем оно выбирается.

Поправка XXVI

(принята в 1971 г.)

Раздел 1. Право голоса граждан Соединенных Штатов в возрасте восемнадцати лет или старше не должно отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом в зависимости от возраста.

[1] Конституция США. Вашингтон, 1996 (на русском языке).

Раздел 2. Конгресс имеет право исполнять настоящую статью принятием соответствующего законодательства.

Поправка XXVII

(принята в 1992 г.)

Никакой закон, изменяющий вознаграждение сенаторов или членов Палаты представителей за их службу, не должен вступать в силу до того, как произойдут следующие выборы членов Палаты представителей.

Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г.[1]

(Извлечение)

Раздел I. Об основных принципах

Статья 1. Федеративная Республика Бразилия, образующая нерасторжимый союз штатов, муниципий и Федерального округа, представляет собой правовое демократическое государство и опирается на:

I — суверенитет;

II — гражданство;

III — достоинство человеческой личности;

IV — социальные ценности труда и свободной инициативы;

V — политический плюрализм.

Вся власть исходит от народа, который осуществляет ее при посредстве избранных представителей или непосредственно в рамках настоящей Конституции.

Статья 2. Союзу принадлежит законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть, независимые и находящиеся в гармонии между собой.

Статья 3. Основными целями Федеративной Республики Бразилия являются:

I — построение сплоченного, справедливого и свободного общества;

II — обеспечение национального развития;

III— окончательная ликвидация бедности и маргинализации и уменьшение регионального и социального неравенства;

[1] Право и жизнь: Независимый научно-популярный журнал. 1998. № 16. Перевод А. С. Автономова.

IV — способствование благу всех без предрассудков, основанных на различиях расы, пола, цвета кожи, возраста, и каких-либо других форм дискриминации.

Статья 4. Федеративная Республика Бразилия в международных отношениях руководствуется следующими принципами:

I — национальная независимость;

II — приоритет прав человека;

III — самоопределение народов;

IV — невмешательство;

V — равенство государств;

VI — защита мира;

VII — мирное урегулирование конфликтов;

VIII — отказ от терроризма и расизма;

IX — сотрудничество между народами в интересах прогресса человечества;

X — предоставление политического убежища.

Федеративная Республика Бразилия стремится к культурной, социальной, политической и экономической интеграции народов Латинской Америки с целью образования латиноамериканского сообщества наций.

Глава III. О гражданстве

Статья 12. Бразильцами являются:

I — по рождению:

a) рожденные на территории Федеративной Республики Бразилия, в том числе и от родителей-иностранцев, если они не находились на службе своей страны;

b) рожденные за границей, если их отец или мать являются бразильцами, находящимися на службе Федеративной Республики Бразилии;

c) рожденные за границей, если их отец или мать являются бразильцами, и въехавшие на жительство в Федеративную Республику Бразилия и избравшие бразильское гражданство в любое время (в редакции конституционной поправки № 3, 1994 г.);

II — получившие гражданство по натурализации:

a) получившие, согласно закону, бразильское гражданство, при этом для выходцев из португалоязычных стран требуется только непрерывное проживание в течение одного года в стране и моральная устойчивость;

b) иностранцы любого гражданства, проживающие в Федеративной Республике Бразилия непрерывно в течение более пятнадцати лет, не имеющие уголовной судимости и пожелавшие вступить в бразильское гражданство (в редакции конституционной поправки № 3, 1994 г.).

§ 1. Португальцам, постоянно проживающим в стране, на основе взаимности в отношении бразильцев, проживающих в Португалии, предоставляются такие же права, как и бразильцам, за исключением случаев, предусмотренных в настоящей Конституции (в редакции конституционной поправки № 3, 1994 г.).

§ 2. Закон не может устанавливать различий между бразильцами по рождению и получившими гражданство по натурализации за исключением случаев, предусмотренных настоящей Конституцией;

§ 3. Исключительно бразильцы по рождению могут занимать должности:

I — Президента и Вице-президента Республики;

II — председателя Палаты депутатов;

III — председателя Федерального сената;

IV — члена Верховного федерального суда;

V — дипломатического работника;

VI — офицера Вооруженных сил.

Основной Закон Государства-города Ватикан 2001 г.[1]

(Извлечение)

Статья 1

1. Верховный Понтифик, Владыка Государства-города Ватикан, обладает всей полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти.

2. На период, когда Престол остается незанятым, данные полномочия принадлежат Коллегии кардиналов, которая, однако, может принимать законодательные решения только в случае срочной необходимости и на срок отсутствия Верховного Пон-

[1] Приложение к статье В. А. Виноградова «Основы государственного устройства Государства Города Ватикана» // Журнал российского права. 2002. № 9.

тифика. Впоследствии эти решения должны быть подтверждены Верховным Понтификом, избранным в соответствии с предписаниями канонического права.

Статья 2

Представительство Государства в отношениях с другими государствами и другими субъектами международного права, дипломатические отношения и заключение договоров является прерогативой Верховного Понтифика, которую он осуществляет посредством Государственного Секретариата.

Статья 3

1. Законодательная власть, за исключением случаев, когда Верховный Понтифик пожелает закрепить ее за собой или другими органами, осуществляется Комиссией, состоящей из Кардинала-Председателя и других кардиналов, назначенных Верховным Понтификом на пятилетний срок.

