



И. К. Советов
Е. С. Дерябина

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебное пособие

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ВЫСШЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

И. К. Советов
Е.С. Дерябина

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебное пособие

Пермь
2019

Рецензенты:

Е. С. Третьякова, канд. юрид. наук, доцент,
Пермский филиал НИУ «ВШЭ»;

А. Л. Жуйков, канд. юрид. наук, доцент,
зав. кафедрой, АНО ВПО «ПСИ»

Авторы:

И. К. Советов, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой
конституционного, муниципального и административного права
Автономной некоммерческой организации высшего и профессионального
образования «Прикамский социальный институт»;

Е. С. Дерябина, канд. ист. наук, доцент кафедры гражданского
и предпринимательского права Пермского филиала Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики»

С 56 **Конституционное право зарубежных стран**: учеб. пособие /
И. К. Советов, Е. С. Дерябина ; АНО ВПО «ПСИ», НИУ «ВШЭ». —
Пермь, 2019. — 240 с.
ISBN 978-5-91091-083-0

В учебном пособии с позиции современного состояния конституционного права раскрыты вопросы теории и практики конституционно-правового регулирования устройства современных зарубежных государств, их политической системы и общества в целом. Даются характеристики основных конституционных категорий, представлен анализ современного конституционного законодательства, проблем его реализации.

Пособие адресовано студентам, обучающимся по направлению подготовки «Юриспруденция», а также всем, кто интересуется современными проблемами конституционного права в зарубежных странах.

ББК 67.400

Печатается по решению научно-методического совета
АНО ВПО «ПСИ»

ISBN 978-5-91091-083-0

© Советов И. К., 2019
© Дерябина Е. С., 2019
© АНО ВПО «ПСИ», 2019
© НИУ «ВШЭ», 2019

ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право в зарубежных странах является ведущим для других отраслей права, поскольку национальная конституция занимает основополагающее место в иерархии законодательных актов любого государства.

Современные условия усиления процессов глобализации и интеграции в мире обуславливают необходимость знания иностранного права. Кроме того, такие знания представляют собой одно из необходимых условий успешной профессиональной деятельности юристов. Наконец, знания иностранного права важны, поскольку многие страны Запада являются демократическими правовыми государствами с вековыми традициями. Использование их передового опыта бывает полезным при совершенствовании отечественного законодательства, практики деятельности конституционных институтов.

Настоящее учебное пособие содержит изложенный в определенном, достаточно традиционном порядке материал, который отражает практически всю базовую систему знаний по предмету, представляя собой своеобразный краткий курс по конституционному праву зарубежных стран. Данное издание позволяет получить систематизированные, изложенные в лаконичной форме знания, основанные на зарубежных конституционных источниках. Обоснованно значительное внимание уделено системе центральных органов государственной власти зарубежных стран и основам их государственно-властной деятельности.

Краткости учебного пособия отдано предпочтение сознательно, поскольку она представляется гораздо полезнее ряда традиционных многостраничных учебников. На основе такого краткого учебного пособия, используя в необходимых случаях более подробные и пространные учебники и научную литературу, можно не только эффективно запомнить и оперативно повторить учебный материал по курсу, но и качественно подготовиться к семинарским занятиям.

В методической части учебного пособия содержится перечень литературы и законодательных актов, к которым можно обратиться за дополнительными сведениями. Предлагаются задания для подготовки к лекции, несколько контрольных вопросов, а также контрольные задания и задачи по основным темам. Для более углубленного изучения конституционно-правовых институтов зарубежных стран студентам предлагается написать эссе на одну из тем по выбору.

Настоящее издание ориентирует студентов не столько на сдачу экзамена, сколько на получение упорядоченных и четко оформленных знаний, необходимых специалисту в его будущей практической деятельности. Ведь главное — это не формальная сдача экзамена, а развитие профессиональной культуры юриста.

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ТЕМА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

Учебные вопросы

1. Понятие конституционного права зарубежных стран.
2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация.
3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды.
4. Источники конституционного права зарубежных стран.

1. Понятие конституционного права зарубежных стран

Традиционно термин «конституционное право» в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Как отрасль права конституционное право представляет собой систему внутренне согласованных юридических норм, содержащихся в конституциях, законах, декретах президента и так далее и регулирующих определенную группу общественных отношений (прежде всего, основы устройства общества и государства, правового положения личности).

Как наука это совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в книгах, статьях, научных докладах.

Как учебная дисциплина это предмет преподавания в высшей школе. Понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает особую отрасль права. Существует конституционное право той или иной страны, и в каждой из них оно свое. Следовательно, при употреблении термина «конституционное право зарубежных стран» речь идет об ответвлении от единой науки конституци-

онного права, о комплексном и сравнительном изучении конституционного права многих стран мира (в настоящее время существует более двухсот государств), а также об учебной дисциплине.

Предметом регулирования конституционного права является целый комплекс общественных отношений, который создает основу, устой общества и государства и непосредственно связан с реализацией государственной власти.

Конституционное право любой страны — «это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы органов публичной власти»¹.

Конституционное право отличается методом воздействия на своих субъектов. Как и в других отраслях права, в конституционном праве применяется метод запрета, то есть существуют запрещающие нормы. Но чаще встречаются метод обязывания (применение норм, обязывающих какой-то орган или лицо осуществлять определенные действия) и метод дозволения (определенные нормы разрешают, дозволяют совершать такие действия). Последний наиболее характерен для конституционного права.

Отличительным для конституционного права является метод императивно-властного воздействия. Он предполагает не равенство сторон, а прямое осуществление власти: один из субъектов (государство) реализует свою власть, обязывая другие субъекты выполнять ее властные предписания.

Конституционное право — сложная система, включающая в себя самые разные структурные части, элементы, подсистемы. К основным элементам системы относятся такие понятия, как принципы, конституционно-правовые институты и нормы конституционного права.

Под принципами понимаются основополагающие идеи, начала, которые определяют суть и характеристики данной отрасли права. Принципы могут быть закреплены в конституциях. В некоторых случаях они являются общечеловеческими прин-

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2008. С. 15.

ципами. Это народный суверенитет, народное представительство, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, принцип свободы личности, принцип судебной защиты прав и свобод, принцип равноправия граждан и т. д.

Институты — определенная совокупность норм, регулирующих сходные, смежные, однородные общественные отношения, то есть такие отношения, которые можно обозначить одним общим понятием. Здесь можно назвать институт правового статуса личности, институт гражданства, институт главы государства, конституционный надзор, институты политической системы, экономической системы. Различают крупные институты и субинституты, являющиеся составной частью первых. Например, институт правового статуса личности включает институт гражданства, институт личных прав, институт политических прав.

Наука конституционного права зарубежных стран изучает конституционно-правовые нормы, общественные отношения, которые регулируются этими нормами, а также научные источники, в которых содержатся выводы специалистов в области конституционного права.

Становление основных идей конституционного права связано с именами деятелей эпохи Просвещения (прежде всего, учеными Великобритании, Франции, США): Ш.-Л. Монтескьё, Ж. Ж. Руссо, Дж. Локка, Ж. Бодена и другими. Эти мыслители сформулировали такие концепции конституционного права, как концепции конституционализма, суверенитета, разделения властей, естественных прав человека, парламентаризма.

В конституционном праве выделяются несколько научных школ:

1. Юридическая. Находилась у истоков науки конституционного права. Эта школа трактовала государство как исключительно юридическое явление. При анализе механизма власти исследовались только юридические нормы без учета политической практики.

2. Социологическая. Исследовались не только юридические нормы, но и социально-политические факторы.

3. Марксистская. Конституционное право рассматривалось с позиций классовой борьбы.

4. Теологическая. Представлена главным образом исследованиями мусульманских юристов. Труды ее сторонников пронизаны идеями халифата — справедливого правления, которое существовало, по их утверждениям, при пророке Мухаммеде и сменивших его четырех «праведных» халифах.

Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» имеет задачу способствовать овладению студентами основами исследования и анализа проблем формирования государственных институтов в зарубежных странах с целью их применения в аналогичных политико-правовых условиях. Достигается поставленная задача посредством изучения норм конституций и других нормативных правовых документов, учебников и иной литературы.

Традиционно дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» подразделяется на общую и особенную части. Общая часть рассматривает теоретические основы важнейших институтов конституционного права, таких как конституционно-правовой статус личности, формы правления, формы государственного устройства, парламент, глава государства, судебная власть, избирательные системы и т. д. Особенная часть рассматривает конституционное право отдельных государств (США, Великобритания, Франция, ФРГ и др.).

Конституционное право как ведущая отрасль в системе национального права зарубежных стран представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих форму государства, правовой статус личности, избирательную систему, политический режим и задающих ориентиры правового регулирования во всех иных сферах общественных отношений.

2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация

Конституционно-правовые нормы — установленные государством общеобязательные правила поведения субъектов конституционного права. Данные нормы имеют следующие **особенности**:

1. Как правило, отсутствуют гипотеза и санкция, вся норма — диспозиция. Однако ответственность за нарушение норм присутствует, санкция перенесена в другую отрасль права. Конституционно-правовые нормы имеют наибольшую степень абстракции.

2. Конституционно-правовые нормы регулируют наиболее общие и важные общественные отношения, оформляют правовые основы государства и конкретизируются в правовых нормах других отраслей права.

3. Адресованы широкому кругу субъектов.

4. Отличаются значительной стабильностью¹.

Классификация конституционно-правовых норм позволяет всесторонне их проанализировать, выявить присущие им особенности. Конституционно-правовые нормы можно классифицировать по различным критериям:

- по механизму правового регулирования: материальные («Все обязаны участвовать в государственных расходах» — ст. 53 Конституции Италии) и процессуальные (в сфере избирательного права и т. д.);

- по функциональной направленности: регулятивные и охранительные;

- по способу воздействия на субъекты права: уполномочивающие и запрещающие;

- по действию во времени: постоянные и временные.

В конституционном праве существует множество норм-принципов (например, ст. 17 Конституции Китая 1982 г. устанавливает принцип социализма: «От каждого — по способностям, каждому — по потребностям»), норм-символов (ст. 1 Конституции Гвинеи 1990 г. устанавливает девиз республики: «Труд, справедливость, солидарность»), норм-целей (ст. 5 Конституции Корейской Народной Демократической Республики 1972 г.: «КНДР борется за полную победу социализма в северной части страны»).

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 16–17.

Особенный характер имеют положения преамбул. Обычно считается, что они не имеют нормативного характера. Однако они содержат исходные начала для понимания сущности конституции. Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие. Такие нормы устанавливаются государством и регулируют отношения и связи в предмете конституционного права.

3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды

Помимо конституционно-правовых норм конституционное право включает в себя практику их применения, которая выражается в правовых отношениях. Правоотношения служат главным средством, при помощи которого требования конституционных норм претворяются в жизнь.

Конституционно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей.

Субъекты конституционно-правовых отношений — это лица, или организации, или общественные формирования, между которыми возникают конституционно-правовые отношения. Наиболее характерной их чертой является то, что практически всегда одним из субъектов отношений выступает государство в виде какого-то органа или должностного лица. Классификация субъектов неоднозначна и многогранна:

- государство и его органы;
- административно-территориальные единицы;
- социальные и национальные общности (народ, нация, избирательный корпус);
- политические партии и общественные организации;
- граждане, иностранцы и апатриды;
- религиозные конфессии.

Субъекты права должны обладать правоспособностью и дееспособностью либо определенными полномочиями, компетенцией, то есть они должны быть наделены соответствующим правовым статусом.

Объект конституционно-правовых отношений — то, по поводу чего возникают эти отношения. В более сложной формулировке под объектом конституционного права понимают то, на что направлены конкретное право и соответствующая ему обязанность с целью удовлетворения стремлений, притязаний, потребностей какого-то конкретного органа.

Конституционные отношения возникают не сами по себе, а в результате юридических фактов: событий и действий. События — это юридически значимые факты, которые возникают независимо от воли людей, а действия или деяния — это такие факты, которые являются результатом сознательной деятельности человека. Они могут быть правомерными или неправомерными.

Виды конституционно-правовых отношений предопределены особенностями предмета и норм конституционного права, субъектов конституционно-правовых отношений. Для конституционно-правовых отношений характерна значительная доля правоотношений общего характера, а также превалирование правоустановительных отношений перед правоохранительными.

Правоотношения общего характера порождаются прежде всего при реализации норм-принципов, норм-целей. В этих случаях не определяются и не устанавливаются конкретные права и обязанности субъектов. Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния (состояние в гражданстве, состояние субъекта федерации в ее составе и т. п.): в регулирующих эти отношения нормах четко определяются соответствующие субъекты, однако содержание их прав и обязанностей конкретизируется через большие массивы иных норм. В многообразии конституционно-правовых отношений выделяются также материальные и процессуальные правоотношения. В материальных правоотношениях реализуется содержание прав и обязанностей, в процессуальных — порядок осуществления правовых действий.

4. Источники конституционного права зарубежных стран

Под источниками понимаются писанные и неписанные нормы, которые регулируют конституционно-правовые отношения.

1. Законы и иные государственно-правовые акты. Эта группа включает следующие виды законов:

- конституция — это основной закон, имеющий особые форму и содержание и являющийся основным источником конституционного права;

- конституционные законы:

а) законы, которые вносят изменения в текст конституции либо существенно дополняют его. Классический пример конституционных законов — так называемые поправки к американской конституции. Их двадцать семь, и каждая из них — существенное дополнение текста в части общественных отношений;

б) законы, составляющие так называемую неписаную конституцию, то есть формально это обычные законы, но в силу своей важности они выполняют функцию конституции. Это Харбеас корпус акт 1679 г., Магна карта 1215 г., законы о парламенте, входящие в качестве статутного права в неписаную британскую конституцию;

- органические законы. Их принятие прямо предусмотрено в конституции. Суть органических законов в отличие от конституционных в том, что они дополняют конституцию, не изменяя ее основных принципов, не затрагивая ее глубинной сущности. Эти законы занимают определенное место, ибо они регулируют целый правовой институт. Например, органическими законами являются законы о выборах, о гражданстве;

- акты исполнительной власти, имеющие силу закона. Иногда их называют делегированным законодательством. Эти акты формально не называются законами, а имеют особое название (например, ордонанс, декрет, прокламация). Принимаются они главой государства, либо правительством, либо главой правительства, а иногда и отдельным министром. Это акты исполнительной власти, но в данном случае они регулируют очень важные вопросы, относящиеся, как правило, к сфере законодательного регулирования;

- обычные законы. Такие законы регулируют отдельные вопросы государственной и общественной жизни. Примером может служить закон Франции о предоставлении избирательного права гражданам, достигшим восемнадцати лет (1974 г.);

- парламентские уставы и регламенты. Некоторые авторы не относят их к числу законов, но это спорный вопрос. Парламентские уставы и регламенты регулируют важную сферу конституционно-правовой жизни (определяют внутреннюю структуру парламента и порядок его работы).

2. Судебный прецедент. Судебные прецеденты, или решения судов, имеющие характер закона, делятся на два вида: решения общих судов и решения специальных судов. Судебный прецедент характерен для стран с англосаксонской правовой системой (прежде всего, это Великобритания, США, а также бывшие колонии и доминионы Великобритании: Индия, Новая Зеландия, Австралия и т. д.).

Судебный прецедент — это решение суда, которое служит основанием для применения другими судами при рассмотрении аналогичных дел или вообще имеет характер общеобязательной нормы. В Великобритании судебные прецеденты являются равноправным источником права и определяют ряд прав британских подданных, полномочия монарха (прерогативы короля). В США и Индии особое значение имеют решения верховных судов по толкованию конституции. В ряде стран общие суды не имеют права давать какие-то обязательные толкования конституции и законов. Там источниками права могут быть лишь решения специальных, конституционных судов либо органов, выполняющих функции конституционного суда.

3. Конституционный обычай (конституционные соглашения, конвенционные нормы) — правило поведения, которое сложилось исторически и поддерживается государством. Конституционные и вообще правовые обычаи, как правило, носят не политический, а церемониальный, обрядовый характер. Особенно много их в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии. Например, по обычаю лорд-канцлер (глава палаты лордов) сидит

на так называемом мешке с шерстью; при открытии британского парламента посланник из палаты лордов при подходе к палате общин трижды стучит в дверь (это означает, что он как бы просит принять посланника от королевы). Члены британского парламента голосуют не путем поднятия рук, а проходя в специальные двери и т. д. Но кроме таких обычаев есть и существенные, затрагивающие основные институты государства. Конституционным является британский обычай, по которому премьер-министром Великобритании становится лидер партии, победившей на выборах в палату общин.

4. Доктринальные источники. Такие источники относятся к сфере англосаксонского права и представляют собой труды видных ученых-государствоведов или извлечения из этих трудов, используемые в тех случаях, когда не хватает норм права или существует правовой пробел. Для усиления своих аргументов суды используют работы таких ученых, как У. Блэкстон, Т. Мэй, У. Беджгот, Дж. Мэдисон, Т. Джефферсон, А. Гамильтон. Работы современников в качестве источника не привлекаются, очевидно, из опасения, что эти авторы могут изменить свои взгляды и начать оспаривать свою собственную точку зрения.

5. Акты чрезвычайных органов власти. Такие акты представляют собой отчасти нестандартные источники конституционного права, потому что они появляются в чрезвычайных ситуациях (военные перевороты, стихийные бедствия, революции). Теория конституционного права вроде бы не должна признавать такие акты, но в последние десятилетия их принятие стало частым явлением. Так, в Эфиопии в 1974 г. Координационный комитет вооруженных сил низложил императора Хайле Селассие I, а затем, через год после его насильственной смерти, провозгласил республику. Установленная таким образом республика в течение многих лет управлялась этим «временным комитетом».

6. Внутригосударственные публично-правовые договоры. Например, Соглашение о разделении Чехословакии с 1 января 1993 г. на Чехию и Словакию, Конституционное соглашение между президентом и парламентом Украины 1995 г.

7. Религиозные источники. Эти источники довольно редки и применяются далеко не во всех странах. В мире существует как минимум три группы религиозного права:

- мусульманское право. Наиболее разработанная отрасль религиозного права, так как включает практически столько же частей и групп, сколько обычное светское право: шариат — нормы, заключенные в Коране, сунна — предания о поступках пророка, записанные после его смерти, то есть исламская традиция, иджма — общее мнение теологов, фикх — правовая доктрина, кияс — умозаключение по аналогии, правовой прецедент; фетва — решения, сконструированные на основании разрешения конкретных дел;

- индусское право. В Индии ряд религиозных норм применяется при разрешении некоторых споров судьями на низшем уровне, на уровне мирового судьи. Эти нормы регулируют правила землепользования, семейные отношения. Но так широко, как нормы мусульманского права, они не распространяются;

- иудейское право. Важную роль играют религиозные нормы в Израиле. В Декларации о создании государства Израиль (1948 г.) закреплено, что государство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира, понимаемых согласно учению пророков Израиля. И хотя эта Декларация не считается конституцией, в заключениях Верховного суда Израиля неоднократно подчеркивалось, что нормативные акты должны издаваться только в соответствии с ней.

8. Естественное право. Оно понимается в большинстве стран мира как неизменно присущие человеку абсолютные нормы поведения, вытекающие из самой человеческой природы. Например, в Конституции Федеративной Республики Германии говорится о неприкосновенных и неотчуждаемых правах человека.

9. Международно-правовые договоры. К ним относятся такие акты, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. и т. д. С одной стороны, международные договоры — это источники международного права, а с другой сто-

роны, большинство современных конституций закрепляют такое положение, когда международное право имеет приоритет перед внутренним правом, и это заставляет учитывать международные договоры в качестве авторитетного источника национального права. Более того, международные договоры либо приравниваются к внутригосударственному праву, либо трансформируются во внутригосударственное право путем ратификации и применяются наравне с ним.

10. Акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов. Толкование может производиться судом, главой государства, парламентом; это не самостоятельный акт, а акт, определяющий правоприменение, а иногда даже изменяющий суть каких-то норм.

11. Политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов. В недавнем прошлом такие акты были характерны для Советского государства. Например, принимались совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров или совместные постановления ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета. Для ряда стран они остались реальностью (КНДР, Куба, КНР).

Практическое занятие

План

1. Предмет и метод конституционного права зарубежных стран.
2. Конституционно-правовые отношения.
3. Субъекты конституционного права зарубежных стран.
4. Понятие и виды источников конституционного права зарубежных стран.
5. Иерархия источников конституционного права зарубежных стран.

Дополнительная литература

1. Глобализация, государство, право. XXI век. М., 2001.

2. *Дорохин С. В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2006.
3. *Ковачев Д. А.* Проблемы конституционного права. М., 2003.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2008.
5. *Конюхова И. А.* Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006.
6. *Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2010.
7. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2017.
8. *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. М., 2016.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите основные положения общей теории права по вопросам систематики права, предмета и метода правового регулирования, источников права, места среди них конституции; повторить материал по структуре конституционно-правовых отношений.

Контрольные вопросы

1. Конституционное право — отрасль публичного или частного права?
2. Чем конституционное право отличается по своему предмету и методу от других отраслей права?
3. Каковы характер и особенности конституционно-правовых отношений?
4. В чем специфика источников конституционного права?
5. Чем обусловлена и в чем проявляется ведущая роль конституционного права в правовой системе?
5. Какие виды источников образуют иерархию источников конституционного права?

ТЕМА 2. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИИ. ВИДЫ КОНСТИТУЦИЙ

Учебные вопросы

1. Понятие, сущность и юридические свойства конституции.
2. Классификации зарубежных конституций.
3. Форма и структура конституций.
4. Порядок принятия и изменения конституций.

1. Понятие, сущность и юридические свойства конституции

Термин «конституция» в переводе с латинского *constitutio* означает «установление, утверждение». Так назывался один из видов декретов римских императоров. В современном значении данное понятие утвердилось в конце XVII в., а первая конституция, действующая и сегодня, появилась в 1787 г. в США.

Конституцию можно определить как нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, регулирующий основу организации государства, взаимодействия государства и граждан, закрепляющий главные устои государственной и общественной жизни в интересах большинства граждан данной страны и являющийся стержнем ее правовой системы.

Конституция — это закон, обладающий высшей юридической силой. Высшая юридическая сила конституции означает, что нормы конституции всегда имеют главенствующее значение по отношению к другим нормам: если нормы текущего законодательства не соответствуют нормам конституции, то они не действуют. Законы и другие подзаконные акты должны приниматься по правилам, по процедуре, которую устанавливают конституция и органы, созданные конституцией. Высшая юридическая сила конституции состоит в том, что нижестоящие акты, законы, постановления должны соответствовать духу и букве основного закона — конституции.

Конституция носит учредительный характер, так как она учреждает основы государственного, общественного строя. Все предписания конституции являются первичными, ей не могут противоречить другие акты.

Конституция имеет следующие **свойства**:

- легитимность;
- стабильность;
- реальность;
- верховенство.

Конституция считается легитимной, когда ее предписания исполнены и гарантированы в режиме законности и правопорядка.

Стабильность проявляется в незыблемости предписаний конституции, сохранении высшей степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти.

Реальна та конституция, которая представляет и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина.

Верховенство заключается в том, что конституция выступает не просто как закон, обладающий высшей юридической силой, а как основной закон, нормы которого являются основополагающим источником не только норм конституционного права, но и других отраслей права; должностные лица, граждане и общественные объединения обязаны соблюдать конституцию.

Под **сущностью конституции** понимают некий договор между обществом и государством, согласно которому распределяются полномочия между различными частями государства, ветвями власти, приоритеты и соотношения сил различных социальных групп и слоев. Сущность конституции — это закрепление самых важных моментов деятельности государства, основных его органов, а также связей между этими органами, то есть это закрепление государственного механизма и статуса личности в этом государстве.

Функциями конституции являются:

- учредительная, то есть закрепляющая конституционно-правовую модель общества, в силу чего ее содержание адекватно отражает реально сложившиеся общественные отношения и обеспечивает перспективы конституционно-правового развития общества и государства¹;

¹ См.: *Шустров Д. Г.* Учредительная функция конституции // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 10–15.

- юридическая, то есть регулирование определенных общественных отношений, регулирование и закрепление главных моментов жизни государства;
- политическая, то есть закрепление политического устройства, соотношение политических сил внутри государства и предоставление этим политическим силам возможности свободного функционирования и свободной политической борьбы;
- идеологическая — функция наивысшего правового авторитета для граждан и организаций. Это закон, который воспитывает уважение к праву и к наиболее значимым в государстве ценностям.

2. Классификации зарубежных конституций

Критерии, по которым классифицируют конституции, самые разнообразные. Чаще всего классификацию конституций начинают с триады: юридическая / фактическая конституция, реальная / фиктивная конституция и «живая» / «мертвая» конституция.

Юридическая конституция — это конституция в собственном смысле слова: нормативный акт, который имеет определенную форму и принят по установленным правилам, то есть это реальное воплощение основного закона.

Фактическая конституция — это не нормативный акт, а сложившаяся система общественных отношений, связанная с устоями данного общества, система отношений в области реализации государственной власти, деятельности высших органов управления, в области реализации и регулирования прав и свобод граждан, то есть в сфере самых главных институтов конституционного права.

Юридическая конституция **реальна**, она соответствует действительности. Если же какие-то нормы, записанные в конституции, не существуют в жизни (например, в конституции записано, что президент избирается каждые четыре года, а он не избирается лет шестнадцать под предлогом чрезвычайного положения или по «просьбе трудящихся»), то конституция становится **фиктивной**. Абсолютной реальности или фиктивности не бывает. Но если два-три основных государственных института не работает, то конституцию уже можно считать фиктивной.

Под «живой» конституцией понимают не только действующие, реальные нормативные акты, но и сложившиеся традиции, обычаи, которые дополняют конституцию. Например, для США «живая» конституция — это помимо основного текста и двадцати семи поправок еще и сотни толкований Верховного суда, так как многие из них содержат конкретные правила и толкования законов.

«Мертвая» конституция означает, что писаная, юридическая конституция не действует, то есть нормативный акт является просто мертвой буквой. Обычно такая ситуация характерна для стран с очень жестким тоталитарным режимом.

В зависимости от формы конституции подразделяют на писаные и неписаные. **Писаная конституция** — это особый законодательный акт или несколько нередко одновременных актов, которые официально провозглашены основными законами данной страны.

Неписаная конституция — это совокупность различных законов, судебных прецедентов и обычаев. Эти нормы в своей совокупности закрепляют в определенной мере основы существующего строя, но формально не провозглашены в качестве основных законов (например, в Великобритании, Новой Зеландии).

По порядку издания конституции подразделяются на октроированные (дарованные), принятые представительным органом (учредительным собранием, парламентом), одобренные на референдуме.

По способу изменения различаются **гибкие и жесткие конституции**.

В зависимости от периода действия конституции бывают постоянными и временными. **Постоянная** — такая конституция, в которой не устанавливается заранее каких-либо хронологических границ ее действия. **Временная конституция** ограничивает срок своего действия или устанавливает условия, при наступлении которых она заменяется постоянной конституцией (например, конституции Таиланда 1991 г., Судана 1985 г.)¹.

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 58.

Различают также конституции федеративных государств, унитарных государств, субъектов федерации.

3. Форма и структура конституций

Форма конституции — это способ и организация конституционных норм. Она определяется тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных правовых актов.

Если конституция — единый акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то это кодифицированная (консолидированная) конституция. Такими конституциями являются конституции Китая 1982 г., Бразилии 1988 г., Украины 1996 г.

Если вопросы регулируются несколькими актами, конституция является некодифицированной (неконсолидированной). Такими конституциями являются конституции Израиля, Швеции, Финляндии, Великобритании.

Структура конституции — это ее внутренняя организация, определяемая содержанием документа, предметом конституционно-правового регулирования, требованиями юридической техники и национальными традициями в праве.

Структура конституции имеет следующий вид:

- 1) преамбула;
- 2) основная часть;
- 3) заключительная часть;
- 4) дополнительные и переходные положения.

В преамбуле обычно указываются цели, исторические условия издания конституции, иногда провозглашаются права, свободы и руководящие начала государственной политики.

Основная часть содержит нормы о правах и свободах граждан, основах общественного строя, о системе и статусе органов, о государственной символике.

Заключительные положения устанавливают порядок вступления конституции в законную силу.

Дополнительные положения содержат толковательные нормы.

4. 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. *ostroyer* — 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, в Фиджи в 1990 г. — правительством).

Способ принятия конституций представительным органом, которым может быть как учредительное собрание (конституционный конвент, учредительный конгресс, конституционное собрание), так и парламент, образованный на основании предшествующих легитимных актов, сегодня является широко распространенным. В новейшей истории подобный способ применялся в Италии в 1947 г., Индии в 1950 г., Греции в 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. В последние годы учредительными собраниями были разработаны и приняты конституции Болгарии, Камбоджи, Бразилии, Колумбии и ряда других стран. Такие собрания в юриспруденции получили 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.

Одобрение конституций на референдуме получило распространение в послевоенное время. Конституционный проект разрабатывается либо специально созданным для этого учредительным собранием (Конституция Франции 1946 г.), либо правительством (Конституция Франции 1958 г.), после чего выносятся на референдум. На референдуме такие документы принимались 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 неписанные конституции, а также конституции государств с монархической формой правления (Великобритания, 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 различным: 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).

Может быть предусмотрен смешанный порядок, когда ряд статей конституции не поддается изменениям, ряд статей изменяется в жестком порядке, ряд — в гибком.

Практическое занятие

План

1. Общее учение о конституции.
2. Виды конституций зарубежных стран.
3. Форма и структура конституций зарубежных стран.
4. Способы принятия конституций зарубежных стран.
5. Способы изменения конституций зарубежных стран.

Дополнительная литература

1. *Андреева Г. Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2007.
2. *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010.
3. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие. М., 2010.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2008.
5. *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. М., 2007.
6. *Чиркин В. Е.* Контрольная власть. М., 2008.

Задания для подготовки к лекции

1. Повторите основные положения общей теории права по вопросам систематики права, о предмете и методе правового регулирования, источниках права и месте среди них конституции; повторить материал по теории конституции из курса российского конституционного права.

Контрольные вопросы

1. Что такое конституция с юридической и социально-политической точек зрения?
2. Какой порядок принятия и изменения конституций представляется наиболее демократичным? Объясните, почему.
3. Поясните различия по существу, содержанию, форме и порядку изменения между конституциями США и Великобритании?
4. Какие признаки положены в основу классификации конституций?
5. К каким классификационным видам можно отнести Конституцию Италии 1947 г.?
6. К каким классификационным видам можно отнести Конституцию Франции 1958 г.?

ТЕМА 3.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства.
2. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина, конституционное закрепление обязанностей.
3. Гарантии конституционных прав и обязанностей.

1. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства

Гражданство — это устойчивая, длящаяся политико-правовая связь, а также принадлежность лица к определенному государству, в силу которой на данное лицо распространяется полная юрисдикция данного государства, то есть это лицо обладает всей полнотой прав, существующих в данном государстве, и несет все возложенные на граждан обязанности.

В конституционном праве зарубежных стран употребляются два термина: **гражданство и подданство**. Первый характеризует принадлежность лица к определенному государству, его устойчивую правовую связь со своим государством, которая порождает, с одной стороны, определенные права и обязанности лица по отношению к государству (например, право на равный доступ к государственной службе и обязанность платить налоги), а с другой — права и обязанности государства по отношению к гражданину (например, право соответствующих государственных органов разрешать или не разрешать массовые уличные политические демонстрации, обязанность защищать право личной собственности). Гражданство предполагает двухсторонние связи, двухсторонние права и обязанности и личности, и государства. Термин «подданство» применяется в монархиях. Он отражает личную связь человека с монархом («подданный его величества»)¹.

¹ См.: Орлов А. Г., Славкина Н. А. Институт гражданства в зарубежных странах. М., 2015.

В развитых странах это различие на деле носит лишь словесный характер: основы правового положения личности в монархии Великобритании мало чем отличаются от ситуации в Республике Франции. К тому же в последние десятилетия в европейских монархиях, в Японии и некоторых других странах оба термина употребляются как равнозначные, а вместо подданства все чаще используется термин «гражданство». В ряде государств первый термин вообще исключен из широкого употребления и применяется лишь при особых церемониях. В развивающихся странах, в государствах арабского Востока, в Африке указанное различие имеет существенное значение: подданный обязан быть лично верным монарху, население воспитывается в соответствующих традициях, нередко нарушение верности может быть сурово наказано.

Существуют два основных способа приобретения гражданства: первый — по рождению, или филиация (от лат. *filius* — сын), второй — натурализация, или прием в гражданство уполномоченными на то органами государства, обычно это делается от имени главы государства (президента, монарха).

Приобретение гражданства по рождению имеет два основания: право крови и право почвы. Первое означает приобретение ребенком гражданства родителей независимо от места его рождения. Проблема возникает лишь тогда, когда родители ребенка имеют разное гражданство. Этот вопрос в большинстве стран решается на основании письменного соглашения родителей о выборе гражданства ребенка. До этого он может оставаться лицом без гражданства или (чаще) может приобрести гражданство по месту рождения.

Принцип права почвы применяется к узкому кругу лиц, преимущественно к тем, гражданство родителей которых или родители которых неизвестны, а зачастую к родившимся на территории конкретной страны детям граждан другого государства, если только родители не находились в данной стране по службе (дипломаты). Так, в американском законодательстве гражданством по рождению признается рождение на территории США. Если ребенок американцев рождается в другой стране, то он бу-

дет гражданином США, но президентом стать не сможет. В большинстве стран законодательство предусматривает оба основания приобретения гражданства по рождению.

Натурализация возможна по закону (усыновление, вступление в брак), но обычно она осуществляется по заявлению, которое подается лицом в компетентные органы того государства, гражданство которого лицо желает приобрести. В ряде случаев необходима также подача заявления в органы того государства, из гражданства которой лицо желает выйти. Подается заявление в местные органы юстиции или министерства внутренних дел, но должно быть написано на имя главы государства.

Прием в гражданство возможен при соблюдении ряда условий: для этого необходимо несколько лет жить в стране (в Венгрии — три года, в Алжире — семь лет, в Республике Чад — пятнадцать лет), знать язык страны, быть психически здоровым и не иметь некоторых болезней (СПИДа), не быть зарегистрированным (в документах Интерпола) в качестве террориста. В отдельных арабских странах (Кувейте, ОАЭ, Саудовской Аравии) в гражданство могут быть приняты только мусульмане, лица же других вероисповеданий, в том числе супруги, должны для приема в гражданство изменить свою религию.

Наряду с этими существуют и другие способы приобретения гражданства. К ним относятся:

- оптация — выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашением части территории прежнего государства новым независимым государством, когда лицо может оставить прежнее гражданство или выбрать новое. Например, после референдума, который прошел в 1957 г. в области Саар, принадлежавшей Франции, эта область перешла к Германии, и жителям было предложено право оптации;

- трансферт — переход территории, который сопровождается изменением гражданства без права выбора, что бывает редко, но имело место в некоторых государствах после Второй мировой войны;

- регистрация — упрощенный порядок приобретения гражданства, если родители лица были или являются гражданами страны;
- восстановление гражданства — применяется для бывших граждан государства, выехавших за границу, например, в связи с вынужденной эмиграцией;
- репатриация — применяется в исключительных случаях, когда гражданство утрачено в силу важных исторических причин. Примером может служить возвращение евреев на свою историческую родину в Израиль. Любой еврей, прибывший в Израиль, автоматически становится гражданином Израиля;
- дарование гражданства — предоставляется за особые заслуги и в особом порядке. Например, после высылки А. И. Солженицына из СССР (1974 г.), как только стало известно, что он хотел бы жить в США, Сенат США своим специальным постановлением предоставил писателю и членам его семьи гражданство США.

Возможны несколько **способов прекращения гражданства:**

- выход из гражданства — осуществляется на добровольной основе лица, желающего прекратить гражданство страны. Обычно отказ от гражданства происходит по каким-то политическим мотивам либо семейным;
- лишение гражданства. В абсолютном большинстве случаев это вид государственно-правового наказания за определенные преступления. Лишение гражданства применяется, как правило, к натурализованным гражданам (конституции ФРГ, Испании, США). Урожденные граждане могут быть лишены гражданства, но только за действия в пользу иностранного государства, которые причинили ущерб государству гражданина, или за умышленное уклонение от военной службы. Новейшие конституции многих стран запрещают лишать гражданства;
- утрата гражданства — предполагает автоматическое его лишение. Может наступить по причинам, прямо предусмотренным в законодательстве страны. В некоторых странах человек утрачивает гражданство, если поступает на государственную

службу или военную службу в другом государстве; если вступает в брак с гражданином иностранного государства.

Лица без гражданства (апатриды) имеют меньший комплекс прав, чем граждане и иностранцы, не имеют связи с каким-то конкретным государством. Лицами без гражданства часто являются дети, политические эмигранты. Главное требование к апатридам — они должны быть легализованы. В некоторых случаях от них требуется получение специального документа, подтверждающего право жить на территории данного государства (вид на жительство, зеленая карта, которая дает в США право на получение постоянной работы, и т. д.).

Двойное гражданство — это политико-правовая связь лица с двумя государствами. Чаще распространено двойное гражданство в латиноамериканских странах (Бразилия — Аргентина, Колумбия — Боливия). В этом случае лица несут обязанности всех тех государств, гражданами которых являются.

В демократических государствах правовой статус иностранцев мало чем отличается от статуса граждан. Для иностранцев существенной является проблема въезда в страну, то есть право на иммиграцию. В разных странах есть квоты для въезда. Так, в США число прибывающих из отдельной страны восточного полушария не должно превышать 20 тыс. человек в год. Сверх квоты могут приезжать ближайшие родственники граждан США и иностранцы, находящиеся на государственной службе США более двадцати лет. В США существуют преференции — более облегченная форма въезда, предоставляемая родственникам граждан США, высококвалифицированным специалистам, беженцам и т. д.

2. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина, конституционное закрепление обязанностей

Права человека — понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Права человека носят естественный и неотчуж-

даемый характер. К числу неотчуждаемых прав человека относят обычно право на жизнь, свободу, безопасность, собственность, физическую и психическую неприкосновенность, достоинство личности, личную и семейную тайну и т. д.¹

Права гражданина связаны с фактом гражданства, принадлежности лица к определенному государству, политическому сообществу. Это права личности как члена политического общества, они связаны с актами и действиями государственных органов. К их числу относятся социально-экономические, политические и гражданские права.

Социальные права человека — совокупность конституционных прав человека, дающих ему возможность претендовать на получение от государства при определенных условиях определенных материальных благ: право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, особые права детей и права инвалидов.

Экономические права человека — совокупность конституционных прав, определяющих юридические возможности человека в экономической сфере, характер и содержание которых определяет в конечном счете экономической, социальный и политический порядок в конкретном обществе. Основными экономическими правами в современных демократических государствах являются: право частной собственности (в том числе на землю и интеллектуальные продукты), право наследования, свобода предпринимательской деятельности, свобода труда и другие трудовые права, в том числе право на забастовку, право на участие в управлении предприятием.

Политические права дают гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни страны и охватывают право на участие в управлении обществом и государством, избирательные права, право на объединение (свободу союзов и ассоциаций), свободу собраний и манифестаций, свободу информации, свободу слова, право петиций.

¹ См.: Права человека и процессы глобализации в современном мире / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2005.

Гражданские (личные права и свободы) определяют положение личности как таковой и в большей степени связаны с концепцией естественных прав человека. К их числу относятся право на жизнь, свобода и личная неприкосновенность, достоинство личности, свобода совести, неприкосновенность жилища, тайна переписки, свобода передвижения, право свободного доступа к суду, право на получение квалифицированной юридической помощи, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и др.

Конституционные обязанности человека и гражданина — это выраженные в конституционно-правовых нормах притязания конкретного государства к поведению любых лиц, находящихся на территории данного государства, либо к поведению только граждан данного государства независимо от места их нахождения. Установленные конституциями основные обязанности могут относиться одновременно и к человеку, и к гражданину, а могут обязывать только гражданина. К первой группе относятся обязанности: соблюдать конституцию и законы, платить налоги, сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам.

Гражданин имеет дополнительные обязанности. Его долг — защита родины, он обязан иметь основное общее образование, участвовать в выборах.

Так, согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. обязанностями граждан являются: платить законно установленные налоги и сборы, охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Конституционной обязанностью только граждан Российской Федерации являются соблюдение Конституции России и законов и защита Отечества.

3. Гарантии конституционных прав и обязанностей

Гарантии конституционных прав граждан зависят от уровня демократии, развития экономики, правовой культуры общества,

от соразмерности установленных законом ограничений и других факторов. Гарантии принято подразделять:

- на экономические — обладание собственностью, свобода выбора занятий;
- политические — разделение властей, проведение референдумов, участие граждан в управлении;
- юридические — существование правового государства со всеми вытекающими последствиями.

Конституции и законы предусматривают несколько способов осуществления основных прав. Явочный порядок, при котором для осуществления прав не нужно никаких дополнительных обращений к органам государства (проведение собрания). Заявительный порядок предполагает заблаговременное информирование государственных органов о намерении осуществить то или иное право (проведение забастовки). При разрешительном порядке предусматривается осуществление конституционного права только после получения разрешения от соответствующих органов государства или местного самоуправления (уличные демонстрации). Режим судебных санкций применяется при явочном порядке. Самим правом можно пользоваться свободно, но при злоупотреблении им, при нарушении закона наступает судебная ответственность.

В демократических государствах их органы и должностные лица обязаны содействовать гражданам в осуществлении их прав. Конкретные формы содействия установлены специальными законами (проведение избирательных кампаний).

Конституционные права могут защищаться самими гражданами (жалоба), объединениями граждан (деятельность профсоюзов), различными государственными органами (прокуратура). Особое значение имеет судебная защита конституционных прав граждан. Так, юридической гарантией против необоснованного задержания считается институт хабеас корпус, возникший в Средние века в Великобритании и теперь принятый под этим же названием в большинстве стран. Он означает, что любой задержанный по его требованию должен быть немедленно

доставлен к судье, и тот решит, освободить задержанного под залог или отправить в тюрьму. В странах Латинской Америки существует аналогичный институт — процесс ампаро.

Практическое занятие

План

1. Основные права и свободы, их классификация.
2. Основные обязанности личности и их закрепление в конституционном праве зарубежных стран.
3. Гарантии и защита прав и свобод в зарубежных странах.
4. Ограничение прав и свобод в зарубежных странах.
5. Конституционно-правовое регулирование гражданства. Способы приобретения гражданства и его прекращения в зарубежных странах.
6. Право убежища и право экстрадиции в зарубежных странах.

Дополнительная литература

1. *Денхофф М.* Границы свободы. Капитализм должен стать цивилизованным. М., 2001.
2. Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом / отв. ред. И. С. Власов. М., 2002.
3. *Орлов А. Г., Славкина Н. А.* Институт гражданства в зарубежных странах. М., 2015.
4. Права человека и вооруженные конфликты / отв. ред. В. А. Карташкин. М., 2002.
5. Права человека и процессы глобализации в современном мире / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2005.
6. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002.
7. Свобода выражения мнения в правовых позициях Европейского суда по правам человека / отв. ред. Ю. В. Берестнев. М., 2003.
8. Свобода. Равенство. Права человека / пер. с англ., нем. и франц. М., 1998.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите основные положения общей теории права относительно понятия права в субъективном смысле и юридической обязанности; повторите материал о правах и свободах в Конституции РФ из курса российского конституционного права.

Контрольные вопросы

1. Разграничьте понятия «права и свободы», «права человека» и «права гражданина».

2. Для чего нужны конституционные ограничения прав и свобод? Нельзя ли эти ограничения записать только в текущем законодательстве? Как они формулируются в конституциях?

3. В чем состоит специфика статуса лиц, не имеющих гражданства?

4. Дайте понятие филиации, натурализации, экспатриации, экстрадиции.

5. Каковы основные критерии и процедуры натурализации?

6. В каких странах труд является правом и одновременно обязанностью?

7. Проанализируйте право на жизнь и законодательное закрепление в некоторых странах смертной казни в качестве исключительной меры наказания.

8. Граждане каких стран подлежат обязательному военному обучению или призыву на военную службу в мирное время? Приведите примеры.

9. Как следует понимать право на труд? Включает ли оно право на заработок?

10. Почему в некоторых странах (каких?) социальные права не относятся к числу основных (фундаментальных) прав?

Контрольные задания и задачи

1. Прочитайте стихотворение А. С. Пушкина «Из Пиндемонти». Какие виды конституционных прав и свобод поэт считал важными в жизни человека, а какие — не имеющими значимости? Согласны ли вы с такой оценкой?

Не дорого ценю я громкие права,
От коих не одна кружится голова.
Я не ропщу о том, что отказали боги
Мне в сладкой участи оспоривать налоги
Или мешать царям друг с другом воевать;
И мало горя мне, свободно ли печать
Морочит олухов, иль чуткая цензура
В журнальных замыслах стесняет балагура.
Все это, видите ль, *слова, слова, слова*.
Иные, лучшие, мне дороги права;
Иная, лучшая, потребна мне свобода:
Зависеть от царя, зависеть от народа –
Не все ли нам равно? Бог с ними.

Никому

Отчета не давать, себе лишь самому
Служить и угождать; для власти, для ливреи
Не гнуть ни совести, ни помыслов, ни шеи;
По прихоти своей скитаться здесь и там,
Дивясь божественным природы красотам,
И пред созданьями искусств и вдохновенья
Трепеща радостно в восторгах умиленья.
Вот счастье! вот права...

2. В течение 2011–2015 гг. в ряде европейских государств (Бельгии, Франции, Швейцарии) были приняты законы, запрещающие женщинам появляться в общественных местах в парандже, чадре и иных головных уборах, закрывающих лицо. Как вы думаете, в нарушении каких конституционных прав и принципов обвиняют противники данных законов их авторов? Содержат ли данные положения законов, по вашему мнению, нарушения прав человека?

ТЕМА 4 . ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Современные формы правления, их виды.
2. Понятие и виды государственного устройства.
3. Государственный режим: понятие, виды.
4. Организация публичной власти на местах в зарубежных странах.

1. Современные формы правления, их виды

Под **формой государства** понимается способ организации и осуществления государственной власти. Форма государства раскрывает, как организована власть в государстве, какими органами представлена, каков порядок образования этих органов, какими методами осуществляется власть. Форма государства складывается из трех элементов: 1) формы правления; 2) формы государственного устройства; 3) государственного режима. При этом форма правления и форма государственного устройства раскрывают структурную сторону государства, а государственный режим — его функциональную сторону.

Форма правления — это система формирования и взаимоотношений главы государства, высших органов законодательной и исполнительной власти; организация верховной государственной власти, структура и порядок взаимоотношений высших государственных органов, должностных лиц и граждан. Реальный порядок их функционирования и взаимодействия называется режимом.

Порядком замещения должности главы государства определяются две основные формы правления: монархия и республика.

Монархия (от греч. *monarchia* — единовластие) — форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства — монарха (короля, императора, шаха, царя и т. п.). Главный признак монархии — наследственный характер передаваемой власти, которая

считается производной от какой-либо другой власти. Глава государства занимает пост на неопределенный срок и не несет юридической ответственности и за свои действия. «Главное, однако, не в том, как в конституции характеризуется монарх. Бельгийская Конституция 1831 года, например, вообще такой характеристики не содержит. Главное — в полномочиях монарха»¹.

В современном мире существует несколько видов монархий:

- **абсолютная монархия** (Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар) означает абсолютную власть правителя, то есть характеризуется всевластием главы государства: монарх выступает единственным носителем суверенитета, обладает широкими полномочиями в законодательной, исполнительной и судебной сферах. В государстве реально нет иных властей: отсутствует парламент, а судебная власть либо также отсутствует, либо воплощается в лице монарха или в уполномоченных им лицах. В ряде стран абсолютные монархи являются лицами, возглавляющими духовные конфессии (Саудовская Аравия, Оман). Абсолютная монархия характеризуется наличием авторитарного политического режима, государственный режим — абсолютизм;

- **дуалистическая монархия** в чистом виде практически не встречается, с определенными оговорками можно выделить такую монархию в Иордании, Кувейте, Марокко. В государстве присутствуют две ветви власти: наследственный монарх и избираемый народом парламент. Парламент принимает законы, а монарх сохраняет полномочия в сфере исполнительной власти, наделен правом вето, исключающим вступление в действие не одобренного монархом закона. Он может принимать акты (указы), лично назначать на должность премьер-министра. Правительство ответственно перед монархом, а не перед парламентом. Для данного вида монархии типичен ограниченный дуализм как государственный режим.

- **парламентарная (конституционная) монархия** — самый распространенный вид монархии. Главные признаки:

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 205.

ограничение власти монарха парламентом, ответственность правительства перед парламентом, а не перед монархом. Последний играет роль символа государства (монарх царствует, но не правит). Парламентарная монархия имеет место в Великобритании, Швеции, Дании, Испании, Бельгии, Японии и других странах.

Парламент может формировать правительство и в необходимых случаях отправлять его в отставку, то есть выражать реальный вотум недоверия. Хотя власть монарха не распространяется на законодательную сферу, в большинстве стран монарх подписывает законы. Но либо по традиции, либо по закону монарх не имеет права вето и должен подписывать любой принятый парламентом закон. В Конституции Японии это записано прямо, а в конституциях других стран подразумевается, но фактически никогда не оспаривается монархом. В некоторых странах сохранено формальное право монарха издавать нормативные акты, имеющие силу закона. Но акты монарха приобретают юридическую силу после процедуры контрассигнации, то есть подписания премьер-министром, министром. За монархом сохраняется также полномочие подписывать специальный акт для вступления главы правительства в должность. Но часто у него нет выбора, так как главой становится лидер победившей партии, лидер парламентской правительственной коалиции.

Для данной формы правления характерны два государственных режима: парламентаризм и министерализм. При последнем юридически парламент осуществляет контроль правительства, но правительство, которое состоит из лидеров партии, обладающей в парламенте большинством, через эту партийную фракцию контролирует работу парламента.

Выделяют старые и новые конституционные монархии. В старых монархиях (Великобритания) монархи лишились власти сто пятьдесят — двести лет назад, но там сохраняются «спящие» полномочия монарха, когда в обычной жизни невостребованные полномочия применяются в кризисной ситуации. К примеру, право королевы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии назначать премьер-министра, если места в

парламенте разделились пополам и нет доминирующей партии. Указами монарха распускается парламент. Фактически решения принимает премьер-министр, но оформляется это указом короля. Монархи принимают послов, их верительные и отзывные грамоты, награждают граждан орденами и медалями, присваивают почетные звания, титулы, а также же совершают официальные визиты, олицетворяя государство.

Республика (лат. *espublica* от *res* — дело и *publicus* — общественный) — это форма правления, при которой глава государства является выборным и сменяемым, его власть считается производной от избирателей или представительного органа, а все органы высшей власти избираются населением посредством прямых или многоступенчатых выборов. Прямые выборы президента присущи Мексике, Египту, Венесуэле, косвенные — США.

Выделяют три основных разновидности республики: президентскую, парламентскую и смешанную (полупрезидентскую).

Президентская республика характеризуется доминирующей ролью президента в системе государственных органов. Президент является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Классический пример президентской республики — США, где и была впервые введена эта форма правления. Преобладает президентская республика в странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Боливия и др.), а в ряде стран Азии и Африки — в виде суперпрезидентской республики.

Отличительная черта президентской республики — жесткое разделение законодательной и исполнительной ветвей власти. Президент возглавляет исполнительную власть: назначая правительство (без участия парламента или с минимальным его участием), он является его главой. Если в стране есть премьер-министр, он, скорее, является помощником президента. Правительство ответственно перед президентом, а не перед парламентом. Последний не имеет права объявлять вотум недоверия правительству и премьер-министру, иногда может объявить вотум лишь отдельному министру. Президент не имеет права роспуска

парламента. Отношения между парламентом и президентом основываются на системе сдержек и противовесов, взаимозависимости. Парламент может ограничивать действия президента с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент обычно обладает правом отлагательного вето на решения парламента и правом законодательной инициативы. Однако есть и исключения. Согласно египетской конституции парламент может высказать недоверие правительству, а президент может за это распустить парламент или вынести спорный вопрос на всенародный референдум. Для данной формы правления характерен дуалистический государственный режим.

В парламентской республике главное звено — парламент, который формирует правительство, избирает министров, главу правительства и главу государства — президента, являющегося переизбираемым символом государства (Италия, Германия, Индия, Турция, Израиль, Венгрия, Чехия). При формальном главенстве парламента вся полнота власти принадлежит правительству. Роль парламента сводится к тому, что после регулярных выборов депутатов эти представители образуют правительство, которое затем управляет страной. Более 90 % законопроектов, рассматриваемых и принимаемых парламентом, вносит правительство.