2. В случае отсутствия или болезни Председателя руководство Комиссией переходит к первому кардиналу — члену Комиссии.

3. Заседания Комиссии созываются и проводятся Председателем. В них принимают участие Генеральный Секретарь и Заместитель Генерального Секретаря с правом совещательного голоса.

Статья 4

1. Комиссия осуществляет свои полномочия в соответствии с Законом об источниках права, последующими актами и собственным Регламентом.

2. При разработке законопроектов Комиссии содействуют Государственные Советники, другие эксперты, а также заинтересованные в этом органы Государства и Святого Престола.

3. Законопроекты (законодательные предложения) предварительно должны передаваться через Государственный Секретариат на рассмотрение Верховному Понтифику.

Статья 5

1. Исполнительная власть в соответствии с настоящим Законом и другими законодательными актами осуществляется Председателем Комиссии.

2. Председатель осуществляет данные полномочия при содействии Генерального Секретаря и Заместителя Генерального Секретаря.

3. Наиболее значимые вопросы Председатель представляет Комиссии для дополнительного рассмотрения.

Статья 6

В наиболее важных случаях требуется согласие Государственного Секретариата.

Статья 7

1. Председатель Комиссии обладает правом издания ордонансов для исполнения норм законодательства и Регламента.

2. В случае срочной необходимости он наделен правом издавать акты, имеющие силу закона, которые утрачивают свою силу, если они не будут подтверждены Комиссией в течение 90 дней.

3. Правом издавать общие регламенты наделена Комиссия.

Статья 8

1. Председатель Комиссии представляет Государство при условии, что это не противоречит статьям 1 и 2 настоящего Закона.

2. Он вправе делегировать свои полномочия в области административной деятельности Генеральному Секретарю.

Статья 9

1. Генеральный Секретарь содействует Председателю Комиссии в осуществлении его полномочий. В соответствии с положениями Закона и по указаниям Председателя Комиссии Генеральный Секретарь:

а) осуществляет надзор за исполнением законов и иных нормативно-правовых актов, а также решений и указаний Председателя Комиссии;

б) осуществляет надзор за деятельностью Администрации и координирует деятельность различных дирекций.

2. В случае отсутствия или болезни Председателя Комиссии Генеральный Секретарь осуществляет его полномочия, за ис-

ключением предусмотренных пунктом 2 статьи 7 настоящего закона.

Статья 12

Предварительный и окончательный вариант бюджета Государства после одобрения Комиссией направляется Верховному Понтифику через Государственный Секретариат.

Статья 13

1. Генеральный Советник и Государственные Советники, назначаемые Верховным Понтификом на пятилетний срок, оказывают содействие при разработке законов и в иных вопросах особой важности.

2. Консультации с Советниками проходят как индивидуально, так и коллегиально.

3. Генеральный Советник председательствует на заседаниях Советников, а также выполняет координационные функции и осуществляет представительство Государства в соответствии с указаниями Председателя Комиссии.

Статья 14

Председатель Комиссии в интересах безопасности и для полицейских целей может наряду с использованием Корпуса Охраны прибегать к помощи Папской Швейцарской Гвардии.

Статья 15

1. Судебная власть осуществляется от имени Верховного Понтифика органами, созданными в соответствии с судебным устройством Государства.

2. Компетенция отдельных органов устанавливается законом.

3. Судебные решения исполняются на территории Государства.

Статья 16

Верховный Понтифик вправе на любой стадии уголовного или гражданского дела передать расследование и решение специальной инстанции, в том числе с правом решения дела по справедливости и с исключением последующей подачи жалобы.

Определение фашизма, данное Российской академией наук (1995 г.)[1]

Фашизм — это идеология и практика, утверждающие превосходство и исключительность определенной нации или расы \ направление на разжигание национальной нетерпимости; боснование дискриминации в отношении представителей иных народов; отрицание демократии, установление культа вождя; применение насилия и террора для подавления политическихпротивников и любых форм инакомыслия; оправдание войны как средства решения межгосударственных проблем.

[1] Московские новости. 1995. № 39. С. 14.

Ольга Валентиновна Афанасьева,
Евгений Викторович Колесников,
Галина Николаевна Комкова,
Александр Васильевич Малько

Конституционное право зарубежных стран

Учебно-методический комплекс

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (095) 921-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com
Подписано в печать 25.08.04
Формат 60x90/16. Бумага типографская. Гарнитура «Таймс»
Печать офсетная. Усл. печ. л. 20,00. Уч.-изд. л. 20,00
Тираж 3000 экз. Заказ № 1136.

Официальным дистрибьютором Издательства НОРМА
является «Издательский Дом ИНФРА · М»:
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Опт, розница, книга — почтой, доставка:
Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии);
(095) 485-74-36 (книга - почтой);
(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44
Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Мелкооптовая продажа и розница:
Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей
осуществляется в павильоне № 411-32
«Книжной ярмарки на Тульской»
по адресу: Варшавское ш., 9
(ст. м. «Тульская», далее трамв. № 3, 35, 47
до остановки «СтройДвор»)

Отпечатано с готовых диапозитивов издательства.
ОАО "Тверской полиграфический комбинат"
170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5. Телефон: (0822) 44-42-15
Интернет/Home page - www.tverpk.ru Электронная почта (E-mail) -sales® tverpk.ru