Парламент обладает правом вынесения вотума недоверия правительству, что влечет за собой отставку правительства либо парламента и проведение досрочных выборов. Но в большинстве случаев вотум уравнивается правом правительства распустить парламент. Формально этим правом обладает президент, но он издает указы по официально оформленной просьбе премьер-министра. Президент назначает премьер-министра, других министров с согласия парламента. Президент может издавать акты, но они должны проходить процедуру контрассигнации. У правительства может быть солидарная ответственность, то есть недоверие к одному из ключевых министров (обороны, финансов, внутренних дел), может вызвать отставку всего правительства. Эти отставки часто влекут роспуск парламента,

так как правительство может потребовать этого от президента, и он обязан это выполнить. При данной форме правления может существовать либо парламентарный, либо министеральный государственный режим.

Смешанная республика (полупрезидентская, полупарламентская) сочетает сильную президентскую власть с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Главная черта смешанной республики — двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом. От президентской такая республика сохранила избрание президента непосредственно народом, от парламентской — то, что глава исполнительной власти имеет право роспуска парламента, а парламента обладает правом на вотум недоверия. Так, во Франции президент должен назначить главой правительства лицо, пользующееся доверием парламента. Смешанная республика существует сегодня в Австрии, Финляндии, Франции, Польше, Македонии, Португалии и ряде других стран.

В **теократической республике** главным лицом является духовный глава государства (Исламская Республика Иран).

В настоящее время существуют и гибридные формы республик. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах президента страны раз в пять лет избирают эмиры — монархи, возглавляющие эмираты. По традиции избирается президентом глава Абу-Даби, самого большого эмирата. В 1996 г. он был переизбран в пятый раз. Африканское государство Малави является республикой с пожизненной должностью президента, на Гаити власть президента передается по наследству.

2. Понятие и виды 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.

Пределы территории государства в тех или иных формулировках обозначаются в конституциях. Однако эти конституци-

онные нормы нередко отражают лишь принципиальный подход к этому вопросу с позиций международного права: говорится о суше, внутренних водах, о двенадцатимильной полосе территориального моря у берегов страны, континентальном шельфе, воздушном столбе над этими сухопутными и водными пространствами на практически достигаемую высоту. Но иногда конституции фиксируют границы государства по параллелям и меридианам (как, например, в Самоа), называют государства-соседей (Коста-Рика), перечисляют острова (Куба), определяют «свой» сектор моря и его границы с некоторыми государствами (например, сектор Каспийского моря в Конституции Азербайджана) и т. д.

В науке конституционного права под **формой государственного устройства** понимается способ территориальной организации государства или образующих союз государств, обуславливающий определенные взаимоотношения институтов всего государства с органами его составных частей. Эта категория характеризует также 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 регионов. Для формы государственного устройства имеют большое значение экономическая, политическая и географическая степень территориальной общности населения, а также исторические традиции, социокультурный и этнический факторы.

Различаются две основные формы государственного устройства: унитарное государство и федеративное государство. Существуют и другие союзы и содружества государств (Европейский союз, Британское Содружество, Союз Независимых Государств и т. д.), в отдельных из них тоже есть более (Европейский союз) или менее (СНГ) значительные элементы конституционно-правового регулирования. В созданном в 1996 г. Союзе Беларуси и России существуют общие органы, решения которых могут иметь обязательную силу для обоих государств. Эти объе-

динения тоже могут изучаться не только в международном публичном праве, но и в конституционном.

Формой территориально-политической организации государственности является также **автономия**, особенно политическая автономия, тем более если она создана на основе самоопределения этнических групп, национальных меньшинств. Автономия — 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 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. Территориальная форма автономии в последние десятилетия утвердилась и в некоторых афро-азиатских государствах (в Индии, Китае, Шри-Ланке, на Филиппинах).

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 Дании. В территориальных автономиях практикуются льготы в налогообложении, государственные субсидии местным хозяйствующим субъектам. Представительные органы государственной власти имеют, как правило,

ограниченные полномочия. Принимаемые ими акты должны соответствовать общенациональному законодательству. Исполнительные органы власти автономии контролируются в той или иной степени центральным правительством;

- **национально-культурная (персональная) автономия** — это предоставление особых (дополнительных) прав национальным меньшинствам, проживающим разрозненно (дисперсно), для развития и сохранения языка, национальной культуры, традиций, обычаев.

С принятием Конституции Италии в 1947 г., а затем Испании в 1978 г. и, наконец, с принятием особой 15-й поправки к Конституции Шри-Ланки в 1987 г. появилась новая форма государства, вся территория которого, а не отдельные части, состоит из автономных образований. Эти автономии могут представлять собой территориальную автономию (большинство из двадцати областей Италии), строиться с учетом бытовых особенностей населения и географических факторов (пять областей Италии) или создаваться на основе некоторых этнических, лингвистических, бытовых, исторических характеристик населения (Страна Басков, Андалузия и другие автономные сообщества в Испании), но могут быть образованы и по смешанному (этническому и территориальному) признаку (одна из провинций, населенная тамиллами, и девять других, сингальских провинций в Шри-Ланке). В Испании в более крупные автономные образования входят более мелкие автономные единицы.

Обычно эти государства рассматривают в качестве унитарных, но на деле они имеют особенности, которые отличают их от сложных унитарных государств, имеющих отдельные автономные образования, и одновременно от федераций. В литературе такие государства иногда называются регионалистскими и рассматриваются как начальная стадия перехода от унитарного государства к федеративному. В **регионалистском государстве** автономные образования своих конституций не имеют, но в конституциях государств за ними закреплены определенные полномочия, для осуществления которых они издают местные

законы. Автономные образования имеют также особые документы — статуты об автономии, которые утверждаются общегосударственным парламентом.

Унитарное государство (от лат. *unus* — один) — это единое государство, состоящее из негосударственных образований — административно-территориальных единиц (областей, провинций, губерний), которые, в свою очередь, делятся на районы, уезды, а последние — на общины, коммуны. В составе унитарного государства могут быть отдельные автономные государственные образования.

Конституции унитарных государств либо содержат такую характеристику (например, Бангладеш, Румыния), либо говорят о едином, неделимом государстве (Франция, Таиланд).

В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются крупные и средние города, некоторые из них еще от прежних времен имеют свои хартии самоуправления. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения (в странах тоталитарного социализма).

Число звеньев административно-территориального деления может быть различным. В отдельных очень мелких государствах (например, в Науру и Тувалу в Океании, население каждого из которых не достигает 10 тыс. человек) вообще нет административно-территориального деления, в одних странах оно двухзвенное (например, области и общины в Болгарии), в других — четырехзвенное (регионы, департаменты, районы, общины во Франции). Наиболее распространено деление типа «область — район — община».

В каждой административно-территориальной единице имеются органы управления: иногда государственные (назначенные сверху губернаторы), иногда избираемые органы местного самоуправления, иногда (как во Франции или на Украине) и те и другие. В административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, всегда есть избранные населением органы (иногда вместе с назначен-

ными «сверху» чиновниками), в тех же, которые такого статуса не имеют и не являются общинами, действуют назначенные должностные лица.

Формы унитарных государств. Унитарное государство состоит в основном из административно-территориальных единиц, но в сложном унитарном государстве имеются автономные единицы. В простом унитарном государстве существует только административно-территориальное деление, автономных образований нет.

По степени централизации принято различать **централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные государства**. В централизованном унитарном государстве во все звенья административно-территориального деления, включая общинное звено и иногда даже деревни, назначаются чиновники для управления ими, либо такие чиновники утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом. Последнее имеет место, например, в Индонезии, Таиланде. В меньшей степени, но все же централизованным является унитарное государство, в областном звене которого (например, в областях Болгарии, воеводствах Польши) нет представительных органов, этими административно-территориальными единицами единолично управляют назначенные представители правительства (начальники областей — управители в Болгарии, воеводы в Польше).

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных на места (в административно-территориальные единицы) представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению. На местах, в мелких административно-территориальных единицах, созываются сходы граждан, в более крупных избираются советы (Великобритания, штаты США, провинции Канады и др.). Местные должностные лица (например казначей, шериф и т. д.) тоже зачастую избираются непосредственно населением.

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что в высших звеньях административно-территориального деления (обычно кроме районного звена) есть

два органа: назначенный сверху чиновник общей компетенции (комиссар, префект) — представитель государственной власти и избранный населением совет — орган местного самоуправления. В городах, общинах такой совет (муниципалитет) избирает мэра, который занимается управлением. Подобная система существует во Франции, ее заимствовали также некоторые франкоязычные страны Африки, но в более централизованном варианте. Мэр может быть избран и непосредственно населением.

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 подконтрольны им. 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. Согласие местных (региональных) органов и населения при этом не требуется.

Федерация (от лат. *foederātiō* — 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, то есть о наличии некоторого неравенства в правовом статусе субъектов федерации (М. В. Баглай, В. А. Туманов и др.).

В настоящее время насчитывается более тридцати федеративных государств, в которых проживает одна треть населения планеты (США, ФРГ, Бельгия, Бразилия, Индия, Коморы, Объединенная Республика 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 обязательные и факультативные признаки федеративного государства. К **обязательным признакам** 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**, то есть 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 принять принудительные меры 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, Германия, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика), на национальной основе (Бельгия, Нигерия, Пакистан, частично Индия) и на смешанной национально-территориальной основе (Швейцария, Канада).

Принимая во внимание виды правовых актов, учреждающих федеративное государство, выделяют два основных типа федерации: конституционная и договорная. **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).

В настоящее время конституционное право не признает права выхода (сепарации) субъектов из состава федерации, признается лишь право самоопределения внутри федерации.

Размежевание предметов ведения федерации и ее субъектов. Поскольку и федерация в целом, и ее субъекты обладают качествами государственности, конституции федеративных государств размежевывают предметы ведения федерации и ее субъектов, чего не делается при определении полномочий даже политической автономии (в последнем случае предоставляется лишь право издания местных законов по некоторым вопросам). Существует несколько способов такого размежевания, в основе которых лежит различное сочетание трех элементов: 1) исключительных полномочий федерации; 2) исключительных полномочий субъектов; 3) совместной компетенции федерации и субъектов.

Существует множество форм участия субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов:

1) осуществление совместной компетенции федерации и ее субъектов. По вопросам совместной компетенции могут быть изданы и законы федерации, и законы ее субъектов, но в данной сфере отношений превалирует федеральный закон, действует он, а не закон субъекта федерации;

2) создание особой палаты в парламенте, обычно называемой сенатом и рассматриваемой как орган специфического представительства субъектов (установлено представительство в данную палату от субъектов в равном или неравном количестве). Федеральный закон не может быть принят без согласия этой палаты. Он принимается без ее согласия, только если нижняя палата преодолевает отказ верхней палаты (ее вето) квалифицированным большинством голосов;

3) автоматическое включение по должности должностных лиц субъектов федерации в общефедеральные органы;

4) периодически созываемые совещания премьер-министра федерации и премьер-министров (главных министров, губернаторов) ее субъектов (Индия, Канада, Папуа — Новая Гвинея и др.). Результаты таких совещаний иногда оформляются федеральным законом, иногда, хотя это сделать и не удается, они используются в практической деятельности исполнительных органов;

5) совещания президента и глав исполнительной власти субъектов;

6) совещания руководителей одноименных министерств (департаментов) федерации и ее субъектов, которые во многом формируют политику в данной отрасли экономики, управления. Такого рода совещания направлены также на координацию практических действий.

3. Государственный режим: понятие, виды

Под **государственным режимом** понимается реальный порядок функционирования и взаимодействия частей государст-

венного механизма. «Форма правления представляет собой юридическую модель отношений между соответствующими высшими государственными органами. Реальный же порядок их функционирования и взаимодействия нередко существенно отличается от конституционной модели, а подчас даже противоположен ей. Этот порядок иногда именуется государственным режимом»¹. Например, в конституции записан один порядок избрания или отстранения президента от власти, а на самом деле применяется другой. В таком случае реальный государственный режим не совпадает с конституционным регулированием.

Политический режим понимается как нечто более объемное и значительное, включающее в себя не только деятельность органов государства, но и деятельность и реальный статус других элементов политической системы: партий, общественных организаций и т. д. В политический режим включаются также реальный статус и правовое положение граждан, наличие прав и свобод. Государственный режим в отличие от политического в первую очередь характеризует деятельность государственных органов, их взаимоотношения и проявления власти.

В литературе по государственному праву нет единой классификации государственных режимов. Чаще всего выделяют те же **виды государственных режимов**, что и политических: демократический, авторитарный (властный), тоталитарный. Вместе с тем существует специальная классификация государственных режимов, включающая:

- абсолютистский государственный режим;
- министеральный государственный режим, когда правительство формируется одной крупной фракцией;
- дуалистический государственный режим (ограниченный дуализм власти) при абсолютной и дуалистической монархиях;
- парламентарный государственный режим при системе, когда правительство формируется партийной парламентской коалицией;

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 205.

- президентский государственный режим;
- партюкратический государственный режим;
- легитимный государственный режим;
- нелегитимный государственный режим;
- либеральный государственный режим;
- режим социальной демократии.

Приведенная классификация государственных режимов не является окончательной, продолжаются ее обсуждение и дальнейшая конкретизация.

4. Организация публичной власти на местах в зарубежных странах

Территория государства делится на части: области, провинции, губернии, департаменты и тому подобное, в соответствии с этим делением строится и функционирует система местных органов государства. Такое деление является административно-территориальным устройством.

Структурные части административно-территориального устройства называются административно-территориальными единицами. Они не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении. Деления на административно-территориальные единицы нет только в очень мелких островных государствах (Арубе, Бахрейне, Мальте).

Административно-территориальное деление бывает двухзвенным (области, общины), трехзвенным (области, районы, общины), четырехзвенным (регионы, области, районы, общины).

Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются **естественные и искусственные административно-территориальные единицы**. Первые — это разного рода поселения, села, города, где люди исторически группировались для совместной жизни, обычно возле источников воды. Люди выбирали для управления вождей, создавали свои коллегиальные органы управления — собрания, советы. Эта форма получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления.

Районирование территории страны актами государственных органов вызвало к жизни искусственные административно-территориальные единицы — воеводства, губернии, области, районы. В этих единицах, если они признаются территориальными коллективами, создаются выборные органы самоуправления или действуют только назначенные сверху чиновники (в Польше — воеводы, в Болгарии — управители областей, в Таиланде — губернаторы). Это региональные самоуправления, если есть выборные органы, и региональное государственное управление, если есть назначаемые чиновники. Региональные выборные органы самоуправления создают свою администрацию местного самоуправления.

Вместе с тем во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы — районы, округа, где в отличие от других единиц страны представительные органы не избираются. Ими управляют назначенные чиновники или делегатуры вышестоящих советов.

Особыми территориальными единицами являются крупные города с прилегающими окрестностями (городские агломерации), союзы общин, экологические округа и т. д. Они не считаются административно-территориальными единицами, не имеют органов самоуправления и управления, хотя для решения своих вопросов создают комитеты и советы (иногда выборные). На особом положении находятся столичные округа, но в них также избираются свои коллегиальные органы.

Территории в федерациях рассматриваются как особые административно-территориальные единицы и имеют особый порядок управления.

В научной литературе встречаются различные подходы в определении моделей осуществления публичной власти на местах. Б. А. Страшун выделяет «две системы демократической организации власти на местах — англо-американскую и европейскую», при этом отмечая, что моделей такой организации довольно много¹. По

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. Б. А. Страшун. Т. 2. М., 1995. С. 394–397.

мнению В. Е. Чиркина, «существует четыре системы местных органов самоуправления: англосаксонская, романо-германская, иберийская и система советов»¹. А. И. Черкасов полагает, что следует различать три основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам (семьям) современности: англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и «советскую»².

Указанные модели основываются прежде всего на принципах, которые заложены в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями, базирующихся на национальных особенностях и традициях различных государств³.

Англосаксонская система присуща Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряду других стран. Характеризуется весьма значительной самостоятельностью органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и определением функций местного самоуправления и государственного управления на местах. В соответствии с англосаксонской системой для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах в Англии и Уэльсе, графствах, округах, тауншипах в США, Австралии, Канаде) жителями избирается совет обычно на два-четыре года. Наряду с советом население непосредственно избирает некоторых должностных лиц — шерифа, атторнея, являющегося представителем данной единицы в суде (он избирается только в крупных единицах — графствах), казначея.

В городах действуют хартии самоуправления, в соответствии с которыми избираются советы и мэры. Мэры избираются либо непосредственно гражданами, либо советами. В первом случае это сильный мэр, получивший свою должность непосредственно

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1999. С. 420–428.

² См.: Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 16–18.

³ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М., 2001.

от избирателей и нередко обладающий правом вето по отношению к решениям совета, во втором — слабый, во многом зависящий от совета.

Данная система не предусматривает назначения чиновников из центра на места для контроля за действиями выборных советов. Местные советы в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных, государственных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых ревизий, министерских инспекций, судебного контроля.

Романо-германская (континентальная) система местного самоуправления присуща Франции, Италии, Польше, Болгарии, заимствована Турцией, Сенегалом. Романо-германская система характеризуется сочетанием в органах на местах функций местного самоуправления и функций государственной власти. Она строится на основе сочетания выборности и назначаемости местных органов. Основанием для применения определенного способа служат два момента: различие общинного и регионального звена административно-территориального деления и признание или непризнание данной единицы территориальным коллективом. В общинах существуют только выборные органы местного самоуправления — совет и мэр. Совет и мэр могут избираться населением, но раздельно. Иногда совет избирает коллегиальный орган (например, в Польше это правление во главе с избранным войтом). Никаких назначенных сверху администраторов — представителей государственной власти в общине нет.

Существует несколько способов управления искусственными единицами:

1) в некоторых административно-территориальных единицах, которые не рассматриваются как территориальные коллективы, действуют только назначенные центром чиновники — органы государственной власти (губернаторы в Финляндии и Турции);

2) в административно-территориальных единицах, рассматриваемых как территориальные коллективы, одновременно действуют выборные советы и назначенные из центра чиновники (в

областях Италии, в регионах и департаментах Франции). К примеру, во Франции органами местного самоуправления в коммунах являются коммунальные советы, избираемые населением, мэр и его заместители, образующие муниципалитет. Исполнительная власть на уровне коммун осуществляется мэром и его помощниками, которые избираются на шесть лет муниципальным советом из числа своих членов. Мэр сочетает функции главы муниципального образования и государственного чиновника.

С проведением во Франции в 1982 г. реформы административно-территориального устройства функции местного самоуправления и прямого государственного управления на местах были отделены друг от друга на уровне департаментов и регионов. На уровне департаментов представительным органом является генеральный совет, избираемый на шесть лет с ротацией состава на одну вторую каждые три года. Исполнительная власть осуществляется постоянной комиссией, состоящей из председателя генерального совета, четырех заместителей и других членов. На уровне департаментов правительством назначаются должностные лица — префекты, которые контролируют деятельность территориальных подразделений министерств и ведомств в рамках департамента.

На уровне регионов действуют региональные советы как представительные органы. Префект наиболее значительного департамента региона становится одновременно префектом этого региона.

Необходимо отметить, что исследования последних лет в области местного самоуправления показывают, что различия между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления непринципиальны, а сами модели имеют тенденцию к сближению. Обе модели базируются на сходных принципах, и основой местного управления здесь являются представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов.

Иберийская система управления на местах существует в Бразилии, во многих испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании ее теперь нет. В некоторых

странах эта система близка к охарактеризованной выше романо-германской системе, хотя в странах Латинской Америки роль представителей центра всегда значительнее в силу широких полномочий президента. Кроме того, во многих странах Латинской Америки имеются крупные земельные латифундии, и господство местных землевладельцев налагает существенный отпечаток на систему управления.

При этой системе местное население избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта), иногда избирается коллегия должностных лиц. Алькальд одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он сосредотачивает в своих руках основные рычаги местного управления.

Система советов принципиально отличается от предыдущих систем. Она применяется в странах социализма (Китае, КНДР, Кубе, Вьетнаме). Совет рассматривается как орган государственной власти и, в свою очередь, избирает другой государственный орган — исполнительный комитет, он же коллегиальный орган государственной управления в данной административно-территориальной единице. Исполнительный комитет действует согласно принципу двойного подчинения — вышестоящему органу управления и соответствующему местному совету. Члены исполкома являются руководителями отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляют отдельными сферами местной жизни. Нельзя не учитывать, что в социалистических странах реальная власть принадлежит партийным организациям коммунистической партии, функционирующим на различных уровнях административно-территориального деления и принимающим все важнейшие решения.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. В административно-территориальные единицы, особенно крупные, назначаются военные губернаторы и коменданты, которые, в свою очередь, назначают офицеров в ни-

жестоящие административно-территориальные единицы. Назначенные должностные лица осуществляют управление на основе единоначалия с применением методов военного регулирования.

Органы общинного самоуправления и управления. «Местное самоуправление — это деятельность самого населения местной территориальной единицы — территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению его делами»¹. Существует несколько видов органов общинного самоуправления. На низовом уровне это может быть староста (солтыс в Польше), староста деревни и городского квартала. В селе, группе деревень, в мелкой общине (например, в Англии в коллективе числом менее ста пятидесяти жителей) по мере надобности созывается сельский сход. В более крупных общинах гражданами избирается совет. Органом общины является также глава муниципального образования, обычно называемый мэром.

Важнейшая форма осуществления местного самоуправления — местные референдумы. Формами самоуправления являются также народная правотворческая инициатива и территориальные органы общественного самоуправления, создаваемые в некоторых странах (уличные, квартальные комитеты). Они не имеют властных полномочий.

Практическое занятие

План

1. Понятие и классификация форм правления. Монархия, ее виды. Республика, ее виды. Смешанные формы правления.

2. Унитарная и федеративная формы государственного устройства.

3. Виды государственных режимов. Их соотношение с формами правления.

4. Организация публичной власти на местах в зарубежных странах. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 424.

Дополнительная литература

1. *Абдулатипов Р. Г.* Федералогия: учеб. пособие. СПб., 2004.
2. *Бабурин С. Н.* Мир империй: Территория государства и мировой порядок. СПб., 2005.
3. *Глигич-Золотарева М. В.* Правовые основы федерализма. М., 2006.
4. *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М., 2001.
5. *Киселева А. В., Нестеренко А. В.* Теория федерализма. М., 2002.
6. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001.
7. Опыт европейского федерализма: история и современность. М., 2002.
8. Система местного самоуправления: учеб. пособие. М., 2017.
9. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин М.: Манускрипт, 2002. Гл. 8, 12.
10. *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. СПб., 2007. Разд. 5–7.
11. Федерализм: теория и история развития. Сравнительно-историческое исследование / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000.
12. Федерализм: теория, институты, отношения. Сравнительно-правовое исследование / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

Задание для подготовки к лекции

1. Систематизируйте имеющиеся знания относительно форм правления, форм государственного устройства, государственных и политических режимов; повторите материал о форме правления и федеративном устройстве России.

Контрольные вопросы

1. Чем различаются монархия и республика? В чем отличие выборной монархии от республики с пожизненным президентом?

2. Проанализируйте текст любой конституции зарубежного государства и определите форму правления. Подтвердите ваше суждение положениями этой конституции.

3. Можно ли на основе текста конституции определить государственный режим соответствующей страны? Попытайтесь это сделать.

4. Какие конституционные нормы в США и ФРГ закрепляют федеративную форму этих государств?

Контрольные задания и задачи

1. «Везде бывают неудобства: в самовластных монархиях короли могут делать всяческое зло, какое только пожелают; в монархиях смешанных (конституционных) они даже не могут делать добро» (Ж. Помпадур). Согласны ли вы с данным суждением? Какие преимущества и недостатки имеют абсолютные и конституционные монархии? Чего больше в каждой из них?

2. «Монархия — это увековеченное пиратство» (М. Твен). Что имел виду автор данного высказывания?

3. Проанализируйте формы государства, закрепленные в конституциях США, Великобритании, Франции, Германии, Японии, Китая, Индии. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Государство	Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Государственный режим

ТЕМА 5.
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ
СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Понятие избирательного права, его принципы.
2. Мажоритарная избирательная система, ее виды.
3. Пропорциональная избирательная система.
4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума.

1. Понятие избирательного права, его принципы

Выборы — это важнейший инструмент легитимности государственной власти, они обеспечивают отбор политической элиты, являются одной из определяющих характеристик государственной жизни, государственного режима.

Выборы государственных органов и должностных лиц государства бывают:

- всеобщими, региональными (в рамках штата) и местными (охватывают административно-территориальную единицу или город);
- прямыми (непосредственное избрание конкретного человека на определенный пост) и непрямыми (такой вид выборов, при которых воля избирателей опосредуется волей группы выборщиков либо реализуется через действующий избирательный орган). Существует два вида непрямых выборов. При косвенных выборах посредством волеизъявления избирателей создается специальная коллегия выборщиков, которые затем от имени избирателей непосредственно избирают конкретное должностное лицо. В многоступенчатых выборах в качестве выразителя воли граждан выступает не коллегия выборщиков, а постоянно действующий орган: местный совет, парламент, одна из его палат (например, президент Италии избирается коллегией, состоящей из членов нижней палаты парламента; такая система выборов существовала в СССР, ныне действует в Китае);
- полными и частичными (это регулярные выборы, проводимые в целях частичного обновления (ротации) коллегиально-

го выборного органа (к примеру, они проводятся каждые два года при обновлении Сената в США));

- дополнительными (проводятся в зависимости от того, есть ли вакансии в коллегиальном органе);
- очередными и внеочередными, повторными и т. д.

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов. Ключевой категорией для выборов является **понятие избирательного права, которое употребляется в двух значениях: объективном и субъективном**. В объективном смысле слова избирательное право — это совокупность норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности. В субъективном смысле избирательное право — это право конкретного лица участвовать в выборах.

Различают активное и пассивное избирательное право. Активное избирательное право — это право избирать, голосовать за какую-либо кандидатуру или против всех предложенных кандидатов. Пассивное избирательное право — право быть избранным, например в парламент. Лицо может иметь активное избирательное право, но не обладать пассивным. Так, гражданин США, достигший восемнадцати лет, вправе участвовать в выборах президента США, но быть избранным не может: для этого нужно достичь возраста тридцати пяти лет.

Обычно в зарубежных конституциях отражены лишь принципы избирательного права, а детальное их регулирование отнесено к принятию специального, обыкновенного или органического закона. В большинстве случаев упоминаются четыре принципа избирательного права: всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании.

Всеобщее избирательное право не означает, что все жители страны могут участвовать в выборах. Избирательных прав обычно не имеют иностранцы и апатриды, проживающие в стране, где проводятся выборы. Эти категории лиц иногда могут участвовать в выборах органов местного самоуправления, если они живут в данной стране в течение определенного времени и

уплачивают налоги (Венгрия, Испания, Финляндия). В Великобритании в выборах могут участвовать граждане государств — членов Британского Содружества.

Избирательные права имеют не все граждане страны. Не участвуют в выборах дети, душевнобольные. Во многих странах временно не осуществляют свои избирательные права лица, находящиеся под стражей по приговору суда либо приговоренные к тюремному заключению на срок более года. В большинстве стран для участия в голосовании установлен возраст: не менее восемнадцати лет ко дню выборов. Иногда он может быть понижен (Бразилия, Иран, Куба — шестнадцать лет), иногда повышен (двадцать лет в Марокко, двадцать один год в Латвии). Для пассивного избирательного права требуется повышенный возраст (возраст для депутата нижней палаты парламента Франции — двадцать три года, верхней палаты парламента Италии — сорок лет). Для обладания пассивным избирательным правом могут быть установлены и другие условия: определенный срок проживания в стране, гражданство по рождению, не лицо преклонного возраста и т. д.

В связи с имеющимися ограничениями в пассивном избирательном праве существуют понятия неизбираемости и несовместимости. Неизбираемость означает, что определенные должностные лица не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах, пока они не ушли в отставку с занимаемого поста, причем заблаговременно (судьи, прокуроры, губернаторы). Несовместимость означает запрет одновременно занимать выборную и иную государственную должность.

Пассивное право в ряде стран предоставляется в полном объеме лишь после внесения кандидатом избирательного залога, который не возвращается и идет в доход государства, если кандидат не соберет установленного законом процента голосов (в Великобритании и Франции — 5 %, в Канаде — 15 %).

Данные цензы имеют естественный характер и не являются ущемляющими. Дискриминационными могут быть названы имущественный ценз, ценз оседлости, половой ценз.

Равное избирательное право — это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона. Избирательное право является равным, если:

- каждый избиратель имеет равное число голосов, обычно один, но бывает два (на выборах в нижнюю палату парламента Германии один голос отдают за партийный список, второй — за конкретного кандидата по избирательному округу);
- в стране существует единый избирательный корпус, то есть все избиратели не разделены на социальные или иные группы;
- депутат избирается от равного числа жителей или избирателей и т. д.

Нарушением этого принципа может стать «плюральный вотум», когда большинство избирателей имеют один голос, а некоторые — несколько (так было в Великобритании до конца 40-х гг. XX в. в отношении тех лиц, которые имели университетское образование: они дополнительно голосовали в том округе, где ранее учились). «Избирательная география» предполагает, что администрация, стоящая у власти, нарезает избирательные округа таким образом, чтобы победить хотя бы с небольшим перевесом в большинстве округов, а электорат другой или других партий сосредоточить с самым крупным перевесом в меньшинстве округов. Поэтому округа иногда имеют формы коромысла, серпа.

Почти всегда **прямыми выборами** избираются депутаты нижней палаты парламента, однопалатного парламента, низовые органы местного самоуправления. Вместе с тем многие высшие органы государства и должностные лица, в том числе в демократических странах, избираются непрямыми выборами. Теоретически прямые выборы демократичнее, но не прямые могут оказаться целесообразнее, если они обеспечивают более профессиональный, взвешенный подход к замещению высоких постов.

При **тайном голосовании** избиратель подает свой голос без ведома других лиц путем заполнения избирательного бюллетеня, использования избирательной машины (США, Индия), с помощью электронной карточки избирателя (Бразилия).

Открытые выборы осуществляются очень редко на выборах низового звена местного самоуправления (Китай).

Организация и порядок проведения выборов. Началом официальной избирательной кампании является назначение даты выборов. Она может быть установлена конституцией в виде даты или условий (по истечении срока полномочий данного органа и т. д.).

Стадии избирательной кампании включают:

1. Создание избирательных округов и участков.

Избирательный округ объединяет избирателей определенной территории или коллектива для выборов одного или нескольких депутатов. В зависимости от характера представительства избирательные округа бывают территориальными (по месту жительства) и производственными (по месту работы (в Китае и ранее в Польше)). В отдельных странах округа создаются по этническому признаку (Сингапур, Фиджи).

Существуют три основных вида территориальных округов:

1) одномандатные (от них избирается один депутат в парламент или местный представительный округ, при этом число выдвинутых кандидатов может быть различным);

2) многомандатные (от них избираются два депутата и более);

3) общегосударственные (национальные) (может включать всех депутатов парламента).

Избирательный участок — это пункт голосования.

Избирательные органы — обычно это избирательные комиссии; трибуналы, ведающие не только организацией и порядком проведения выборов, но и некоторыми судебными и административными функциями; избирательные советы; гражданский регистр (ведет списки избирателей). Избирательные комиссии различны в зависимости от охватываемой ими территории (территориальные, окружные, участковые). Избирательные органы могут быть постоянными (Испания) и временными (Италия).

Центральная избирательная комиссия создается указами президента, постановлениями палат парламента, правительства, реже — верховным судом. Иногда ее роль выполняет министерство внутренних дел (Великобритания, Италия). Члены избирательных органов в некоторых странах (Германия) выполняют работу на общественных началах, в других являются должностными лицами.

2. Составление списков избирателей.

По общему правилу голосовать могут только лица, включенные в список избирателей. В большинстве стран ведение списков относится к компетенции муниципальных властей (например в Польше), в Швеции этим занимается налоговое управление, в Израиле — министерство внутренних дел. При составлении списков, их проверке и уточнении чиновниками-регистраторами используются два способа: обязательная регистрация и необязательная. Обязанность или отсутствие обязанности регистрации относится не к избирателю, а к комиссии или чиновнику. При системе необязательной регистрации чиновник не включает автоматически избирателя в список, он делает это только по инициативе последнего. Избиратель сам должен обратиться с соответствующим заявлением, если он хочет быть внесенным в список (Испания, США). При системе обязательной регистрации (Великобритания, Индия) избиратель автоматически включается в список, а регистратор обязан разыскать всех лиц, имеющих избирательное право, и включить их в список, вручить специальную карточку избирателя.

В некоторых случаях избиратель может проголосовать на другом участке, если те же кандидаты баллотировались по всей стране, или же проголосовать досрочно.

3. Выдвижение и регистрация кандидатов.

Официальное выдвижение начинается со дня, указанного в акте о назначении выборов. Кандидат может быть выдвинут различными способами:

- самовыдвижение (Вьетнам, Франция, Япония);
- политическими партиями (Австрия, Египет, Португалия), общественными объединениями (Беларусь). Частным случаем партийного выдвижения является американский праймеризм

(первичное выдвижение тайным голосованием на партийных собраниях, причем на собрания приходят лица, считающие себя сторонниками той или иной партии);

- выдвижение избирателями или группой избирателей (в Японии — одним, Нидерландах — двадцатью пятью).

Во многих странах способы комбинируются. В ряде стран закон не разрешает, чтобы на одно место баллотировался один кандидат, в такой ситуации срок выдвижения кандидатов продлевается; но встречаются случаи, когда выборы не проводятся, а лицо автоматически считается победившим.

Кандидат, чтобы быть зарегистрированным, должен внести избирательный залог.

4. Предвыборная агитация.

В большинстве стран после регистрации кандидата или опубликования списка кандидатов (Литва) им официально разрешается вести предвыборную агитацию. Кандидаты имеют доступ к государственным средствам массовой информации в равной степени. Для того чтобы обеспечить равенство шансов кандидатов, запрещается участие в предвыборной агитации определенных должностных лиц, органов местного самоуправления. Закон устанавливает предел финансовых затрат на проведение агитации. Предусматривается гласность крупных пожертвований. Нередко государство выделяет из бюджета определенную сумму кандидатам или выдвигающим их партиям на избирательные расходы. Эта сумма может быть выдана в равном размере всем кандидатам, но чаще она зависит от числа собранных партией голосов и выдается после выборов в качестве возмещения расходов.

5. Голосование.

Голосование может быть очным, когда сам избиратель является в избирательную комиссию и получает бюллетень, и заочным, когда его волю реализуют другие лица — по доверенности (Германия, Франция), по почте (Германия, Великобритания).

Массовое уклонение избирателей от участия в выборах называется абсентеизмом. Для привлечения избирателей к голосованию предусматривается несколько мер:

- проведение разъяснительной работы;
- сравнительно низкий процент участия граждан для признания выборов состоявшимися;
- установление обязательности голосования (Австрия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Греция, Дания, Италия, Нидерланды, Турция и т. д.)

В качестве наказания применяется порицание, лишение на определенное время избирательных прав, штраф за вторичную неявку, тюремное заключение до нескольких месяцев (Пакистан). В единичных странах мерой преодоления абсентеизма является вознаграждение (в Андорре выдается стакан вина).

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 различными¹.

Порядок распределения депутатских мандатов между кандидатами по результатам голосования определяет вид избирательной системы: мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

2. Мажоритарная избирательная система, ее виды

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.

¹ См.: Современные избирательные системы. М., 2006.

Несомненными достоинствами мажоритарной системы называют простоту, возможность участия избирателей в процедуре выдвижения кандидатов, поименное перечисление всех претендентов. К тому же считается, что эта система 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 исказить соотношение политических сил в парламенте по сравнению с действительно существующим в обществе; невозможность точно учесть реальное влияние организаций, предвыборных союзов, партий.

Самой распространенной за рубежом является мажоритарная **система относительного большинства**, при которой побеждает кандидат, получивший больше голосов, чем любой из его соперников. Данная система результативна и исключает второй тур выборов, так как не требует от претендента для победы набрать установленный минимум голосов. Однако если кандидатов много, то голоса избирателей распределяются между ними, что искажает истинную волю электората. При этом голоса, поданные за неизбранных кандидатов, пропадают, и, если кандидатов более двадцати, 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 % плюс один 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 тур. 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 (например, при выборах депутатов парламента 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, поддержанный реальным (представительным) большинством избирателей. Отрицательной чертой — то, что чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов, а это в итоге приводит к нерезультативности выборов.

Специфической, редко встречающейся разновидностью мажоритарной избирательной системы является **система квали-**

фицированного 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.

Редко наряду с названными используются другие разновидности мажоритарной системы. При системе единого непереходящего голоса (полупропорциональной) создаются многомандатные округа, но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из определенного списка в бюллетене. Избранными считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие. При кумулятивном вотуме избиратель имеет не один голос, а несколько. Он может отдать все голоса одному кандидату или распределить их между кандидатами одной партии. Избиратель, если это разрешено законом, может применить панаширование: проголосовать за кандидатов из различных партийных списков, опираясь не на партийную принадлежность, а на личные качества.

3. Пропорциональная избирательная система

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. Положительной чертой 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.

Пропорциональная система может быть применена только в многомандатных и общегосударственных избирательных округах. Главное в этой системе — вычисление избирательной квоты, то есть числа голосов, необходимого для избрания хотя бы одного депутата из списка кандидатов, выдвинутых партией. Смысл системы 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), под которой понимается наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата. Избирательная квота определяется разными методами: методом естественной квоты, методом искусственной квоты, методами делителей, наибольшего остатка и др. Приведем пример подсчета голосов при этой системе.

Допустим, в представительный орган необходимо избрать одиннадцать депутатов. В голосовании принимали участие 12 050 избирателей. Для того чтобы определить избирательную квоту, нужно число избирателей разделить на число депутатов ($12\ 050 : 11 = 1\ 095$). Таким образом, для избрания одного кандидата необходимо собрать 1 095 голосов избирателей.

В выборах принимали участие три партии. За партию А проголосовало 6 250 избирателей, за партию В — 3 500, за партию

С — 2 300. Чтобы определить количество мест в представительном органе, которые получила каждая партия, нужно число полученных ею голосов разделить на избирательную квоту: (А) $6\,250 : 1\,095 = 5,70$; (В) $3\,500 : 1\,095 = 3,20$; (С) $2\,300 : 1\,095 = 2,10$. Исходя из целых чисел, партия А получила пять мест, партия В — три места, партия С — два места. Очевидно, что осталось нераспределенным одно место, оно будет передано той партии, у которой остаток голосов самый большой. В нашем примере это партия А. Общий результат выборов: партия А — шесть мест, партия В — три места, партия С — два места.

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 Германии заградительный пункт составляет 5 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в Болгарии, Венгрии, Италии, на 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.

Самый простой способ вычисления квоты — определение естественной квоты (метод Хэйра). Он применяется в Румынии, Эстонии. При этом способе общее количество поданных по округу голосов делится на число депутатских мест.

Если к делителю прибавляется единица или две, то результат получается меньше, а возможность распределения мест увеличивается. Этот способ называется системой Гогенбах-Бишоффа, а квота — искусственной.

Выделяют метод делителей (способ д'Ондта), когда полученные каждой партией голоса делятся на ряд последовательных целых чисел.

Существуют дополнительные правила распределения мандатов при пропорциональной системе. Например, правило наибольшего остатка, когда нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, имеющие наибольший остаток голосов. Или правило наибольшего избирательного числа: места, не распределенные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов.

Еще одно правило: суммировать в масштабах страны все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспределенное число мест по стране в целом, затем вычислить новую квоту для страны и по ней распределить между партиями оставшиеся места.

Согласно еще одному правилу оставшиеся нераспределенные мандаты передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями.

На практике используется также возможность указания избирателем предпочитаемого кандидата на место (преференциальный вотум), когда избиратель отдает голос не только за список, но и за конкретного кандидата. Схож с этим порядок очередности кандидатов в списке.

Прием соединения списков подразумевает, что партии, оставаясь самостоятельными, объявляют о своем едином блоке, и избиратель голосует по-прежнему за отдельные партии, но в случае остатков голосов их проще распределить, так как будут дополнительные квоты.

В системе единственного передаваемого голоса избиратель имеет один голос, который может использовать не для голосования за партийный список, а только для преференциального голосования за одну из кандидатур любого партийного списка кандидатов.

4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума

Референдум (от лат. *referendum* — то, что должно быть сообщено) — это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленче-

ского характера, имеющее общегосударственное или местное значение. Референдум — одно из важнейших средств прямой, непосредственной демократии. Он дает народу возможность выразить свою волю непосредственно. Однако переоценивать его не следует. Вопросы, выносимые на референдум, не всегда могут быть доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, которые могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения.

Плебисцит (от лат. plebiscitum — то, что сказал плебс, решение народа) — это тоже голосование избирателей, но часто плебисцитом называют голосование по наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например при голосовании за единственную кандидатуру на должность президента). Впрочем, нет никакой четкости в терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне. Выборы президента, особенно если избирателям предлагается одна кандидатура, в развивающихся странах называют и референдумом (ранее в Египте), и плебисцитом (в Пакистане). Правда, используя эти термины на русском языке, нужно иметь в виду точность перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают.

Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента. Очень редко использовался референдум в Бельгии. Никогда он не проводился в США на федеральном уровне, в Нидерландах; в Швейцарии используется очень часто (более четырехсот раз на федеральном уровне).

Классификации референдума проводятся по различным основаниям. Различают следующие виды референдумов:

1) общегосударственный и местный референдум (последний проводится на территории субъекта федерации, автономного образования, одной или нескольких административно-территориальных единиц);

2) обязательный и факультативный референдум. В первом случае конституция устанавливает, что решение по определен-

ному вопросу может быть принято только путем референдума (например, общегосударственный референдум при пересмотре Конституции Швейцарии, местный референдум при объединении или разделении общин в Венгрии). Факультативный референдум означает, что решение по предлагаемому вопросу может быть принято путем референдума, а может быть принято и иным путем;

3) конституционный и обыкновенный референдум. В первом случае на референдум выносится проект конституции (например, во Франции в 1958 г.) или поправка к конституции. Обыкновенным считается референдум по иным вопросам, не имеющим конституционного значения (например, в Швейцарии по вопросу о вступлении в ООН);

4) допарламентский, послепарламентский, внепарламентский. Первый проводится до принятия закона парламентом, желающим выяснить мнение населения по данному вопросу путем голосования избирателей. Второй — после того, как закон принят парламентом и вынесен им на утверждение путем референдума. Третий — когда законы принимаются на референдуме при отсутствии или в обход парламента, поскольку президент не уверен в его поддержке (так делалось во Франции при президенте Ш. де Голле);

5) утверждающий референдум (путем референдума избиратели утверждают решение парламента) и отменяющий (например, в Италии после соответствующего сбора подписей избирателей неоднократно проводились референдумы об отмене принятых ранее законов парламента);

6) решающий и консультативный референдум (в последнем случае путем голосования выявляется мнение избирателей, которое парламента учитывает, а может и не учесть, например, при принятии закона).

Есть и иные классификации: конституционный, законодательный, международно-правовой референдум (обычно по вопросам границ, участия в международных организациях), административный референдум (по вопросам устройства территории

государства, о системе его органов и т. д.). Эти классификации часто переплетаются: один и тот же референдум может быть общегосударственным, обыкновенным, послепарламентским, отменяющим, решающим и т. д.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны с референдумом, имеющим решающий характер.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов и определение результата. Нередко никаких иных актов не принимается: на его основе издаются необходимые законы и акты исполнительной власти. Иногда принимается закон парламента, но с упоминанием о референдуме.

Инициатива референдума, формула референдума и организация голосования. Для проведения референдума закон устанавливает определенные условия. Инициатива референдума может исходить только от некоторых высших органов государства, определенного числа депутатов парламента, установленно-го законом числа граждан и т. д. Во Франции инициатива референдума, как сложилось в результате толкования Конституции и практики, принадлежит президенту: он объявляет референдум по своей инициативе и формулирует выносимые на референдум вопросы. В Италии для проведения референдума необходимо собрать 500 тыс. подписей избирателей, в Венгрии с такой инициативой могут выступить пятьдесят депутатов парламента, в Италии — группа органов местного самоуправления (пять из двадцати областных советов). Эта инициатива, однако, не означает, что референдум будет обязательно проведен.

Во многих странах установлен порядок проверки соблюдения всех необходимых процедур при инициативе референдума, включая иногда проверку со стороны верховных или конституционных судов. Если необходимые условия соблюдены, в одних странах окончательное решение принимает парламента, в других — президент. Однако нередко парламента или президент обязаны назначить референдум, они выбирают и устанавливают лишь определенную дату референдума. Местные референдумы

проводятся обычно по инициативе местных представительных органов или группы избирателей (например, в Белоруссии это 10 % избирателей территории).

На референдум, как правило, выносится вопрос (реже несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный («нет») ответ избирателя. Возможен и иной вариант, когда голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений (такой способ практикуется в Швейцарии). В этом случае избиратель может выбрать одно из решений или дать положительный ответ на несколько вариантов, решение же будет определяться большинством голосов: им считается вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Все остальные варианты, даже если они соберут значительное число голосов, считаются отвергнутыми.

Вопросы, выносимые на всенародное альтернативное голосование, или совокупность предлагаемых вариантов вопросов и ответов называются формулой референдума. 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, вопросы амнистии или помилования.

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 — через десять лет).

Организация референдума аналогична организации выборов (списки избирателей, избирательные комиссии или комиссии по референдуму, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов и т. д.), но в данном случае избиратель голосует не за какую-либо кандидатуру или список кандидатов, а за предложение, содержащее проект решения какого-либо вопроса. Как и на выборах, эфирное время и место в периодических изданиях бесплатно предоставляется политическим группировкам, выступающим за предлагаемое решение или против него (время и место в изданиях предоставляется всем поровну или, как в Испании, пропорционально численности парламентских фракций).

В референдуме принимают участие все лица, обладающие активным избирательным правом.

Голосование осуществляется только с помощью официальных бюллетеней, изготовленных уполномоченными на то государственными органами (на выборах могут использоваться, как отмечалось, и неофициальные бюллетени). Прибегают также к избирательным машинам. Если по закону голосование на выборах является обязательным, то оно обязательно и для референдума.

Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из них (50 % плюс один голос) положительно ответили на предлагае-

мый вопрос. Иногда, однако, для принятия решения необходимо две трети или даже три четверти голосов с положительными ответами. В некоторых случаях для того, чтобы решение считалось принятым, устанавливается не процент явки избирателей, а процент позитивных ответов (например, в Великобритании на референдуме по вопросу предоставления автономии Шотландии и Уэльсу требовалось получить 40 % утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе).

Отдельные избиратели могут подавать жалобы на нарушения их избирательных прав, на действия избирательных комиссий, избирательных советов, комиссий по референдуму (в разных странах употребляются различные названия). Эти жалобы рассматриваются по той же процедуре, что и при выборах. Право опротестовывать результаты референдума предоставляется только политическим группировкам. Окончательное решение по такому протесту обычно принимает высшая судебная инстанция страны (верховный суд), во многих странах Латинской Америки — верховные (высшие) избирательные трибуналы, иногда — высшие административные суды.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны только с референдумом, имеющим решающий характер, поскольку всякий консультативный референдум, независимо от того, будет он допарламентским или послепарламентским, представляет собой лишь выяснение мнения избирателей. Конечно, парламент, иные органы государства на практике учитывают волю избирателей, выраженную путем консультативного референдума, они не должны игнорировать общественное мнение, к тому же выраженное таким образом, хотя юридически они не обязаны это делать. Обязательную силу для всех органов государства, должностных лиц, учреждений, граждан и их объединений имеют акты решающего референдума. При этом юридическая сила таких актов, как представляется, выше силы закона, принятого парламентом. Референдумом можно изменить за-

кон парламента и отменить его, как это показывает практика отменяющих референдумов в Италии. Однако это правило не безусловно, поскольку во многих странах в конституцию, принятую путем референдума, парламент может вносить изменения своим законом, чаще всего принятым квалифицированным большинством.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов и определение результата. Нередко никаких иных актов о собственно референдуме не принимается: на основе его результатов издаются необходимые законы и акты исполнительной власти, вносятся определенные положения в конституцию или учитываются его итоги при подготовке проекта. Иногда результаты референдума оформляются как закон парламента, принятый от его собственного имени, но с упоминанием о референдуме (особенно это относится к допарламентскому референдуму). В отдельных случаях парламент издает закон, который не исходит собственно от парламента, а имеет своим прямым источником волю избирателей. В этом случае обычно указывается, что закон принят путем референдума.

Практическое занятие

План

1. Выборы органов публичной власти и должностных лиц в зарубежных странах. Периодичность выборов, их виды. Избирательная инфраструктура.
2. Избирательный процесс в зарубежных странах.
3. Избирательные системы в зарубежных странах, сравнение их достоинств и недостатков.
4. Референдумы (плебисциты) в современном мире.
5. Народная инициатива в зарубежных странах.

Дополнительная литература

1. *Андреева Г. Н., Старостина И. А.* Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2010.

2. Зарубежное избирательное право: учеб. пособие. М., 2003.
3. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2004.
4. Современные избирательные системы. М., 2006.

Задание для подготовки к лекции

1. Систематизируйте знания о народных голосованиях, приобретенные в результате освоения курсов теории государства и права, конституционного права РФ.

Контрольные вопросы

1. В чем, по вашему мнению, ценность основных принципов избирательного права? Одинакова ли она во всех странах?
2. Как вы относитесь к избирательным цензам? Обоснуйте свою позицию.
3. Какие значения термина «электорат» вам известны?
4. Какая разница между избирателем и выборщиком?
5. Каковы необходимые признаки демократического избирательного процесса? Проанализируйте с этой точки зрения отдельные его стадии.
6. Какие вам известны виды избирательных единиц? В чем цель «избирательной геометрии» («географии»), и в каких формах она проявляется?
7. Как вы относитесь к производственному принципу представительства? К курриальным выборам? К косвенным выборам? Обоснуйте свою позицию.
8. Что такое униномиальная система в два тура?
9. Сопоставьте преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательной системы. Как, с вашей точки зрения, следовало бы построить избирательную систему, чтобы получить наиболее справедливые и целесообразные результаты выборов?
10. Какова, на ваш взгляд, социальная ценность референдума? В чем его преимущества и недостатки как способа принятия государственных и самоуправленческих решений?

ТЕМА 6. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Понятие, юридические формы и полномочия главы государства.
2. Монарх и особенности его статуса.
3. Президент как глава государства.

1. Понятие, юридические формы и полномочия главы государства

Глава государства — должностное лицо или орган, занимающий высшее место в системе органов государства, высший его представитель внутри и вне страны, символ единства нации, государства (народа и государства)¹.

По текстам многих конституций глава государства либо не входит ни в какую ветвь власти, либо входит и в законодательную, и в исполнительную ветви, либо только в исполнительную. Роль, функции, полномочия, значение главы государства закреплены в разных конституциях и наиболее отличаются друг от друга по сравнению с другими конституционными институтами. В одних конституциях глава государства обозначается как символ нации, гарант соблюдения конституции, наделенный особой ролью, в других — лишь в нескольких пунктах перечисляются его права и полномочия и ничего не говорится о его роли и значении. Так, монарх Японии согласно конституции является символом государственности страны. Президент Франции как глава государства — это властный арбитр по отношению к другим институтам государства. Единоличным властителем является глава Омана и Саудовской Аравии. Согласно ст. 26 польской конституции президент Польши является верховным представителем республики и гарантом непрерывности государственной власти. В Германии же роль и функции главы государства во-

¹ См.: Глава государства в зарубежных странах / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной. М., 2016.

обще не прописаны в конституции, она определяет лишь его полномочия.

В зависимости от формы правления и государственного режима, системы политических отношений в стране функции главы государства могут быть номинальными или реальными.

Юридическая форма главы государства:

- единоличный монарх, унаследовавший свою должность (Бельгия, Испания, Япония, Великобритания);
- единоличный монарх, назначенный своей семьей, правящей династией (Саудовская Аравия);
- единственный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации из своей среды (Малайзия);
- единственный президент, выбранный народом, парламентом, представительной коллегией на определенный срок;
- коллегиальный орган, выбранный парламентом на установленный срок, при этом отдельные полномочия главы государства, которые невозможно осуществлять коллегиально, передаются председателю коллегиального органа;
- глава правительства, осуществляющий функции главы государства;
- представитель британского монарха (генерал-губернатор) в государствах, имеющих статус Британского доминиона, то есть признающих главой государства Британского монарха (Новая Зеландия, Канада, Австралия);
- единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве без установления срока.

Полномочия главы государства. Глава государства, независимо от юридической формы, имеет некоторые общие для всех стран полномочия. В отношении парламента это созыв его сессий, опубликование законов, право роспуска, иногда право вето. Глава государства формирует правительство (порой лишь формально его утверждает), обладает правом увольнять министров и правительство в отставку, назначать судей, предоставлять гражданство и право убежища, заключать и ратифицировать оп-

ределенного рода международные соглашения, назначать дипломатических представителей, награждать, миловать осужденных и так далее, но осуществление этих полномочий на практике зависит от формы правления, от реального положения главы государства. Кроме того, при любой форме правления одни полномочия глава государства может реализовывать самостоятельно, а для осуществления других требуется согласие либо утверждение парламента (например, в США для назначения послов) или даже правительства (в условиях парламентской республики). В парламентской республике и монархии, а иногда и в полупрезидентской республике для того, чтобы некоторые акты президента или монарха действовали, премьер-министр должен скрепить их своей подписью (контрасигнатура). Реже наряду с подписью премьера может ставиться подпись министра, ответственного за выполнение данного акта президента или монарха.

2. Монарх и особенности его статуса

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

Монарх получает свой пост по наследованию. Существует несколько **систем наследования**:

- салическая, когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын), а женщины, в том числе дочери, исключаются из числа наследников престола (Бельгия, Норвегия, Япония);
- кастильская, когда женщины (дочери) наследуют престол, если у покойного монарха нет сыновей. Если же есть младший сын и старшая сестра, то сын имеет преимущество (Великобритания, Дания с 1953 г., Испания, Нидерланды);

- австрийская (существовала в прошлом), когда женщины могут наследовать трон при условии, что во всех поколениях данной династии нет мужчин (прецедентов несколько веков не было);

- шведская, в соответствии с которой по закону 1980 г. женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами;

- мусульманская, когда трон наследует не определенное лицо, а правящая семья, которая сама решает, кто именно из ближайших родственников займет трон (не обязательно сын). Эта семья при участии священнослужителей и мусульманских ученых смещает короля и ставит на его место другого члена семьи (так было в Саудовской Аравии вследствие обвинения короля в недостаточном благочестии);

- племенная, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника определяет племенной совет из числа многочисленных сыновей.

Если престол наследует малолетний монарх, то до его совершеннолетия один из ближайших родственников монарха или другое близкое к нему лицо с согласия семьи и по совету высших должностных лиц, иногда с утверждения парламента или по назначению правительства, становится регентом. В некоторых случаях создается регентский совет из нескольких членов. Регент и совет действуют от имени монарха.

Если монархом становится женщина, ее муж не становится королем, он лишь ее супруг и имеет особый высший дворянский титул.

Требование определенной религиозной принадлежности часто предъявляется монархам. Им запрещается покидать страну без разрешения парламента, правительства или консультации с ними. Монарх считается лицом неприкосновенным, имеет исключительное право на особый титул короля, императора и право на государственные регалии — символы государственной власти. За ним признается право на содержание личного двора, для чего парламент устанавливает ему содержание — цивильный лист.

Встречаются случаи, когда одно лицо является монархическим главой нескольких государств. Так, королева Великобритании считается одновременно главой государств, бывших британскими колониями и сохранивших статус доминиона.

3. Президент как глава государства

Главное и наиболее заметное отличие президента республики от монарха заключается в том, что должность президента выборная. Главой государства в республике формально и юридически может быть избран практически любой гражданин, который соответствует всем установленным цензам, и в отличие от монарха президент избирается на определенный срок. Это временная должность. Так, президент избирается на три года в Латвии, на четыре года в США, на пять лет во Франции. Для избрания на должность кандидат должен соответствовать определенным требованиям: иметь гражданство данного государства, полные гражданские и политические права, достигнуть определенного возраста (обычно тридцати пяти лет, в Италии — пятидесяти лет, в Китае — сорока пяти лет, в Никарагуа — двадцати пяти лет). Иногда устанавливается и предельный возраст (в Намибии — шестьдесят пять лет). Многие конституции устанавливают определенный срок проживания в стране (на Украине десять лет, в США — четырнадцать, в Грузии — пятнадцать), а в ряде случаев требуется, чтобы претендент не был натурализованным гражданином.

Существуют различные способы избрания президента:

1) голосование в парламенте (Чехия, Венгрия, Турция). Для первого тура выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов, но при множественности кандидатов такой результат достигается редко. В последующих турах требования снижаются, однако из-за партийной раздробленности обычно проводится много туров;

2) голосование выборщиков. Избиратели голосуют за выборщиков, а те, не собираясь вместе, избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями (Аргентина, США).

При этом способе результаты выборов становятся известны до голосования выборщиков, как только подсчитана их партийная принадлежность: президентом будет тот, кто имеет за собой большинство выборщиков;

3) избрание президента специальной избирательной коллегией (Федеральное собрание в Германии, состоящее из членов нижней палаты и такого же числа представителей земель; коллегия, состоящая из членов обеих палат парламента и делегатов местных представительных органов в Италии; коллегия из избранных членов обеих палат парламента и законодательных собраний штатов в Индии);

4) избрание непосредственно избирателями (Мексика, Украина, Франция).

Президент обладает следующими полномочиями:

- по представительству государства вовне и внутри страны;
- в отношении парламента и осуществления им законодательной власти. Президент промульгирует (подписывает) законы;
- по формированию других высших органов государства (назначает правительство, премьер-министра (Украина), министров (США));
- в сфере нормотворчества. Президент издает нормативные акты, отменяет акты органов исполнительной власти;
- в сфере урегулирования чрезвычайных ситуаций;
- по распоряжению вооруженными силами;
- как высшее должностное лицо назначает государственных служащих определенных рангов;
- в сфере правового статуса личности.

Конституции предусматривают обязанности президента и содержат определенные запреты. Президенту запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества, иногда не разрешается получать вознаграждение за научную, художественную и литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической пар-

тии, другие продолжают партийную деятельность. Нередко президент может покинуть страну только с разрешения парламента.

При президенте создаются различные совещательные органы, помогающие ему осуществлять конституционные полномочия (Совет Республики в Бразилии). Роль такого аппарата особенно велика в полупрезидентских и президентских республиках.

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений. Формы, процедура и условия этой ответственности особые: уголовная ответственность наступает лишь после отрешения президента от должности. В США обвинительное заключение принимает нижняя палата, а судит президента, то есть решает вопрос об отстранении его от должности, сенат. На Украине, в Казахстане эта процедура значительно усложнена. Вопрос об импичменте может быть поставлен только значительной частью членов нижней палаты, после чего создается специальная комиссия, готовящая текст обвинения. В процедуре участвуют конституционный и верховный суды, дающие свои заключения. Решения принимаются квалифицированным большинством голосов, установлен сжатый срок, в течение которого должна завершаться эта процедура. Если в указанный срок решение не будет принято, обвинение против президента считается отклоненным.

В некоторых странах могут быть применены иные процедуры. Например, в Словакии президент может быть смещен с должности парламентом.

В парламентских республиках за редчайшим исключением (Словакия) за акты по управлению государством президент ответственности не несет. За это отвечают министры, правительство, по совету которого президент принимает соответствующие акты. В президентских и полупрезидентских республиках президент также не несет ответственности перед парламентом, кроме импичмента.

Вице-президент не имеет значительных полномочий ни в одной стране. Он замещает президента в случае его отсутствия,

становится временным президентом при тяжелой болезни, смерти, отставке президента, но с условием, что в течение сравнительно короткого срока должны быть проведены президентские выборы. Вице-президент обычно избирается в паре с президентом как кандидаты одной партии и по той же системе, что и президент. В случае отсутствия президента его замещает председатель сената (Франция), премьер-министр (Украина), председатель однопалатного парламента (Венгрия). Конституция Болгарии устанавливает, что вице-президент не должен выступать против политики президента, при разногласии он должен уйти в отставку.

Практическое занятие

План

1. Природа главы государства.
2. Место главы государства в системе органов государственной власти.
3. Порядок замещения должности главы государства.
4. Компетенция главы государства.
5. Ответственность главы государства.

Дополнительная литература

1. *Баглай М. В.* Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок избрания, полномочия. М., 2008.
2. Глава государства в зарубежных странах / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной. М., 2016.
3. *Черкасов А. И.* Глава государства и правительство в странах современного мира: конституционно-правовое регулирование и практика. М., 2006.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите нормы Конституции РФ и положения российской конституционно-правовой доктрины о статусе Президента РФ.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся при разных формах правления глава государства и глава исполнительной власти?
2. Какие функции и полномочия специфичны для главы государства?
3. В чем сходство и различие статусов монарха и президента при парламентных формах правления?
4. Каковы взаимоотношения главы государства с законодательной, исполнительной и судебной властью при разных формах правления?
5. Какие вам известны виды ответственности главы государства?
6. Сравните конституционный статус главы Российской Федерации и главы зарубежного демократического и не вполне демократического государства.

Контрольные задания и задачи

1. Проведите интернет-исследование и подготовьте сообщение по теме «Президенты в современном мире».
2. В решении по делу «Соединенные Штаты против Р. Никсона», принятом в 1974 г., Верховный суд США постановил, что никто, в том числе президент, не вправе отказаться представить суду любые документы, необходимые для выяснения истины в судебном процессе. В частности, президент не вправе отказывать суду, ссылаясь на секретный характер документов. Какую гарантию статуса президента затрагивает данное решение? Согласны ли вы с позицией Верховного суда США?

ТЕМА 7. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Понятие и виды правительств.
2. Способы формирования правительств.
3. Состав и структура правительств.
4. Компетенция и ответственность правительств.

1. Понятие и виды правительств

Правительство — это коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением. Он возглавляет административную, то есть исполнительно-распорядительную деятельность в государстве. Под его руководством находятся государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела и т. д.

Как правило, правительство носит название «совет министров» или «кабинет министров». Встречаются и другие наименования. В Норвегии, Финляндии, Швеции, Китае это Государственный совет, в Швейцарии — Союзный совет, во Франции — Совет министров (правительство), в Чехии — Правительство, в Германии — Федеральное правительство, в КНДР — Административный совет и др.

Конституционный статус и роль правительства могут быть различны и зависят от особенностей, которые сложились в той или иной стране. Например, в такой классической президентской республике, как США, определение «правительство» неприемлемо, поскольку администрация с общей компетенцией возглавляется здесь не коллегиальным органом, а единолично президентом. Поэтому говорить о правительстве в США в общепринятом понимании не приходится. Каждый из министров подчинен лично президенту, кабинет, объединяющий министров (государственных секретарей), — это лишь консультативный орган: самостоятельные коллегиальные решения он не принима-

ет, а только обсуждает их. Президент не обязан следовать его советам. Решения центральной исполнительной власти общей компетенции принимаются лично президентом. Поэтому президент США является главой государства и главой исполнительной власти (администрации), а не главой правительства. Похожая ситуация наблюдается в некоторых дуалистических монархиях. Правительство осуществляет исполнительную власть в соответствии с конституцией страны, на основе законодательных актов и даже обычаев (в некоторых странах). В федеративных государствах действует федеральное (центральное) правительство и правительства субъектов федерации (штатов, кантонов, провинций и т. д.)¹.

Виды правительств. Правительства различаются по партийному составу. Они могут быть однопартийные, многопартийные (коалиционные) и беспартийные.

Однопартийное правительство возможно в тех государствах, где установлена парламентарная или смешанная форма правления. Правительство образует та политическая партия, которая получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Подобное положение наблюдается в Великобритании, Канаде и других странах. Однопартийное правительство возможно и в президентских республиках. Президент формирует правительство (кабинет) из представителей своей партии, но исходя из политических соображений может включить в него представителей иных политических партий. Однопартийное правительство создается и в тех странах, где конституция или закон разрешают легально действовать лишь одной политической партии (страны Африки и Азии (Индонезия, КНДР)).

Коалиционное (многопартийное) правительство — вид партийного правительства, отличающийся количеством входящих в его состав политических партий. Противоположность однопартийному правительству. Такой вид правительства присущ парламентарным формам правления. Образуется по результатам парламентских выборов по соглашению нескольких политиче-

¹ См.: Карпенко К. В. Правительство в зарубежных странах. М., 2016.

ских партий, вошедших в парламент, о совместном образовании правительства в условиях, когда ни одна из партий (партийных фракций) самостоятельно создать правительство не может, так как не обладает абсолютным большинством депутатских мест в парламенте. Отсутствие решающего веса одной партии в парламенте (нижней палате) вынуждает политические партии идти на компромиссное решение — образование коалиции.

Беспартийное правительство — общее название правительств, создаваемых в трех различных ситуациях.

Во-первых, если в стране нет политических партий в силу отсутствия политических традиций (Кувейт, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман и др.) либо политические партии запрещены и находятся на нелегальном положении. Правительство формируется преимущественно из ближайших родственников монарха.

Во-вторых, беспартийные правительства создаются в парламентской республике или парламентской монархии в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться об образовании правительства. Возникают парламентский кризис и угроза роспуска парламента. Такое правительство называется служебным (деловым). Оно формируется главой государства на внепартийной основе, то есть его члены (обычно это заместители министров, чиновники) могут быть беспартийными, принадлежать к политическим партиям, но в своей деятельности не должны руководствоваться политикой политических партий, членами которых они являются. Как правило, такое правительство имеет кратковременный характер. Это правительство работает до тех пор, пока не будет сформировано новое правительство. Задача служебного правительства заключается обычно в том, чтобы преодолеть парламентский тупик при формировании правительства, организовать выборы нового состава парламента и нового правительства. Подобные кабинеты формировались в Болгарии (в 1997 г.), Турции (в 1998 г.) и других странах.

В-третьих, особого рода беспартийные правительства создаются военными режимами (Руанда, Центрально-Африканская

Республика в 1966–1979 гг. в период правления диктатора Бокассы, Уганда в 1971–1979 гг. и 1980–1986 гг. и др.). Сохраняя в своих руках политическую власть и главные рычаги управления, военные формируют кабинет профессионалов, который они обязывают проводить в жизнь выработанную ими политику.

В кризисных ситуациях может быть сформировано коалиционное правительство особого рода — правительство национального единства. В его состав входят представители влиятельных политических партий, представленных в парламенте, включая оппозиционные. Основная задача правительства национального единства — объединить все силы для преодоления кризисной ситуации в стране (тяжелый экономический кризис, отражение внешней угрозы, послевоенный либо послереволюционный период и т. п.). Подобные правительства создавались неоднократно в Великобритании, после Второй мировой войны в Бельгии, а также имели место в других странах (Греции, Израиле, Ливане).

В зависимости от поддержки правительства со стороны парламента различают правительство парламентского большинства и правительство парламентского меньшинства. Последнее обычно формируется партией или коалицией партий, которые, даже вместе не располагая большинством в парламенте, при поддержке одной влиятельной партии или нескольких малочисленных партий получают вотум доверия со стороны парламента. Подобного рода правительство непрочное, поскольку в любой момент может лишиться поддержки других партий, представленных в парламенте.

Правительство, образованное в соответствии с конституцией, считается постоянным, несмотря на то что смена состава парламента или избрание нового главы государства приводит и к смене правительства. Временное правительство формируется не в соответствии с нормами конституции, оно создается обычно в условиях смены режима. Такое правительство функционировало, например, во Франции в 1944–1946 гг. и в 1958 г. Временное правительство зачастую наделяется весьма обширными полномочиями.

2. Способы формирования правительств

Правительства формируются двумя основными способами: парламентским и внепарламентским. Эти разновидности определяются формой правления.

Парламентский способ формирования правительства используется в государствах с парламентарной формой правления (парламентарная республика, парламентарная монархия, часто в смешанной республике). Право на формирование правительства в этих странах получает та политическая партия или коалиция партий, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны.

Так, в Великобритании (парламентарной монархии) премьер-министром назначается (автоматически становится) лидер партий, получившей большинство мест в палате общин парламента. По его рекомендации глава государства (монарх) назначает остальных членов правительства. В случае вынесения вотума недоверия правительству оно должно уйти в отставку. Утрата лидерства в партии влечет и потерю должности премьер-министра (небезызвестный прецедент с М. Тэтчер).

Порядок формирования правительства в парламентарных республиках традиционен (хотя в конституциях единичных стран он закрепляется недостаточно конкретно). В качестве примера можно сослаться на нормы Конституции Италии. Согласно ст. 92 Конституции, Президент Республики назначает председателя Совета министров (одного из лидеров партий парламентарского большинства) и по его предложению министров. Правительство, согласно ст. 94 Конституции Италии, должно получить доверие обеих палат парламента в течение десяти дней после его формирования. Таким образом, юридическое закрепление кандидатуры председателя и состава правительства Италии осуществляется парламентом республики с применением принадлежащего ему важнейшего права — права вынесения вотума доверия.

В ФРГ главу правительства, федерального канцлера, предлагает бундестагу федеральный президент после консультаций с

лидерами крупнейших партийных фракций. Предложенный президентом канцлер избирается без обсуждения бундестагом, после чего назначается на должность президентом. В случае если кандидат на пост федерального канцлера не получает в течение двух туров абсолютного большинства голосов членов бундестага, президент может назначить на эту должность кандидата, получившего относительное большинство голосов, или распустить парламент. Министры правительства назначаются и увольняются президентом по предложению федерального канцлера. Особенность конституционного права ФРГ в том, что бундестаг может выразить недоверие не всему правительству или его отдельным членам, а только федеральному канцлеру, и только избрав его преемника. В случае отставки федерального канцлера в отставку должно уйти и все правительство.

Таким образом, формирование правительства на парламентской основе предполагает, что вначале глава государства назначает главу правительства, который затем формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав. В случае если предлагаемый состав правительства или его глава не получают доверия большинства парламента (или нижней палаты), то возможен роспуск парламента и назначение главой государства служебного правительства на период, пока соберется вновь избранный парламент и сформирует правительство.

Решающее значение при применении парламентской процедуры формирования правительства имеет расстановка политических сил в парламенте, так как правительство образуется по результатам парламентских выборов.

Парламентский способ формирования правительства многовариантен, с определенными вариациями он применяется в таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Швеция, Швейцария, Япония, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия и др.

Внепарламентский способ формирования правительства используется в президентских республиках, республиках смешанного типа и некоторых формах монархий.

Право на формирование правительства в президентских республиках имеет не парламент, а президент. Правительство формируется по результатам президентских выборов.

В качестве примера внепарламентского способа формирования правительства можно сослаться на нормы Конституции Колумбии 1991 г. (ст. 189, 207). Президент республики как глава государства и глава правительства единолично назначает и смещает министров.

В президентских республиках парламент все же принимает участие в формировании центральной исполнительной власти. Президент США возглавляет всю структуру органов исполнительной власти. Должность премьер-министра в США не предусмотрена. Кабинет состоит из глав департаментов, которые назначаются президентом «по совету и с согласия» Сената. В соответствии с Конституцией США Сенат должен одобрить назначение президента на высшие государственные должности большинством в две трети голосов. Политическая практика США показывает, что отказов в одобрении со стороны Сената практически не бывает, даже в ситуации, когда большинство в парламенте принадлежит к одной партии, а президент к другой.

В республиках сметанного типа, в которых сочетаются элементы президентской и парламентской республик, порядок формирования правительства сочетает элементы парламентского и внепарламентского методов. Так, ст. 8 Конституции Франции 1958 г. закрепляет нормы о том, что президент республики назначает премьер-министра — главу правительства. Это его личное право. По предложению премьер-министра президент назначает других членов правительства и прекращает их полномочия. Однако, согласно ст. 20 Конституции Франции, правительство несет ответственность не только перед президентом, но и перед парламентом на условиях ст. 49 и 50 Конституции. Для формирования и нормальной работы правительство нуждается в доверии Национального собрания (нижней палаты парламента). Решение премьер-министра об отставке правительства должно быть связано с выражением недоверия Национального собрания правительству.

Зарубежной практике известны **уникальные способы формирования правительства**. В частности, в Израиле после принятия Основного закона «О правительстве» 1992 г. и до отмены его в конце 1998 г. глава правительства, премьер-министр, избирался всеобщим прямым голосованием. Кандидат на пост премьер-министра выдвигался как гражданами (50 тыс.), так и политическими партиями и блоками. Однако новый Основной закон «О правительстве» от 7 марта 2001 г. вновь вернулся к избранию главы правительства парламентским путем. Премьер-министр самостоятельно формирует правительство, состав которого утверждается Кнессетом (парламентом Израиля).

3. Состав и структура правительств

Состав правительства, с точки зрения перечня должностных лиц, в различных странах неодинаков. В его состав входят глава правительства, члены правительства. В монархических государствах в состав правительства может входить глава государства — монарх. Так, ст. 42 Конституции Королевства Нидерландов устанавливает: «Правительство состоит из короля и министров».

Правительство возглавляет глава правительства — руководитель коллегиального органа исполнительной власти в государстве. В разных странах глава правительства может именоваться по-разному: премьер-министр в Великобритании, Канаде, Нидерландах, Франции, Греции и других странах; председатель Совета министров в Италии, Испании; государственный министр в Люксембурге, Норвегии; федеральный канцлер в ФРГ, Австрии.

Глава правительства в современных государствах является центральной политической фигурой и обладает широкими полномочиями. Он возглавляет правительство, осуществляет назначения и смещения членов правительства. Министры находятся в непосредственном подчинении главе правительства. Он подписывает все акты правительства, любое заявление премьер-министра считается официальным и не может критиковаться

членами правительства. В случае непреодолимых разногласий между главой правительства и его министром последний должен уйти в отставку. При принятии решений мнение премьера является определяющим. В Конституции Италии (ст. 95) закреплено, что «председатель Совета министров поддерживает единство политического и административного направления, поощряя и координируя деятельность министров».

Глава правительства играет главную роль в разработке политической линии правительства, персонально отвечает за политику, проводимую правительством, располагает правом единолично принимать решения по важнейшим государственным вопросам в пределах своей компетенции. Так, в соответствии с Основным законом ФРГ федеральный канцлер определяет основную линию всей внутренней и внешней политики страны. Члены правительства несут ответственность перед федеральным канцлером.

В правовой литературе выделяется институт административного премьера. Так называется должность премьер-министра в ряде президентских республик. Административный премьер не определяет политику государства (эту функцию осуществляет президент), а лишь ведает оперативной деятельностью правительства и ведет его неофициальные заседания. Учреждение поста административного премьера позволяет возложить ответственность за деятельность правительства на него, оставляя при этом в неприкосновенности положение фактического руководителя правительства — президента.

Возрастанию роли руководителя исполнительной власти во многом способствует создание при главе правительства специального вспомогательного аппарата, нередко образуемого на внеконституционной основе. Активна деятельность аппарата при премьер-министре Великобритании — секретариата Кабинета правительства, ведомства федерального канцлера ФРГ, секретариата премьер-министра Японии и т. д. Эти органы координируют деятельность ведомств и учреждений, готовят проекты правительственных документов, контролируют их испол-

нение, разрабатывают рекомендации для главы правительства по всем направлениям политики. Практически все органы и службы такого рода формально относятся к числу вспомогательных при правительственной власти. То обстоятельство, что они функционируют при главе правительства на правах его личного аппарата, позволяет избавить их от парламентского контроля и воздействия общественного мнения. Нередко личные советники оказывают весьма существенное влияние на решения, принимаемые главой исполнительной власти.

Члены правительства — это министры, министры без портфеля, государственные министры, государственные секретари, старшие министры, парламентские секретари.

Министр (с лат. *minister* — слуга) — это родовое название руководителей наиболее важных органов государственного управления, входящих в состав правительства. Иными словами, министр — должностное лицо государства, член правительства, возглавляющий отраслевое министерство.

Министр без портфеля — наименование министра, включенного в состав правительства, но не назначенного руководителем конкретного министерства, а занимающегося определенными вопросами по поручению правительства либо его главы, имеющего право решающего голоса на заседаниях правительства.

Статус государственного министра различен. В Венгрии, Швеции это глава правительства. В Японии статус государственного министра идентичен статусу министра без портфеля. Во Франции, Португалии государственный министр возглавляет наиболее важные департаменты и координирует деятельность некоторых смежных министерств. В Великобритании государственный министр является заместителем министра соответствующего министерства и руководителем крупных подразделений в структуре министерств, так называемый старший министр.

Государственный секретарь — высший государственный чиновник. В США он возглавляет внешнеполитическое ведомство (аналог министра иностранных дел в других странах). В Велико-

британии так именуется главы ряда ведомств (внутренних дел, обороны, по делам Шотландии и др.). В Бельгии государственные секретари являются заместителями министров. В некоторых странах Латинской Америки так называют всех министров.

Парламентские секретари, или младшие министры, обеспечивают связь министра с парламентом. Функционируют в основном в странах англосаксонского права, как правило, с парламентарной формой правления. В настоящее время эта категория министров имеется в составе правительства Великобритании.

Следует отметить, что структура и состав правительств очень разнообразны и порой четко законодательно не регулируются (например, в Великобритании, Канаде, Австралии и др.). Согласно Основному закону «О правительстве» в Израиле, число членов правительства не должно быть менее восьми и более восемнадцати. В таких странах, как ФРГ, Италия, Франция, в состав правительства входят все главы центральных ведомств (министры, главы департаментов, государственные секретари), хотя в конституциях это не оговаривается.

В других странах, напротив, состав и структура органов исполнительной власти строго регулируются законом (например, в Испании, Швейцарии, Польше). Согласно Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. (ч. 1 ст. 175), Союзный совет, то есть правительство, неизменно с 1848 г. состоит из семи членов, избираемых на четыре года.

Нередко в составе правительств создаются более узкие структуры, которые могут выполнять некоторые полномочия правительства. Существуют четыре формы таких органов:

- 1) в некоторых странах с влиянием англосаксонского права (Великобритания, Индия) различаются правительство и кабинет. Правительство включает всех министров, вследствие чего имеет очень широкий состав. Однако правительство не собирается в полном составе как особый орган. Заседает и правит страной кабинет, как правило, включающий около двадцати министров, которые отбираются премьер-министром и приглашаются им в свою резиденцию не заседания обычно раз в неделю;

2) в некоторых странах континентального права (Франция) различают совет министров и совет кабинета. Заседания совета министров — это официальные заседания правительства, находящиеся под председательством президента, на них принимаются наиболее важные решения. Заседания совета кабинета проходят под председательством премьер-министра, обычно по особому поручению президента, на них рассматриваются оперативные вопросы;

3) в странах социализма нередко создается особый орган, принимающий решения по многим важным вопросам, относящимся к компетенции правительства, — президиум (бюро);

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

Нередко к кандидатам на пост министров конституции предъявляются определенные требования. Это может быть принадлежность к гражданству соответствующей страны по рождению (Финляндия, Мексика, Катар, Парагвай, Эквадор). Натурализованные граждане имеют возможность занять пост министра лишь по прошествии определенного срока после натурализации (как правило, этот срок составляет десять лет). Встречаются возрастные требования. Так, Конституция Бразилии содержит требование достижения двадцати одного года, Конституция Азербайджана — двадцати пяти лет, конституции Норвегии, Мексики — тридцати лет. Может быть введен образовательный ценз. Наличия высшего образования требует от кандидата в члены правительства Конституция Азербайджана. Встречаются моральные цензы. Конституция Финляндии 1999 г. закрепляет: «...министрами могут быть граждане Финляндии по рождению, известные своим опытом и честностью» (ч. 1 пар. 60). Конституция Японии предусматривает, что «премьер-министр и другие государственные министры должны быть гражданскими лицами» (ст. 66). По Конституции Бельгии 1994 г. «никто из членов королевской фамилии не может быть министром» (ст. 98).

Нередко в силу норм конституции или в силу сложившегося обычая в правительстве обязательно представительство определенных географических районов страны (Индия), религиозных общин (Ливан), этнических групп. В Канаде в правительстве должны быть представлены все субъекты федерации или их подавляющее большинство, основные языковые группы (английская и французская) и церкви (протестантская, католическая). Подобные требования содержатся и в законодательстве других стран (Швейцария, Бельгия).

Одно из важнейших требований, предъявляемых к членам правительства, связано с осуществлением депутатского мандата. В конституционном праве существует несколько основных подходов в вопросе о совместимости или несовместимости поста министра с депутатским мандатом. В первой группе стран, к которым следует отнести США, Францию, Норвегию, Нидерланды, Болгарию и некоторые другие страны, установлено, что участие в правительстве несовместимо с осуществлением парламентского мандата.

В странах, где решающую роль в формировании правительства играет руководство партий, контролирующее большинство мест в парламенте, такое совмещение допустимо (Великобритания, Австралия, Ирландия, Индия, Новая Зеландия, Египет и др.). Так, члены Совета министров Индии должны быть членами парламента, если министр назначен не из числа парламентариев, ему необходимо в течение шести месяцев пройти процедуру избрания в парламент, в противном случае он утратит должность. Не менее 50 % министров правительства Израиля должны быть членами Кнессета. Такое совмещение допустимо в Испании, Австрии.

Правительство может действовать в полном составе либо представлять собой более узкую коллегию. Например, в Великобритании, Австралии, Индии, Новой Зеландии этот узкий круг лиц именуется кабинетом. В Великобритании в состав Кабинета кроме премьер-министра (официальное наименование этой должности — первый лорд казначейства) входят лорд-канцлер,

канцлер казначейства (министр финансов), государственные секретари внутренних дел, обороны, а также министры без портфеля (обычный состав двадцать-тридцать членов). Состав Кабинета определяется премьер-министром, который может не только вводить в состав Кабинета тех или иных министров, но и определять его численность. Кабинет действует на основе конституционного обычая.

В отдельных странах учреждается орган, по своему составу еще более узкий, чем кабинет. В Великобритании это так называемый «внутренний кабинет», в США — «кухонный кабинет». Они представляют собой очень узкие коллегии (три-пять человек), которые состоят из лиц, наиболее приближенных к правительству или президенту. Кабинет не издает никаких нормативных актов, но он определяет и направляет всю правительственную политику, его решения носят характер политической директивы.

4. Компетенция и ответственность правительств

В зарубежном конституционном законодательстве нет единого подхода к определению полномочий правительства. Однако можно констатировать, что объем полномочий во многом зависит от формы правления, от того, какой субъект власти доминирует в политической системе страны. В большинстве конституций полномочия правительства определены самым общим образом. Например, французская конституция гласит: «Правительство определяет и проводит политику нации. Оно также распоряжается администрацией и вооруженными силами». Наиболее развернуто полномочия правительства перечислялись в советских конституциях.

Полномочия в сфере политического руководства включают планирование и реализацию внутренней и внешней политики государства.

Полномочия в сфере управления чрезвычайно широки и являются основной группой полномочий правительства: координация, согласование и направление деятельности всех министерств, вхо-

дящих в его состав. Правительство производит назначения на высшие, средние и прочие гражданские и военные должности, иногда эти функции поделены между ним и главой государства. Правительство обладает правом контролировать деятельность практически всех государственных служащих и наказывать их за должностные правонарушения. В ряде стран существует административная юстиция, и действия государственных служащих могут быть обжалованы в административных судах, трибуналах.

Полномочия в законодательной сфере состоят из двух элементов: имеют собственную регламентарную власть и издают акты нормативного характера, издают делегированные акты. В большинстве стран правительства в лице главы обладают правом законодательной инициативы. Разработка и принятие бюджета принадлежат правительству. Например, по французской конституции (ст. 47), если парламент в течение семидесяти дней не утверждает финансовый законопроект, то он вводится в действие путем издания акта правительства (ордонанса).

Внешнеполитические полномочия правительства включают ведение международных переговоров, подписание соглашений и договоров, причем глава правительства и некоторые другие представители исполнительной власти (министр иностранных дел) имеют право подписывать договоры и соглашения в силу занимаемой должности, часто без наличия специальных мандатов или предоставления специальных полномочий. Правительство ведает вопросами войны и мира, так как в его ведении находятся вооруженные силы, а министр является его членом.

Чрезвычайные полномочия правительства обычно закрепляются в специальных актах и сводятся к тому, что если возникают какие-то экстраординарные события, то правительство может объявить военное положение, чрезвычайное положение и всю полноту власти сосредоточить в своих руках.

В некоторых странах не глава государства, а именно правительство принимает решения об отсрочке наказания, его смягчении, об амнистии. В некоторых странах ряд законов контрасигнуется премьер-министром (Япония).

Как правило, основными полномочиями правительства являются управление общими делами государства, реализация законодательных актов, руководство деятельностью министерств и ведомств. Правительство, таким образом, осуществляет текущее управление страной, решает все важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

Наиболее значимые решения правительств получают форму **нормативных правовых актов**. Они имеют различное наименование в зарубежных странах и носят подзаконный характер. Во Франции правительство издает ордонансы и декреты, в США — исполнительные приказы президента.

Те акты, которыми реализуются непосредственно конституционные полномочия правительства, имеют ту же силу, что и закон. При этом следует иметь в виду, что правительство может получить дополнительные права на основе делегирования ему полномочий парламентом.

В законодательстве зарубежных стран закрепляется **политическая и юридическая ответственность правительства**. В первом случае речь идет об ответственности перед главой государства или парламентом (так называемая ответственность за политику), во втором — об ответственности за правонарушения.

В качестве примера политической ответственности перед парламентом можно назвать такие часто используемые формы, как отказ в доверии и вотум недоверия, ответственность за исполнение бюджета.

Политическая ответственность правительства или его членов перед главой государства может выражаться в освобождении члена правительства от должности. Политическая ответственность перед премьер-министром также выражается в требовании премьера к министру подать в отставку в случае разногласий по принципиальным вопросам.

Министры несут солидарную (коллективную) ответственность за политику правительства и индивидуальную за положение дел в своем министерстве (ведомстве).

Юридическая ответственность за совершенные правонарушения может быть уголовной и гражданской (возмещение материального ущерба, нанесенного противоправными действиями члена правительства). Юридическая ответственность — ответственность только личная. В одних странах возможен импичмент, в других парламент только предъявляет обвинение (Польша, Франция).

При совершении правонарушения членом правительства он может быть в соответствии с установленной процедурой привлечен к ответственности, вплоть до уголовной. Однако в некоторых странах для лишения иммунитета члена правительства необходимо соответствующее решение парламента.

Практическое занятие

План

1. Понятие правительства, виды правительств.
2. Способы формирования правительств.
3. Состав и структура правительств.
4. Полномочия и ответственность правительств.

Дополнительная литература

1. *Зеленцов А. П.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2002.
2. Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995.
3. *Карпенко К. В.* Правительство в зарубежных странах. М., 2016.
4. *Козырин А. Н., Глушко Е. К.* Правительство в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2007.
5. Правительство, министерства, ведомства в зарубежных странах. М., 1994.
6. *Черкасов А. И.* Глава государства и правительство в странах современного мира: конституционно-правовое регулирование и практика. М., 2006.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите нормы Конституции РФ и положения российской конституционно-правовой доктрины о статусе Правительства РФ.

Контрольные вопросы

1. Что такое правительство? Что имеется в виду под данным термином применительно к США и другим президентским республикам?

2. Что такое кабинет? Какие значения этого термина и разновидности кабинета вам известны?

3. Дайте классификацию правительств в зависимости от поддержки со стороны парламента.

4. Чем может быть обусловлено формирование правительства «национального единства», «служебного правительства»?

5. В каких случаях используется внепарламентский способ формирования правительств?

6. Охарактеризуйте состав и структуру правительства в зарубежных странах.

7. Охарактеризуйте компетенцию правительства в различных сферах.

8. В чем состоит политическая и юридическая ответственность правительства?

Контрольные задания и задачи

1. Посетите интернет-сайт одного из правительств ведущих государств мира (Великобритании, ФРГ, Франции и др.), подготовьте сообщение о его структуре и составе.

2. Напишите эссе на тему «Статус главы правительства в зарубежных странах. Анализ взаимоотношений с парламентом и главой государства».

ТЕМА 8. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Понятие и функции парламента.
2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента.
3. Статус парламентария.
4. Формы деятельности парламента.

1. Понятие и функции парламента

Парламент определяют как избираемый населением (частично назначаемый) высший законодательный представительный орган государственной власти в стране. Это означает, что в парламенте заседают представители страны — депутаты, главной функцией которых является принятие законов.

Современный парламент — это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль деятельности органов исполнительной власти и высших должностных лиц¹.

Встречаются разные **классификации парламентов**, но чаще всего их дифференцируют:

1) по структуре:

- однопалатные (монокамеральные) парламенты,
- двухпалатные (бикамеральные) парламенты;

2) по объему их компетенции:

• парламенты с абсолютно неограниченной компетенцией — это парламенты, для которых юридически не определяется перечень полномочий, но на самом деле складывается реальный круг полномочий, хотя де-юре компетенция парламента не ограничена (Великобритания, Новая Зеландия),

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 192–193.

- парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией. Для них конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий, то есть круг вопросов, по которым они могут принимать решения (США, Франция),

- парламенты с относительно ограниченной (определенной) компетенцией. Они обладают меняющейся компетенцией. В большинстве случаев она присуща парламентам федеративных государств (Индии, Малайзии, Германии). Например, Конституция Индии устанавливает три группы полномочий. Первая группа — это вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации, решения по ним может принимать только федеральный парламент. Вторая группа — вопросы, отнесенные к компетенции отдельных штатов. Третья — вопросы, которые входят в их совместную компетенцию.

3) по принципу устройства высшей государственной власти:

- модель, характерная для парламентарных республик, где парламенты работают на основе принципа парламентского ответственного правления. Парламенту предоставлено право вотума недоверия правительству, право отправлять правительство в отставку (Великобритания, Нидерланды, Италия, Германия, Австрия, Бельгия, Болгария и др.),

- модель, характерная для стран с президентской формой правления, где существует жесткий принцип разделения властей и жесткий принцип «сдержек и противовесов». Парламенты не обладают правом вотума недоверия, а правительство не обладает правом роспуска парламента. Исполнительная власть в таких странах имеет право вето, законодательная — право использовать импичмент и т. п. (США),

- модель, характерная для стран, где существует смешанная форма правления, сочетающая в себе элементы парламентарной и президентской систем. Парламент наделен правом вотума недоверия, то есть реально существует институт парламентской ответственности правительства. В то же время президент наделен очень сильными полномочиями, связанными с деятельностью парламента, в частности правом его роспуска (Франция),

- модель, характерная для стран, где парламенты играют почти декоративную роль. Это так называемые консультативные парламенты (Катар), законосовещательные органы (Кувейт, Бахрейн, ОАЭ). Парламенты при абсолютной власти монарха являются квазипарламентами. Они могут распускаться и снова восстанавливаться, избираться гражданами или назначаться монархами.

Новейшая классификация включает в себя деление парламентов на следующие группы:

- активные парламенты — участвуют как в принятии законов, так и в формировании правительства либо в его отставке. Под отставкой иногда подразумевается право объявлять импичмент. В качестве примета такого парламента называют конгресс США;

- реактивные парламенты — существуют в странах, где доминирует исполнительная власть, но в то же время парламенты влияют на правительство. Там просматривается взаимосвязь между парламентом и правительством. Это Великобритания, Австралия, Канада — страны англосаксонской правовой системы и британской модели парламента;

- маргинальные парламенты — жестко контролируются верховной исполнительной властью, и их вклад в реальную политику весьма незначителен;

- минимальные парламенты — являются таковыми только по названию. Они сохраняются для вывески, чтобы данное государство нельзя было упрекнуть в отсутствии такого органа.

Обычные **функции парламента**: законодательная (принятие и издание законов), представительная (деятельность парламента как открытой трибуны для обсуждения важнейших вопросов жизни страны), принятие государственного бюджета, ратификация международных договоров, назначение органов конституционного надзора.

2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента

Порядок формирования парламента зависит от его структуры. Если парламента однопалатный, то он, как правило, избира-

ется гражданами; если двухпалатный, то одна его палата (нижняя) также избирается гражданами, а что касается второй палаты, то существует множество разных вариантов ее формирования. «Преимущество двухпалатности виделось в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений»¹.

Нижние палаты формируются на началах выборности. В большинстве случаев это выборы прямые, всеобщие, равные, с тайным голосованием. Когда говорят о народном представительстве, о народном суверенитете, то речь идет о нижних палатах, так как там заседают представители народа. Это и есть олицетворение суверенитета и народного представительства.

Но есть и исключения, когда однопалатные парламенты частично назначаются или частично формируются не путем прямых выборов. Так, в Мьянме, Бутане часть депутатов назначается. В Мьянме треть членов нижней палаты избирается, треть формируется из разных социальных групп (национальные меньшинства, профсоюзы и т. д.) и треть назначается правительством. В Бутане из ста пятидесяти членов парламента сто избирает население, десять делегируют буддийские монастыри и сорок назначает король.

В исламских государствах при формировании нижних палат предусмотрены специальные преференции для женщин. Например, в Бангладеш, Пакистане женщины-депутаты избираются не гражданами, а самим парламентом. Ранее избранные депутаты-мужчины избирают некоторое число женщин, обычно двадцать-тридцать.

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на четыре-пять лет либо непосредственно гражданами, либо путем многостепенных выборов (в настоящее время в Китае).

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть... С. 286.

Верхние палаты формируются разными способами:

1. Путем прямых выборов. К примеру, верхняя палата конгресса США, сенат, так же как и нижняя, избирается гражданами страны, но не по территориальным округам, а от штатов (по два сенатора от каждого штата). Сенат Италии также избирается по своеобразной системе: из трехсот пятнадцати сенаторов двести тридцать два человека избираются по мажоритарной системе по одномандатным округам, восемьдесят три человека — по пропорциональной системе. При выборах палаты советников парламента Японии сто пятьдесят депутатов избираются по отдельным избирательным округам, а сто — от общенационального избирательного округа.

2. Путем не прямых многостепенных или косвенных выборов. Так, французский сенат формируется трехстепенными выборами. Сенаторы Франции избираются на девять лет депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и депутатами муниципальных советов. Двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента — Стортинга.

3. Посредством назначения. Примером может служить формирование верхней палаты немецкого парламента — бундесрата, который состоит из депутатов, назначаемых правительствами земель из своего состава.

4. По наследственному принципу. Традиционная система наследуемого места действует в палате лордов Великобритании. Места в палате лордов занимают по наследству дворяне (пэры), имеющие титул не ниже барона (с 1963 г. и женщины), а также лица, которым такой титул пожалован королевой по представлению Кабинета министров (титул и место в палате не передается ими по наследству), епископы, и архиепископы, члены, избранные шотландскими лордами, апелляциянные (судебные) лорды.

5. Формирование палаты смешанным способом. Примером является также формирование палаты лордов Великобритании, которое осуществляется несколькими способами: основная часть палаты избирается, а часть назначается главой государства

или формируется другим способом. Совет штатов индийского парламента избирается косвенным путем, но двенадцать его членов назначаются президентом за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

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

Глава государства является участником законодательной власти независимо от того, охватывается ли он понятием «парламент». Лишь в тех странах, где глава государства не подписывает законы, не обладает правом вето, он фактически не участвует в законодательстве. В большинстве стран законы принимаются парламентом, а издаются главой государства.

Палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза (Италия), а то и больше (Польша), многочисленнее, чем верхняя. Лишь в Великобритании иное соотношение: более тысячи ста пэров в верхней палате (палате лордов) и шестьсот пятьдесят один член — в палате общин. Самая большая численность однопалатного парламента в Китае: по Конституции 1982 г. Всекитайское собрание народных представителей не может превышать 3 тыс. человек.

Нижняя палата и однопалатный парламента переизбираются целиком. К верхней палате часто применяется принцип ротации: сенаторы избираются на более длительный срок и палата обновляется по частям (в США на шесть лет с обновлением на треть через два года).

Парламент прекращает свои полномочия после избрания нового состава, как только этот состав приступит к работе (в некоторых странах после принятия присяги депутатов). Он может быть распущен досрочно. Обычно роспуску подлежат лишь нижняя палата и однопалатный парламента, а верхняя палата лишь прекращает свои полномочия на время роспуска нижней

палаты (например в Польше). Если парламент не функционирует (парламентские каникулы, межсессионный период, роспуск), его могут замещать, хотя и не полностью, некоторые другие высшие органы государства.

3. Статус парламентария

Правовой статус депутата парламента определяется конституциями, конституционными законами, органическими законами, регламентом палат и правовыми обычаями. Это целый комплекс прав и обязанностей.

Депутаты имеют ряд **специальных прав**, которые дают им возможность лучше осуществлять свои функции и обеспечивать свободу деятельности. Так, депутаты имеют право на получение вознаграждения. Помимо жалованья депутат получает определенные суммы на содержание своих помощников. Депутаты имеют право либо бесплатно посылать почтовые отправления (Англия), либо на льготных условиях оплачивать корреспонденцию и телефонные разговоры.

В некоторых странах депутаты, если они не менее двух раз избирались в таком качестве, по достижении пенсионного возраста получают право на повышенную пенсию, равную пенсии высокооплачиваемого государственного служащего.

Помимо специальных прав депутат имеет определенные обязанности, их можно назвать **правами-обязанностями**. Прежде всего, он обязан участвовать в работе парламента. В ряде стран депутаты имеют право вносить законопроекты или поправки к законопроектам. В некоторых странах для этого депутат должен объединиться с другими парламентариями.

Важными элементами депутатского статуса являются депутатский иммунитет и депутатский индемнитет. **Депутатский иммунитет** означает, что по законодательству не допускается судебное или иное юридическое преследование (арест, штраф) по отношению к депутату без согласия палаты либо специального органа, создаваемого палатой. Исключение, как правило, делается, если депутат совершил преступление и был застигнут на

месте преступления. Депутатский иммунитет распространяется на сферу уголовного и административного законодательства.

В большинстве стран мира есть специальные правила и оговорки о неприкосновенности членов парламента. Срок действия депутатской неприкосновенности различный. В ряде стран она действует только во время сессии (шесть-семь месяцев в год). В некоторых странах депутат изымается из-под юрисдикции на весь срок действия его мандата.

Депутатский индемнитет — «неответственность» депутата по истечении срока его депутатского мандата. Это закреплённая в законе гарантия того, что бывший депутат, который исполнил свой долг и имеет другие обязанности, не может быть привлечён к ответственности за то, как он выступал и голосовал в парламенте. Это гарантия свободного волеизъявления депутата.

Полномочия депутата прекращаются обычно по истечении срока его избрания либо созыва парламента, по специальному решению парламента в случае совершения определенных правонарушений, в некоторых случаях депутат может сам сложить с себя полномочия и уйти в отставку. В некоторых государствах срок полномочий депутата не связан с деятельностью парламента, здесь соблюдается принцип ротации.

4. Формы деятельности парламента

Заседаниями палат парламента и однопалатного парламента руководит председатель (спикер в англосаксонских странах) либо коллегиальный орган (Бюро в Испании, Организационный комитет в Чехии).

Партийные фракции (парламентские партии, депутатские клубы) объединяют депутатов, принадлежащих к одной партии или к близким по программам партиям. Фракция пропорционально представлена в комиссиях палат и объединённых комитетах парламента.

Важную роль играют **постоянные комитеты и комиссии**. Создаются объединённые комитеты палат парламента. Число их различно и часто меняется. В однопалатном парламенте Израи-

ля девять комитетов, в палате общин Великобритании пятнадцать специализированных комиссий. Постоянные комиссии бывают отраслевыми, или специализированными (например, по иностранным делам, по сельскому хозяйству) и неспециализированными, обозначаемыми обычно буквами латинского алфавита (в Великобритании). Особые полномочия имеют постоянные комиссии в Испании, Италии, секции в греческом парламенте. При определенных условиях они обязаны принимать законы вместо палат парламента.

Палаты при необходимости могут создавать временные комиссии: следственные, ревизионные, редакционные.

Во многих палатах создаются бюро палаты или советы старейшин. На их заседаниях решаются некоторые организационные вопросы, например, о дате пленарного заседания, о повестке дня, об очередности обсуждения вопросов.

Парламент создает различные органы, которые не входят в его структуру, но помогают ему осуществлять его полномочия. К их числу относят ведомства, осуществляющие контроль бюджетной дисциплины, финансовой и хозяйственной деятельности (счетные палаты, контрольные палаты), а также парламентских комиссаров (омбудсменов) — уполномоченных (комиссары парламента) по правам человека, по правам национальных меньшинств, по охране окружающей среды, по делам вооруженных сил.

Аппарат парламента включает три вида органов и лиц:

1) вспомогательные службы парламента, его палат и комиссий (библиотека, хозяйственная часть);

2) консультанты парламента, обычно работающие в исследовательских службах;

3) личные помощники парламентариев, их референты, секретари.

Главная задача парламента — **принятие законов**. Среди них важнейшее значение имеют основные законы-конституции, поправки к ним, органические законы, ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете¹.

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть. С. 266–286.

Парламент избирает, назначает, **образует другие органы государства**, формируя их целиком или частично. Делает он это самостоятельно или давая согласие на кандидатуры, предлагаемые другими высшими органами государства. Полномочия по формированию высших органов власти и должностных лиц разные палаты обычно осуществляют отдельно, потому что у каждой палаты своя компетенция.

В области внешней политики парламент ратифицирует международные договоры или дает согласие президенту на их ратификацию, решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны.

Он обладает некоторыми **квасисудебными полномочиями**: решает вопрос об импичменте (отрешении от должности) президента и некоторых иных должностных лиц (например, федеральных судей в США), выносит решение о предании суду министров и других высших должностных лиц (Франция, Польша).

Особое значение имеют финансовые и контрольные полномочия парламента. В большинстве стран только он вправе устанавливать материальные обременения государства, налоги, принимать государственный бюджет.

Парламент контролирует деятельность исполнительной власти и других высших органов государства. Контроль парламента может иметь политический (выражение недоверия министру) и юридический (деятельность созданных парламентом расследовательских комиссий) характер. Используются следующие **формы контроля деятельности исполнительной власти**¹, особенно правительства, министров, подчиненных им структур (хотя контроль может осуществляться и в отношении других органов):

1. Вопросы к правительству, министрам на пленарном заседании парламента (палаты).

2. Дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но не всегда.

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть. С. 149–154.

3. Интерпелляция, которая используется только в парламентских республиках и монархиях, а также в некоторых полупрезидентских республиках. Она предусматривает постановку важного вопроса на пленарном заседании, за которой следуют объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. По сравнению с вопросом интерпелляция существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения.

4. Постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству (решается голосованием). При вотуме недоверия даже одному министру ответственность может быть коллективной: в отставку уходит все правительство (Дания).

5. Доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности — на пленарных заседаниях палат.

6. Парламентские слушания. Эта форма активно используется в президентских и полупрезидентских республиках и крайне редко — в парламентских государствах.

7. Деятельность парламентских комиссаров (счетные палаты и т. д.). Они не имеют распорядительных полномочий, но делают ежегодные доклады парламенту о состоянии законности, о недостатках в организации управления в соответствующей области, могут обратиться в органы юстиции с требованием возбудить уголовное дело в случаях грубого нарушения закона должностными лицами, а в некоторых странах и сами могут возбуждать такие дела. Иногда они обязаны следить за соблюдением этики поведения должностными лицами.

8. Созыв специальных заседаний парламента для контроля действий органов исполнительной власти в особых ситуациях (при введении чрезвычайного положения).

9. Импичмент.

10. Контроль делегированного законодательства — актов исполнительной власти, изданных по поручению парламента и имеющих силу закона. Такие акты представляются в парламент

и иногда подлежат утверждению им в установленный срок (в противном случае они теряют силу). В Германии, например, они представляются в соответствующую постоянную комиссию, которая докладывает о них на пленарном заседании парламента.

Главной формой работы парламента является сессия, то есть промежуток времени, в течение которого периодически созываются пленарные заседания палат, работают постоянные комиссии. Часть остального времени называется парламентскими каникулами, определенный период депутаты работают в своих округах, занимаются изучением законопроектов, подготовкой к слушаниям, заседаниям.

Очередные сессии созываются главой государства либо один раз в год (Англия), либо два раза в год. Лишь в отдельных государствах ранее конституции предусматривали три сессии (Болгария).

Внеочередная сессия может быть созвана президентом по требованию части депутатов. На ней могут обсуждаться только те вопросы, для которых она созвана.

Для работы парламента и принятия решений необходим определенный кворум.

Заседания бывают открытыми и закрытыми. На открытых заседаниях может присутствовать публика, но в специально отведенных местах. На закрытых заседаниях присутствуют только члены парламента и приглашенная публика.

Практическое занятие

План

1. Понятие и виды парламента.
2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента.
3. Компетенция и функции парламента.
4. Основные формы работы парламента.

Дополнительная литература

1. *Амеллер М.* Парламенты. М., 1967.

2. *Бентам И.* Тактика законодательных собраний / пер. с англ. Челябинск, 2006.
3. Депутат зарубежного парламента. М., 2014.
4. *Кирякова И. Н.* Правовой статус парламента: Сравнительный анализ зарубежных стран и Республики Беларусь. [Б. м.], 2011.
5. *Копцева Ю. В.* Двухпалатный парламента в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
6. Современный парламента: теория, мировой опыт, российская практика. М., 2005.
7. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. М., 2008.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите положения теории парламентаризма, изученные в рамках теории государства и права относительно понятия и предназначения парламента, его полномочий и организации.
2. Повторите нормы Конституции РФ, регламентирующие статус Федерального Собрания РФ, а также положения российской конституционно-правовой и историко-правовой доктрины об отечественном парламентаризме.

Контрольные вопросы

1. Какие функции, кроме законодательной, бывают у парламента? Осуществляется ли законодательная функция в отсутствие парламента или помимо него?
2. Охарактеризуйте парламента в зависимости от формы правления.
3. Какие выделяют способы формирования палат парламента?
4. Чем отличается индемнитет от иммунитета? Нужна ли в демократических странах депутатская неприкосновенность, и если да, то в каком объеме?
5. В чем различие свободного и императивного мандата в теории и на практике? Как вы относитесь к лоббизму? Как влияет общественное мнение на деятельность парламентариев?

6. Что такое делегированное законодательство, каковы здесь функции парламента? Сопоставьте статьи конституций Франции, Италии и Германии, предоставляющие парламентам право делегировать свои полномочия. Какие выводы можно сделать из сравнения?

7. Каково значение института роспуска парламента (палаты)?

8. Назовите формы контроля парламента за деятельностью исполнительной власти.

Контрольные задания и задачи

1. Напишите эссе на тему «Однопалатный или двухпалатный парламента? Анализ структуры законодательных органов зарубежных стран».

2. Посетите интернет-сайт одного из парламентав ведущих государств мира (Италия, Германия, Франция и др.), подготовьте сообщение о его структуре и составе.

ТЕМА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Учебные вопросы

1. Общая характеристика судебной власти, принципы организации и деятельности судебных органов.
2. Система судебных органов.
3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора), органы конституционного контроля (надзора).

1. Общая характеристика судебной власти, принципы организации и деятельности судебных органов

Судебная власть — самостоятельная ветвь государственной власти, субъектом которой является суд, занимающий особое место в системе государственных органов и реализующий свои функции в особой процессуальной форме. Самостоятельность и независимость судебной власти не стоит понимать так, будто она не зависит от двух других ветвей власти. Законодательная власть определяет структуру судебной системы, компетенцию судов, статус судей и прочее, она участвует в формировании судейского корпуса. В некоторых странах от исполнительной власти зависят создание надлежащих условий для работы судов, подготовка кадров для замещения судейских должностей и ряд других организационных вопросов. Во многих государствах назначение на судебные должности производит глава государства (президент или монарх).

Полномочия судебной власти:

- по осуществлению правосудия, то есть полномочия по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел (споров) в порядке, установленном процессуальным законом;
- по обязательному толкованию норм права (Верховный суд США);
- нормотворческие (создание судебных прецедентов судами в странах с англосаксонской системой права);

- контрольные (например, проверка законности ареста или задержания, деятельности государственных органов, осуществляющих данные полномочия);
- второстепенные (установление фактов, регистрация корпораций в некоторых странах и др.)¹.

Полномочия судебной власти подразделяются на основные (исключительные), то есть по осуществлению правосудия, и вспомогательные. Деятельность судов по рассмотрению конфликтов, споров, по применению законов в отношении виновных лиц именуется правосудием, иными словами, реализация судом законов, деятельность суда — это и есть правосудие.

Если законодательная власть осуществляется парламентом, исполнительная — правительством, то судебные полномочия, судебная власть осуществляются не каким-либо единственным судом, а всей системой судов в совокупности.

Судебная власть имеет следующие функции: наказания (кары) за нарушение государственных предписаний; рассмотрение споров и конфликтов между государством и гражданином; разрешения споров между государственными структурами, в которых отдельный человек не фигурирует.

Принципы правосудия закрепляются в конституциях или специальных законах. Большинство конституций перечисляют суды и закрепляют порядок их формирования. Но для всех судов характерен один и тот же набор принципов, которыми они руководствуются в своей работе. К числу этих принципов относятся:

- независимость суда (ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело; судьи решают дело на основе закона и личного убеждения);
- коллегиальность при рассмотрении дел (мировой, полицейский, иной судья единолично может рассматривать лишь мелкие правонарушения);

¹ См.: *Остапович И. Ю.* Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М., 2015.

- профессионализм судей, которые рассматривают большинство уголовных, гражданских и прочих дел;
- право на обжалование решений (возможность обжалования и пересмотра судебного решения путем апелляции (повторное рассмотрение дела по существу по процедуре первой инстанции), кассации (проверка выполнения закона судом), ревизии, которая сочетает черты апелляции и кассации (при ревизии можно не только проверять законность и обоснованность решения нижестоящего суда, но и вернуть дело на новое рассмотрение, как при кассации)). В англосаксонской системе применяется только апелляция, в большинстве континентальных стран Европы — и апелляция (вторая инстанция), и кассация (третья инстанция); в Австрии, Германии — апелляция и ревизия;
- гласность при рассмотрении абсолютного большинства дел (то есть открытый, публичный суд. Закрытые заседания проводятся, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, интимные отношения сторон);
- равноправие сторон в процессе и состязательность при рассмотрении дел¹.

Конституция закрепляет некоторые **особые принципы в сфере уголовного процесса** — гарантии правосудия, поскольку именно в уголовном процессе судебное, то есть государственное, принуждение проявляется особенно жестко. К их числу относятся: право обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, которые решают вопрос о его виновности или невиновности; право пользоваться помощью адвоката с момента задержания или ареста (в подавляющем большинстве стран — с момента задержания); право на бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях; презумпция невиновности (каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда); никто не может быть осужден повторно за одно и то же престу-

¹ См.: Карпенко К. В. Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М., 2017.

пление; при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона; закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Система судебных органов

Совокупность всех судов государства, имеющих общие задачи, связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия, составляет судебную систему. Основу структуры судебной системы составляют суды.

Суд — орган государства, осуществляющий правосудие в форме рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских, административных и некоторых иных категорий дел в установленном законом конкретного государства процессуальном порядке. Суды делятся на обычные и чрезвычайные, создание последних прямо запрещается почти всеми современными конституциями.

Обычные суды подразделяются на суды общей компетенции и специализированные: военные (военные трибуналы), арбитражные (торговые, хозяйственные), таможенные, налоговые (финансовые), по трудовым спорам и т. п.

Особыми разновидностями судов являются конституционные и административные суды. В некоторых странах создаются суды для рассмотрения дел о конституционной ответственности высших должностных лиц (Высокий суд правосудия и Суд правосудия Республики во Франции, Государственный трибунал в Польше).

Конституционный суд — орган, специально создаваемый в качестве отдельной ветви юстиции для разрешения споров на основе конституции вне существующих ветвей обычной и административной юстиции и независимый от других органов государственной власти. Чаще всего конституционные суды создаются в странах, которые придерживаются европейской модели конституционного контроля. Конституции государств, где созданы и действуют конституционные суды, детально регла-

ментируют компетенцию, порядок формирования и даже численность конституционных судов, и соответствующие нормы зачастую выделены в отдельный раздел конституции (принципы организации конституционных судов конкретизируются законами, причем нередко конституционными или органическими). Эта особенность обусловлена специфической ролью конституционных судов. Вынося положения, посвященные конституционному суду, в отдельную главу, законодатель тем самым подчеркивает, что конституционный суд стоит вне трех ветвей власти.

Действующими конституциями предусмотрены две процедуры формирования конституционного суда: 1) парламентская — судьи избираются только парламентом (Германия); 2) смешанная — суды формируются высшими государственными органами, представляющими различные ветви власти (парламент принимает участие частично) и действующими при этом самостоятельно либо совместно.

Помимо конституционного контроля на конституционный суд возлагаются и другие функции: наблюдение за правильностью проведения референдумов, объявление их результатов (ст. 144 Конституции Румынии 1991 г.); рассмотрение конфликтов по вопросам компетенции между центральными и областными органами (ст. 161 Конституции Испании 1978 г.); рассмотрение по существу обвинений, выдвинутых парламентом против президента (ст. 135 Конституции Италии 1947 г.); объявление неконституционными политических партий (ст. 149 Конституции Болгарии 1991 г.); толкование конституций и представление заключений высшим органам государства по конституционным вопросам, а в некоторых странах и толкование обычных законов (ст. 124 Конституции Албании 1998 г., ст. 109 Конституции Узбекистана).

Административные суды — специальные суды особого рода, рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан. Эти суды иногда образуются при министерствах, дру-

гих органах управления, но обычно составляют целостную систему: во Франции (Государственный совет), Швеции, других странах имеются верховные административные суды, административные суды крупных территориальных округов (в ряде случаев они совпадают с административно-территориальным делением страны, с границами областей, провинций), низовые административные суды.

В отдельных странах существуют также **религиозные суды**: шариата в мусульманских государствах (Иране, Пакистане, Судане), суды обычного права (страны тропической Африки и Океании), племенные суды, в которых участвуют вожди, старейшины (рассматривают споры между соседями, споры об использовании земли, лесов, пастбищ, некоторые вопросы семейного права на основе обычаев племени).

В унитарных государствах обычно существует **единая система общих судов**. В государствах с федеративным устройством суды делятся на федеративные и суды субъектов федерации. В федеративном государстве может быть единая система (например, в Канаде), но возможна и отдельная система федеральных судов, и отдельная система судов субъектов федерации (например, в США во главе с верховными судами штатов, хотя в конечном счете и для верховных судов штатов окончательной инстанцией является Верховный суд США). Если существует **«двойная система»**, то федеральные суды применяют только федеральные законы, суды же штатов — и федеральные законы, и законы субъектов федерации (разумеется, своего штата).

Суды делятся также по инстанциям: суды первой инстанции, апелляционные, кассационные и надзорные; **по территориальному уровню**: районные (городские), окружные и верховные.

В странах англосаксонской правовой семьи суды образуют единую систему, в которой различные ветви замыкаются на единый верховный суд. В континентальной Европе определяется тенденция к **полисистемности**: создаются несколько независимых друг от друга систем общих и специализированных судов

во главе со своими высшими судами. В странах романской правовой семьи наряду с системой судов общей юрисдикции создается отдельная система административной юстиции, возглавляемая органом, который обычно именуется государственным советом и осуществляет некоторые иные функции (Франция, Италия) либо верховным административным судом (Швеция).

Военные суды во многих государствах в мирное время не создаются, а там, где существуют, образуют особую ветвь судов общей юрисдикции. То же можно сказать и о специальных судах (семейных, трудовых, финансовых).

К органам судебной власти относят и счетные палаты. Существуют также органы досудебного разбирательства, например медиаторы и консилиаторы (посредники, примирители) во Франции, Италии. Они обычно назначаются муниципалитетами из числа отставных государственных служащих, знакомых с основами права, и решают мелкие споры между соседями, вопросы арендной платы и др.

Суды формируются различными способами. Во многих штатах США судьи избираются гражданами. В странах тоталитарного социализма судьи низших судов также избираются гражданами или представительными органами, а высшестоящих — представительными органами (например, областные суды), то есть областными советами. В большинстве стран судьи назначаются, но в высших судах обычно это происходит при участии различных ветвей власти. В США Верховный суд назначается президентом с согласия сената, в Японии — императором по представлению кабинета министров (главный судья) и кабинетом (остальные судьи). В Италии и Франции судьи назначаются по конкурсу органами судебского самоуправления — верховными советами магистратуры, в Великобритании — лордом-канцлером (по существу, министром юстиции) без конкурса, но по совету состоящей при нем комиссии (ее состав не оглашается).

В странах с романо-германской правовой системой судьи, прокуроры, следователи объединяются общим понятием **маги-**

стратуры. Многие из служащих судов в том или ином качестве могут участвовать в судебном процессе (например, прокуроры, поддерживающие обвинение, секретари, ведущие протоколы заседаний), но главная роль в судебном заседании принадлежит судье (судьям), даже если народные заседатели имеют равные с судьей процессуальные права.

Должностным лицом государства, носителем судебной власти является **судья**, то есть лицо, наделенное в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе. Судьи обладают единым статусом, закрепленным законодательством государства, и различаются только полномочиями и компетенцией: несменяемость, независимость, подчинение только закону, беспартийность (судьи не могут состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях, забастовках), несовместимость должностей, исключение родственных связей.

Важнейшим положением статуса судей является принцип несменяемости. Это означает, что судья не может быть смещен с должности досрочно, до наступления установленного законом предельного возраста, за исключением случаев, когда судья совершил преступление или недостойно вел себя. Судьи независимы и подчиняются только закону. Признаются принципы их деполитизации и департизации. На судей распространяется принцип несовместимости должностей: они не могут заниматься другой оплачиваемой работой, торговой и промышленной деятельностью. В судебных учреждениях исключаются родственные связи. Закон устанавливает, что вознаграждение судей не может быть уменьшено во время пребывания их в должности.

Судьи назначаются либо пожизненно, но практически занимают должность до достижения определенного возраста (в Великобритании они обязаны подать в отставку по достижении семидесяти двух лет, в Японии — шестидесяти пяти), либо на определенный срок (обычно первый раз на срок в пять-десять лет, а второй раз — пожизненно). В странах тоталитарного социализма судья избирается на определенный срок (как правило, на пять лет).

К судьбе предъявляются высокие требования, что связано с предоставленными ему полномочиями, в том числе по решению судебных людей. Судья должен отвечать профессиональным требованиям (высшее юридическое образование и, как правило, определенный стаж работы на других юридических должностях), обладать высокими моральными качествами (не только отсутствие судимости, но и незапятнанная репутация), иметь определенный жизненный опыт (обычно в законе предусматривается повышенный возраст для занятия должности судьи).

Повышенный возраст судей иногда определяется законом (по Конституции Украины — не менее двадцати пяти лет), в отдельных случаях — обыкновениями (во Франции не принято назначать судьей лицо моложе сорока лет). В некоторых странах предусмотрена необходимость для занятия должности судьи пройти предварительные ступени. В Германии после окончания юридического высшего учебного заведения и сдачи государственного (теоретического) экзамена кандидат на судейскую должность проходит длительную стажировку в суде, обычно на канцелярских должностях, на должности следователя и т. д. После этого нужно сдать практический экзамен перед судьями и другими судейскими работниками. Сдавшему экзамен присваивается звание судьи, но должность судьи не предоставляется: лицо лишь включается в список кандидатов на такую должность (списки ведутся федеральным министерством юстиции, а также министерствами юстиции земель для замещения судейских мест в судах земель) и должно находиться определенное время на другой работе в органах юстиции.

Число судей в тех или иных судебных учреждениях может сильно различаться. В штате районных, межмуниципальных судов, судов судебных округов, рассматривающих дела по первой инстанции, может быть до десяти и более судей, в каждом из пяти федеральных судов юстиции в Германии работает в среднем двадцать один судья, в Верховном суде США — девять судей, Японии — пятнадцать, Индии — семнадцать.

Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение преступлений, за недостойное, порочащее поведение, но делается это в особом порядке — органами судейского самоуправления или при их участии. Возбуждение уголовных дел, поддержание обвинения, представительство интересов государства в судебном процессе осуществляет прокурор, а производство предварительного следствия — следователь. Правовой статус прокуроров и следователей определяет законодательство того или иного государства.

Народные заседатели в социалистических странах избираются на собраниях граждан по месту работы открытым голосованием. Ассизы, шеффены, присяжные заседатели (в ряде стран их возраст не превышает семидесяти лет) подбираются муниципальными советами из среды достойных граждан; составляется общий список, а затем по жребию они участвуют в судебных заседаниях. Подбор присяжных для рассмотрения конкретного дела может быть осуществлен иначе: по решению судьи, согласованному со сторонами в судебном процессе.

Прокуроры и судебные следователи в одних странах назначаются в том же порядке, что и судьи, но не пожизненно, в других странах — в порядке строгой централизации и подчиненности (в странах тоталитарного социализма и в некоторых постсоциалистических странах назначение осуществляет генеральный или главный прокурор).

Прокуратура занимается уголовным преследованием лиц, совершивших преступления. Действуя как представитель государства, она поддерживает публичное обвинение в суде (в делах частного обвинения прокуратура не участвует), осуществляет надзор за местами заключения, в странах тоталитарного социализма осуществляет общий надзор за законностью. Иногда прокуратура существует при министерстве юстиции (например, в США обязанности генерального прокурора возложены на министра юстиции), но бывает выделена в отдельную систему, подотчетную парламенту или президенту либо обоим этим органам (Испания, Италия, Украина и др.). В не-

которых странах прокуроры состоят при судах и не образуют единой иерархической системы (Франция). В ряде государств органов прокуратуры вообще не существует (Великобритания) и функции прокуроров выполняет адвокатский корпус, а в важных делах участвует директор публичных преследований.

Следователи могут быть подчинены прокурорам и входить с ними в единую систему, состоять при судах (так называемые следственные судьи) или составлять отдельную систему, возглавляемую органом типа следственного комитета.

Адвокатура — независимая и самоуправляющаяся организация. Коллегии адвокатуры состоят при окружных и высших судах. В странах тоталитарного социализма, постсоциалистических государствах это единая организация, хотя и в англосаксонских странах существуют, например, общегосударственные объединения адвокатов высшей квалификации. В некоторых западных странах адвокатура считается не организацией частного права, а публичной корпорацией и как таковая действует под контролем министерства юстиции.

3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора), органы конституционного контроля (надзора)

Контроль — это система отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменить акты подконтрольного органа.

Надзор — система отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и приостановить действие его акта, но отменить или исправить акт может только сам поднадзорный орган.

Конституционный контроль — это форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти и общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных для участия в осуществлении публичной власти. Конституционный контроль возможен только там, где действует писаное право (писанные конституции в

том числе), положения которого обладают более высокой юридической силой по сравнению с любыми национальными и местными правовыми положениями¹.

Особенность конституционного контроля в некоторых мусульманских странах заключается в том, что законы и другие акты проверяются на соответствие не только конституции, но и священным книгам, Корану.

Объектами конституционного контроля в зарубежных странах являются:

- обыкновенные законы,
- внутригосударственные договоры,
- акты исполнительной власти,
- соответствие национальных законов международным договорам,
- проекты международных договоров или подписанные международные договоры до их вступления в силу,
- расхождения между действующим международным договором и конституцией,
- акты и действия общественных объединений, на которые государство возложило определенные властные функции,
- создание и деятельность политических, общественных объединений и прежде всего политических партий.

Выделяют следующие **виды конституционного контроля**:

- централизованный (осуществляется специально созданными органами, действующими вне обычной судебной системы) и диффузный (проверка осуществляется каждым судом в стране или судьей (присуще американской модели конституционного контроля));
- внутренний (проверка осуществляется при разработке акта) и внешний (проверка проводится другим органом) (в науке конституционного права под конституционным контролем понимается именно внешний конституционный контроль);

¹ См.: Павлов Е. Я., Кремянская Е. А. Конституционный контроль в зарубежных странах. М., 2015.

- обязательный (проверка проводится в обязательном порядке в силу предписаний закона (имеет смысл, когда проводится в предварительном порядке и носит централизованный характер)) и факультативный (проверка осуществляется по запросу установленного конституцией или законом субъекта);

- предварительный (проводится до вступления в силу акта) и последующий (проводится в отношении действующих актов);

- формальный (проверка акта на соответствие конституции с точки зрения требуемой формы акта, правомочности органа, его издавшего, и процедуры его принятия) и материальный (проверка акта по существу, рассмотрение материального соответствия конституции) (оба вида закреплены в ст. 152 Конституции Украины 1996 г.);

- абстрактный (проверка акта по самому факту несоответствия нормы, вне связи с конкретным делом; абстрактный контроль, в свою очередь, может быть предварительным и последующим (ст. 100 Конституции Армении 1995 г.)) и конкретный (проверка в связи с конкретным делом (п. 1 ст. 189 Конституции Швейцарии 1999 г.)). В случае абстрактного конституционного контроля в конституционный суд могут обращаться различные органы власти, иногда группы парламентариев, но никогда частные лица. При конкретном конституционном контроле в конституционный суд могут обращаться частные лица (с конституционной жалобой) и государственные органы (прежде всего суды), рассматривающие конкретное дело;

- полный (охватывает всю систему общественных отношений) и частичный (распространяется лишь на определенные сферы общественных отношений, защите подлежат не все урегулированные конституцией отношения (ст. 148 Конституции Турции 1982 г.));

- консультативный (проверка акта на соответствие конституции, при которой решение органа конституционного контроля не имеет обязательного характера (абз. 3 ст. 107 Конституции Литвы 1992 г.)) и постановляющий (решение органа конституционного контроля носит обязательный характер (п. 1 ст. 164 Конституции Испании 1978 г.));

- имеющий обратную силу (решение имеет обратную силу и акт или норма, признанные неконституционными, считаются недействительными с момента их издания или вступления в силу (п. 2 ст. 127 Конституции Словакии 1992 г.)) и не имеющий обратной силы и действующий на будущее (решение о неконституционности действительно только на будущее, а все прежние последствия действия акта или нормы остаются в силе (ч. 5 ст. 153 Конституции Турции 1982 г., ч. 2 ст. 145 Конституции Румынии 1991 г.)).

В зависимости от конституционных решений органами могут быть:

- 1) глава государства, парламент, правительство, суды общей юрисдикции, административные суды, которые осуществляют конституционный контроль либо специально наряду с другими своими функциями, либо в ходе осуществления других своих функций;

- 2) специализированные органы конституционного контроля, которые бывают либо судебными (Конституционный суд Испании), либо квазисудебными (Конституционный совет во Франции).

Судебный контроль имеет две разновидности:

- 1) американская система, при которой конституционность законов и других актов проверяют суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел; если суд признаёт закон неконституционным, то дело доходит до верховного суда, решения которого по вопросу о конституционности закона обязательны для всех судов. Неконституционный закон лишается судебной защиты: формально действуя, он утрачивает юридическую силу. Если в США, Японии, Норвегии конституционность закона вправе проверять любой суд, то в некоторых странах (в Индии, Австралии) это может делать только Верховный суд и после того, как дело поступит к нему на рассмотрение;

- 2) европейская система предполагает создание квазисудебных органов конституционного контроля (Франция).

Иногда выделяют смешанную модель конституционного контроля, при которой структура органов конституционного контроля сочетает элементы различных систем (американской и европейской моделей). Контроль осуществляется различными органами в отношении разных актов, имеющих различное происхождение (ст. 100 Конституции Греции 1975 г.).

Практическое занятие

План

1. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов.
2. Система судебных органов.
3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора).
4. Субъекты и объекты конституционного контроля (надзора).
5. Формы конституционного контроля.

Дополнительная литература

1. *Карпенко К. В.* Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М., 2017.
2. *Клишас А. А.* Конституционная юстиция в зарубежных странах. М., 2004.
3. Модернизация статуса судьи: современные международные подходы / отв. ред. Т. Н. Нешатаева. М., 2001.
4. *Павлов Е. Я., Кремьянская Е. А.* Конституционный контроль в зарубежных странах. М., 2015.
5. Судебные системы европейских стран: справ. / пер. с фр. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. М., 2002.
6. *Фетищев Д. В.* Судебная власть в механизме государства: вопросы теории и практики. М., 2007.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите положения федерального и регионального российского законодательства, регламентирующие статус судебной власти.

2. Повторите нормы Конституции РФ, закрепляющие принципы организации и деятельности судов.

Контрольные вопросы

1. Назовите принципы судебной власти.
2. Чем объясняется полисистемность судебной власти во многих странах?
3. Что такое магистратура? Есть ли соответствующий институт в России?
4. Чем отличается по структуре судебной власти Россия от США и зарубежной Европы?
5. Чем конституционное судопроизводство отличается от гражданского и уголовного?
6. Что относится к объектам конституционного контроля?
7. Являются ли прокуратура и адвокатура органами судебной власти? Объясните, на чем основано ваше мнение.

Контрольные задания и задачи

Охарактеризуйте американскую и европейскую систему конституционного контроля. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Система контроля	Государства	Суды	Вид контроля	Правовые последствия

РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ТЕМА 10. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Учебные вопросы

1. Конституция США.
2. Правовой статус личности в США.
3. Государственные органы США.
4. Система судебной власти в США.

1. Конституция 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. в Филадельфии пятьюдесятью пятью делегатами от штатов специально созванного учредительного органа — конституционного конвента. Через два года, 4 марта 1789 г., после ратификации одиннадцати из тринадцати 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 США 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 (в ней говорится, что народ принимает конституцию для создания союза, утверждения правосудия и внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия благосостоянию и свободе), и семи статей, регламентирующих, соответственно: 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.

Важнейшие конституционные документы: Декларация независимости 1776 г. и поправки к Конституции. Декларация заявила о независимости от британской короны, закрепила неотъемлемые права человека на жизнь, свободу и др. Поправки обозначаются римскими цифрами, не включены в текст Конституции, а прилагаются к ней; существует двадцать семь поправок (последняя была принята в 1992 г.).

Основные черты Конституции США:

- первая писаная конституция (оказала влияние на конституции многих стран);
- закрепила образование суверенного федеративного государства, провозгласила суверенитет;
- определила демократические принципы государственности (разделение властей, республиканская форма правления);
- права человека закреплены только в поправках. Первые десять поправок включают политические права, получили название «Билль о правах»;
- нет описания кабинета министров;
- нет четкого закрепления формы правления, акцент на разделении властей.

Согласно Конституции, США — президентская республика, централизованная федерация с демократическим государственным режимом.

Фактически статьи являются главами (разделами) для дифференциации основополагающих постулатов. Американская конституция относится к числу жестких, процедура ее измене-

ния 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. 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 сорок, но штаты ратифицировали только двадцать семь. Самые важные поправки — первые десять (Билль о правах), ратифицированные одновременно с самой Конституцией Соединенных Штатов. 12-я, 14-я, 15-я, 17-я, 19-я поправки касаются избирательного права. Знаменитая 13-я поправка (1865 г.) признала бывших рабов-негров американскими гражданами и провозгласила равенство прав граждан. 22-я поправка установила запрет на занятие должности президента одним и тем же лицом более двух сроков подряд при отсутствии перерыва. Последняя, 27-я поправка установила 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.

Вопросы конституционного права регулируются также конституциями штатов, федеральными законами штатов и решениями Верховного суда.

Конституционный контроль осуществляется общими судами, окончательное решение по федеральным актам принимает Верховный суд США, по актам штатов — Верховный суд штата, затем Верховный суд США.

Американский федерализм. 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 полномочия отдельных штатов определять свою собственную политическую структуру, впрочем, как и саму политику, а также воздействовать на центральные (федеральные) органы государственной власти.

Федеративное территориальное устройство, наравне с существующей в США двухпартийной системой, является одним из доминирующих элементов в политической жизни страны. США состоят из пятидесяти штатов и федерального округа Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица страны — город Вашингтон.

Федеральный Основной закон имеет приоритет перед конституциями штатов, поскольку «Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах какого-либо штата встречаются противоречащие положения» (абз. 2 ст. VI Конституции США). Основные законы штатов признают верховенство федеральной

Конституции. Так, ныне действующая Конституция Калифорнии 1879 г. с многочисленными последующими поправками в разд. 3 ст. 1 указывает: «Штат Калифорния составляет неотъемлемую часть Американского Союза, и Конституция Соединенных Штатов является высшим законом страны». Штаты могут принять только республиканскую форму правления (разд. 4 ст. IV Конституции США).

По численности населения, размерам территории, экономической мощи штаты во многом превосходят некоторые европейские государства. Штаты обладают весьма значительной собственной компетенцией. Наиболее крупные из них представляют собой почти независимые государства, чьи руководители (губернаторы) по своим полномочиям и возложенной на них ответственности (исключая иностранные дела, оборону и некоторые другие) могут быть сопоставимы с главами значительного числа государств современного мира. Штаты копируют федеральную систему власти: они имеют парламент, называемый законодательным собранием или легислатурой, он включает в себя две палаты. Исключение составляет штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Весьма похожа на федеральную и исполнительная власть, возглавляемая губернатором.

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 шта-

тов 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, административного деления, вопросы уголовного права, избирательное законодательство. Предметы исключительного ведения штатов в Конституции США специально не перечисляются, ими считаются вопросы, которые прямо не отнесены к ведению федерации. Американская конституция предполагает правовую возможность путем издания обычного закона конгрессом расширять конституционно установленный круг предметов, находящихся в исключительном ведении (разд. 8 ст. I), что неоднократно использовалось в американской политической практике;

- конституционные гарантии территориальной целостности федерации (отсутствие в Конституции права на сепессию (от лат. *secessio* — уход), то есть 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 полицию 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 США конгресс имеет исключительные законодательные полномочия. Такое выделение статуса объясняется месторасположением правительства и его органов и, соответственно, сосредоточением важнейших финансовых и административных ресурсов, что 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 праймериз (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, они не определяются в Конституции США 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.

2. Правовой статус личности в США

Американская конституционная концепция **прав и свобод человека** сформировалась на основе теории естественного права. Эта теория исходит из того, что человек обладает в его естественном состоянии (то есть 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: «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, 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 ст. VI запрещает применение проверки религиозности в качестве условий для занятия государственных постов и должностей.

Первые десять поправок к Конституции США, получившие название «Билль о правах», 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, 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 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 десять 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, развивая конституционное положение о свободе вероисповедания, Верховный суд сформулировал принцип, согласно которому государственные институты должны соблюдать нейтралитет в своих взаимоотношениях с церковью. На протяжении двухсотлетней политической истории Соединенных Штатов Верховным судом сформулированы также 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 США 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.

Гражданство США. Американцами и гражданами США по рождению считаются:

- лицо, родившееся в США и находящееся под их юрисдикцией;
- лицо, родившееся в США, родители которого являются представителями коренных племен (индейцы, алеуты, эскимосы);
- лицо, родившееся за пределами США от родителей — граждан США, один из которых имел постоянное место жительства на территории США до рождения ребенка;
- лицо, родившееся за пределами США от родителей — граждан США, один из которых имел постоянное место жительства на территории США в течение года до рождения ребенка, а второй — американец, не являющийся гражданином США;
- лицо, родители которого неизвестны и которое обнаружено в США в возрасте до пяти лет, если до достижения им возраста двадцати одного года не будет установлено, что данное лицо родилось не в США;
- лицо, родившееся за пределами США, если один из родителей иностранец, а другой — гражданин США, проживший до рождения ребенка не менее десяти лет на территории США.

Американцы, не являющиеся гражданами США:

- лицо, родившееся в заморских владениях США в день формального присоединения владений и после этого дня;
- лицо, родившееся за пределами США, оба родители которого американцы, но не являющиеся гражданами США;

- лицо, родители которого неизвестны и которое обнаружено в заморских владениях США в возрасте до пяти лет.

Натурализация включает:

- знание английского языка, в том числе умение писать, читать и использовать в речи наиболее употребляемые слова и выражения. Требование не применяется к лицам, физически не способным его выполнить, лицам, достигшим возраста свыше пятидесяти лет и проживающим в США более двадцати лет;

- знание и понимание истории, принципов и форм правления США;

- постоянное место жительства в США не менее пяти лет непосредственно до подачи заявления, а также проживание в штате, где подано заявление, не менее шести месяцев, и в течение этого срока лицо обладало высокими моральными качествами;

- отсутствие в стране свыше шести месяцев, но менее года в течение срока, когда требуется постоянное проживание для приема в гражданство, непосредственно до подачи заявления о натурализации.

Окончательное рассмотрение заявления о натурализации проводится в открытом судебном заседании в составе одного или нескольких судей после принесения присяги перед судом подателем заявления.

3. Государственные органы США

Конгресс США. 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 выражает интересы всего американского народа, а сенат как верхняя палата конгресса — 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 четырехсот тридцати пяти 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 возрастную цензу (возраст кандидатов — не менее двадцати пяти лет), цензу гражданства (американское гражданство не менее семи лет), цензу оседлости (проживание в штате, на территории которого находится избирательный округ).

Палата представителей не может быть распущена досрочно. Члены палаты (конгрессмены) также не могут быть отозваны досрочно. Они неприкосновенны на время сессии, в период пути на сессию и обратно, но за ряд преступлений могут быть арестованы и во время нее.

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 сто 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 тридцатилетнего возраста, проживания в пределах штата. В сенат входит вице-президент США, который является его председателем, он обладает правом подписания принятых палатой законопроектов, однако права 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.

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 США предельно жестко. Это касается предметов ведения, по которым парламент вправе принимать законы. Однако данный перечень нельзя назвать исчерпывающим, поскольку парламентская компетенция может быть расширена путем толкования так называемых подразумеваемых полномочий.

Парламентская 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. Общие полномочия реализуются при согласовании решений обеих палат. 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 вы-

брать. Палата представителей возбуждает импичмент. Сенат ратифицирует международные договоры.

По решению Верховного суда Конгресс имеет право делегировать законодательные полномочия исполнительной власти.

Конгресс работает по сессиям по семь-восемь месяцев (с перерывами). Главная форма деятельности конгресса — законодательство. Президент вносит закон о бюджете. Голосование при принятии законов в палате представителей происходит возгласами. Законы подразделяют на публичные и частные, они принимаются в трех чтениях простым большинством обеих палат. При разногласии палат создается согласительный комитет.

Президент США. Американская конституция впервые в истории учредила пост выборного президента. В соответствии со ст. II Основного закона 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, достигший тридцатипятилетнего возраста и проживающий в стране не менее четырнадцати лет, обладающий избирательным правом. Причем 12-я поправка гласит, что президент и вице-президент, избираемые одновременно, не могут быть жителями одного штата. 22-я 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 (кроме 1 ноября). Досрочные выборы Конституцией США 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 пятьсот тридцать восемь 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.

Глава государства неприкосновенен: его нельзя арестовать и подвергнуть уголовному преследованию до тех пор, пока он не будет отстранен в соответствии с процедурой импичмента.

Вопросы организации исполнительной власти в американской конституции получили лишь схематичное отражение. Правовой статус президента и правительства (администрации) определен в Своде законов США.

В соответствии с Конституцией США президент обладает широким кругом полномочий. В их числе 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. Президент обращается к конгрессу с ежегодным посланием. Он утверждает законы в течение десяти дней или накладывает вето, преодолеваемое двумя третями голосов палат. Назначает высших должностных лиц, послов, федеральных судей, руководит государственным аппаратом, отвечает за подготовку и исполнение государственного бюджета. Имеет право помилования, награждает медалями.

Президент не несет политической ответственности перед конгрессом, но может быть отстранен им в порядке импичмента (только через эту процедуру). Основаниями являются государственная измена, коррупция либо иное тяжкое преступление или проступок. В американской конституционной практике было всего три реальных случая применения этой сложной процедуры отрешения президента от должности, но ни одна из них не была доведена до конца (последний раз — в 1998–1999 гг. в отношении Б. Клинтона). В соответствии с 25-й 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.

В США принято говорить не о правительстве, а об **администрации президента**, у которой имеется лишь совещательный голос, потому что решения принимает президент единолично. Министры осуществляют свою власть по вопросам их ведения на основе делегирования им соответствующих полномочий президентом. Должности премьер-министра также нет, ее совмещает президент. Под руководством президента работают, помимо министров, различные ведомства (например Совет национальной безопасности). Президент назначает федеральных должностных лиц. Вице-президент существенных полномочий не имеет. Он замещает президента, представляет в сенате.

Кабинет состоит из министров (глав департаментов), которые назначаются президентом, согласно Конституции США,

«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, отказ в одобрении со стороны сената бывает 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 именуется 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.

4. Система судебной власти в 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 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 в качестве судов первой инстанции рассматривают уголовные и гражданские дела. 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 США 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 включает три или четыре инстанции:

1) низовые суды (мировые суды, полицейские суды и т. д.), рассматривающие мелкие уголовные и гражданские дела;

2) суды первой инстанции (суды графств, округов, городские суды и др.), разбирающие подавляющее большинство гражданских и уголовных дел;

3) апелляционные суды, осуществляющие надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам. Решения апелляционных судов носят окончательный характер;

4) 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). Контроль конституционности в США осуществляется судами общей юрисдикции, а не специальными органами, как в большинстве стран Европы.

Практическое занятие

План

1. История разработки и принятия Конституции США. Билль о правах. Процедура внесения поправок к конституции.
2. Конгресс и Президент США.
3. Судебная система. Особенности конституционного контроля в США.
4. Американский федерализм.

Дополнительная литература

1. *Алебастрова И. А.* Основы американского конституционализма. М., 2001.
2. *Бернам У.* Правовая система США. М., 2006.
3. *Бибило В. Н.* Судебные системы зарубежных государств: учеб.-метод. пособие. Минск, 2012.
4. Конгресс США. М., 1989.

5. *Лафитский В. И.* Конституционный строй США. М., 2007.
6. *Мишин А. А.* Государственное право США. М., 1976.
7. *Мишин А. А., Власихин В. А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985.
8. *Остром В.* Смысл американского федерализма. М., 1993.
9. *Чудаков М. Ф.* Конституционное право Соединенных Штатов Америки: основные институты: пособие для студентов. Минск, 1999.
10. *Шумилов В. М.* Правовая система США: учеб. пособие. М., 2016.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал об истории государства и права США.

Контрольные вопросы

1. Чем можно объяснить долгожительство Конституции США?
2. В чем состоят различия правового статуса урожденных и натурализованных граждан США?
3. Каков сегодня конституционно-правовой статус индейцев?
4. Как вы думаете, чем объясняются те парадоксальные факты, что в статьях Конституции США норм о правах человека почти не содержалось, а сразу после ее принятия началась разработка Билля о правах?
5. Какое воплощение получил в Конституции США правовой принцип «разрешено все то, что не запрещено законом»?
6. Как вы думаете, почему не была ратифицирована поправка к Конституции США о равноправии мужчин и женщин?
7. Как вы оцениваете целесообразность заимствования нами института праймериз? Каковы его предназначение, достоинства и недостатки?
8. Поправка 1 к Конституции США установила, что Конгресс не может принимать законы, ограничивающие целый ряд прав человека. Почему в поправке установлен запрет только в отно-

шении актов Конгресса? А президент может издавать соответствующие акты? А суды? А органы государственной власти штатов? Ответ обоснуйте.

9. Охарактеризуйте причины появления и сохранения косвенных выборов Президента США, их достоинства и недостатки.

Контрольные задания и задачи

1. Напишите эссе на одну из следующих тем:

1) Особенности конституции США.

2) Роль Билля о правах в становлении американского конституционализма.

3) Роль президента в политической системе США.

4) Особенности американского федерализма.

2. Охарактеризуйте конституционный строй США. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ТЕМА 11. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Учебные вопросы

1. Конституция Великобритании, ее структура.
2. Парламент Великобритании.
3. Монарх Великобритании.
4. Правительство Великобритании.

1. Конституция Великобритании, ее структура

Великобритания — парламентская монархия, унитарное государство с автономными единицами (Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс).

Великобритания не знает единовременно созданного акта, действующего в качестве конституции. Особенности британской конституции относятся к ее форме, но не касаются ее содержания, сущности. По форме эта конституция имеет комбинированный, несистематизированный характер: она складывается из двух частей — писаной и неписаной. Такой характер имеют все отрасли английского права, поэтому конституционное законодательство не отличается каким-либо особым своеобразием в этом плане. Внешне конституционное законодательство представляется не очень четким, определенным.

Британскую конституцию часто называют неписаной, имея в виду то, что она никогда не была «записана» в едином акте. Писаная и неписаная ее части имеют, в свою очередь, различные, весьма разнообразные источники.

Писаная часть включает статутное право, то есть принятые в различные годы и даже эпохи акты парламента (законы), регулирующие вопросы конституционного характера (но ни один из этих законов не является основным законом); с формальной точки зрения любой акт парламента может быть конституционным; главное в том, регулирует ли он отношения названного уровня. 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. (Хабеас корпус акт — 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. В комплекс нормативных актов входили также: 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, регламентирующие 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 сорока.

Объективно к писаным актам относятся и судебные решения (прецеденты), имеющие своим предметом вопросы, также носящие конституционный характер. Хотя эти решения существуют в писаной форме, то есть зафиксированы на бумаге, британская доктрина относит их к неписаной части права. Выражение «писаный закон» означает закон, формально принятый парламентом, независимо от того, зафиксирован он на бумаге или нет, а термин «неписаное право» употребляется в отношении актов, не принимавшихся парламентом.

Судебные решения составляют систему «общего права»; они затрагивают главным образом права и свободы граждан, хотя в последнее время появились значительные нововведения.

Отсутствие единого акта о правах и свободах ведет к необходимости судебного толкования существующих законов и норм обычного права. Прецеденты регулируют также отношения между различными государственными органами. Судебных прецедентов огромное множество; наибольшее значение имеют решения высших судебных инстанций, особенно палаты лордов — верховной судебной инстанции страны. Ее решения носят обязательный характер; их принципам должны следовать все судебные инстанции, за исключением (до 1966 г.) самой палаты лордов. До названной даты эта палата была связана своими собственными предыдущими решениями. В 1966 г. лорд-канцлер, являющийся одновременно министром юстиции, в своем заявлении о судебной практике отметил, что палата лордов не будет более придерживаться названного правила, если того требуют интересы юстиции. Предыдущие решения, по его словам, представляют собой «достойные сожаления (unduly) препятствия, мешающие развитию судебной практики».

Обязательными прецедентами являются и решения апелляционного суда для всех судебных органов нижестоящего уровня, то есть для различных высших судов по гражданским делам, королевских судов по уголовным делам, а также для всех нижестоящих по отношению к ним судов (например, для судов графств, судов магистратов).

Решения Высокого суда правосудия по гражданским делам и решения Суда короны по уголовным делам также обязательны для нижестоящих судов. Все низшие суды, связанные решениями вышестоящих судов, свободны принимать собственные решения.

Английская правовая система знает и прецеденты необязательного характера, которые включают решения судов иных ветвей судебной власти, чем суды, рассматривающие конкретные дела, а также решения нижестоящих судов одной и той же ветви, учитываемые вышестоящими судами в своей практике, когда те заимствуют их правовой опыт.

К собственно неписаной части относятся конституционные соглашения (обычаи), нигде юридически не зафиксированные, но регулирующие, как правило, важнейшие вопросы государственной жизни. Эти соглашения, или система обычного права, рассматриваются в Великобритании как основа конституционного права. Обычаи представляют сложившиеся на практике правила, не пользующиеся судебной защитой. Они регулируют главным образом условия, связанные с Кабинетом министров и правительством в широком смысле этого понятия, отношения органов государственной власти между собой. Назовем некоторые из конституционных соглашений:

1. Акты парламента с юридической точки зрения издаются короной, палатой общин и палатой лордов. Королева обладает правом отказать в санкции в отношении принятого парламентом закона. По конституционному соглашению королева должна санкционировать такой акт, если против этого не возражает ее правительство.

2. Королева назначает премьер-министром лидера политической партии, которая обладает большинством мест в палате общин.

3. Премьер-министр должен быть членом палаты общин.

4. Правительство должно обладать доверием палаты общин. Если такое доверие отсутствует при обсуждении основных вопросов политики, то правительство должно уйти в отставку или посоветовать королеве распустить парламент.

5. Корона осуществляет свое право роспуска парламента по совету министров.

6. Министры короны индивидуально и коллективно ответственны перед парламентом.

7. Министры могут быть членами и палаты общин, и палаты лордов.

8. Парламент должен быть созван по меньшей мере один раз в течение года.

9. Судьи не должны принимать активного участия в политической жизни.

10. Члены парламента не должны критиковать судебную власть.

Исторически конституционные соглашения имеют различное происхождение. Они возникают в силу обстоятельств в результате межпартийной борьбы; играет роль и медленная эволюция существующей практики, приспособление ее к меняющимся условиям. Никто не может заставить какое-либо лицо или учреждение соблюдать конституционный обычай, для этого нет какого-либо специального органа.

Статутное право носит фрагментарный характер; парламентских актов по конституционным вопросам насчитывается около четырех тысяч, и это число постоянно увеличивается. Некоторые акты парламента могут рассматриваться как чисто конституционные, целиком посвященные какому-либо вопросу конституционного регулирования. К ним, в частности, относятся несколько законов о составе, взаимоотношениях и полномочиях палат парламента (законы о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрах 1963 г. и др.), законы об избирательном праве (многочисленные акты о народном представительстве, например 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг. и так далее, постоянно нивелирующие институты избирательного права и избирательной системы) и др.

Конституционные нормы содержатся и в законах, в которых регулирование подобных проблем является частью акта наравне с другими вопросами. Например, в Акте о министрах короны 1975 г. наравне с вопросами конституционного характера содержится много положений, относящихся к административному праву.

Конституционные нормы могут быть прописаны и в актах делегированного законодательства.

Своеобразная форма британской конституции влечет ряд последствий. Прежде всего, входящие в нее компоненты исключают какой-либо особый порядок их принятия, изменения или отмены. Другими словами, конституция относится к числу гибких, то есть изменяемых с соблюдением обычной процедуры в парламенте или в условиях обычного судопроизводства.

Следующая особенность — отсутствие органов полновесного конституционного контроля в традиционном его понимании, так как невозможно сопоставлять издаваемые акты, принимаемые судебные решения с уже существующими парламентскими законами и действующими судебными решениями, если эти законы и решения не обладают повышенной юридической силой. Тем более нельзя определить, соответствует ли издаваемый акт конституционным соглашениям, нигде юридически не зафиксированным.

Отсутствие иерархии в актах, издаваемых парламентом, всеми признаваемый суверенитет парламента и точное следование судов букве закона — дополнительные аргументы о невозможности существования в Великобритании конституционной юстиции.

Из характера британской конституции вытекает и то, что труды ученых-юристов признаются в качестве источника конституционного права, поскольку они содержат необходимые обобщения, анализ писаных и неписаных норм конституции. Толкование законов, прецедентов и обычаев является не первичным, а производным источником права. Хотя мнения ученых не обладают силой закона, при отсутствии других норм судьи обращаются к принципам, сформулированным в научных трудах. Будучи однажды принятыми высшими органами судебной власти, такие принципы начинают действовать. На развитие конституции повлияли труды таких британских ученых, как Дж. Локк (1632–1704 гг.), Э. Берк (1729–1797 гг.), У. Блэкстон (1723–1780 гг.), И. Бентам (1748–1832 гг.), А. В. Дэйси (1835–1922 гг.), Дж. Ст. Милль (1806–1873 гг.).

Названные источники британской конституции, однако, постепенно эволюционируют: заметно ослабевает роль прецедентного права, в то же время такие преимущества судебных прецедентов, как гибкость и эластичность, объясняют заинтересованность правящих кругов в сохранении «общего права». В последнее время заметно стало увеличиваться число источников статутного права.

Несомненно, что британская конституция по форме очень отличается от других зарубежных основных законов, хотя и не является уникальной. Подобную же форму имеет Конституция Новой Зеландии. Основной закон Канады 1982 г. с изданием Акта о Канаде приобрел систематизированный характер, включив с 1867 г. двадцать пять актов, регулирующих как конституционные, так и неконституционные вопросы, и оставив за своими пределами некоторые нормы чисто конституционного характера (например, касающиеся избирательного права).

2. Парламент Великобритании

Парламент — триединое учреждение: монарх (санкционирует закон, вето традиционно не использует, без разрешения не может присутствовать на заседаниях, все акты монарха контрасигнуются премьер-министром), палата лордов (только редкие возражения против законов), палата общин (фактический законодатель, вето палаты лордов преодолевается простым большинством голосов, но лишь на сессии следующего года).

Парламент, теоретический хранитель суверенитета, в любой момент может предложить новое правило, отменив или упразднив предыдущий обычай. Суверенитет парламента, фундаментальный принцип британского конституционного права, также является принципом обычного права.

Принцип парламентского верховенства означает: парламент «имеет, при английском государственном устройстве, право издавать и уничтожать всевозможные законы; нет ни одного лица, ни учреждения, за которым бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты парламента...

Всякий парламентский акт (или часть его), создающий новый закон или же отменяющий или изменяющий существующий закон, должен быть исполняем всеми судами. Тот же самый принцип с отрицательной стороны может быть выражен так: никакое лицо, никакое собрание лиц при английской Конституции не имеют права издавать постановления, которые были бы не со-

гласны с парламентскими актами, или, другими словами, пользовались бы судебной защитой вопреки парламентскому акту»¹, — писал выдающийся английский государствовед А. В. Дайси.

Палата общин, нижняя палата, избирается на пять лет без права отзыва членов. Численный состав палаты — шестьсот пятьдесят девять членов. Кворум для принятия решений — сорок человек. Заседания — полная рабочая неделя.

В палате создаются следственные комиссии, Комитет всей палаты, постоянные комитеты. Возможно выражение недоверия правительству.

Палата общин — единственный выборный центральный орган государственной власти. Только депутаты этой палаты могут именоваться членами парламента. Распущена палата может быть монархом. Палату общин возглавляет спикер, который назначается монархом (фактически избирается палатой), голосует только при равенстве прочих голосов, не может выступать и комментировать выступления, полностью административно руководит процессом работы (выступления, прения, лишение слова). Данная ответственная должность существует с 1377 г.

Избираться в палату может любой британский подданный (а также проживающие в стране граждане Ирландии и Содружества), достигший двадцати одного года и удовлетворяющий установленным в законодательстве цензам. Среди них 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.

¹ Дайси А. В. Основы государственного права Англии. М., 1907. С. 46–47.

К важнейшим полномочиям палаты относятся: принятие законов, бюджета, рассмотрение финансовых биллей, парламентский контроль деятельности правительства и т. д. Только эта палата может выразить последнему недоверие.

Палата лордов — верхняя палата британского парламента. Численный состав палаты — около тысячи двухсот пэров. Председательствует в палате лорд-канцлер, назначаемый премьер-министром (формально — монархом). Примечательно, что, несмотря на столь расширенный состав палаты, кворум составляет всего три человека, и в основном участие в ее работе принимают около ста человек (судебные лорды и пожизненные лорды).

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.

Длительное время палату возглавлял лорд-канцлер, назначавшийся на должность премьер-министром и являвшийся одновременно членом Кабинета (министром). Однако в связи с конституционной реформой с 2004 г. руководитель палаты лордов занимает данную должность на внутривыборной 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 финансовых биллей, которые вносятся лишь в палату общин), внесение поправок в законопроекты, принятые нижней палатой, и т. д.). Вторая группа полномочий заключается главным образом в контроле работы 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 взяло на себя большинство полномочий лорд-канцлера, в том числе в судебной сфере.

Законодательный процесс. Законопроекты вносятся в палату общин: от имени монарха проекты вносят министры, они же обычно вносят все общие проекты, а частные (персонального характера) поступают в виде петиций. 95 % проектов вносятся по инициативе правительства. Спикер может ставить на голосование один из вариантов поправок комитетов по законопроектам по своему усмотрению, ограничивать время прений. Решение принимается большинством общего числа членов палаты общин. Палата лордов имеет право вето (возврат в палату общин), преодолеваемое большинством палаты общин, но только на сессии следующего года. Денежные проекты обязательно принимаются палатой лордов в течение месяца (иначе это можно назвать автосогласием).

Большинство из принимаемых ежегодно законов (а их около сотни) — частные. Голосование производится возгласами (аккламация), выходом в разные двери («за» и «против»). Законопроекты обсуждаются только один день в неделю.

3. Монарх Великобритании

Глава государства занимает свой пост не путем выборов, а по наследству. Применяется кастильская система наследования:

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 качестве особого требования, предъявляемого к британскому монарху и членам его семьи, выступает принадлежность к Англиканской церкви.

До сих пор юридически королевские полномочия весьма велики, но в действительности они фиктивны. С XVIII в. полномочия монарха теоретически остаются неизменными. Монарх — составная часть парламента, глава исполнительной и судебной власти, глава Англиканской церкви и Церкви Шотландии, имеющей отдельный статус.

В Великобритании термин «монарх» не совпадает с термином «корона». Если первый обозначает личность и пост главы государства, то второй обозначает, во-первых, то же самое, во-вторых, всю исполнительную власть в стране, включающую помимо монарха премьер-министра и кабинет министров, составляющих правительство.

Монарх — символ единства нации, преемственности государства, гарант стабильности в обществе; лицо неприкосновенное, он не подлежит уголовной, административной, гражданской ответственности, не может быть задержан и т. д. Монарх политически нейтрален, не является членом какой-либо партии.

Юридически монарх обладает значительными полномочиями, которые подразделяются на личные и политические. К личным относятся: право на атрибуты монаршей власти, право на содержание королевского двора, право на освобождение от уплаты налогов.

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 министров. Прерогативы можно подразделить на полномочия, связанные со следующими сферами:

- законодательной (являясь частью парламента, монарх имеет право созывать и распускать парламент, имеет право подписи законопроектов, принятых этим органом, право абсолютного вето);
- управленческой (право назначать и увольнять министров, главу Кабинета, осуществлять руководство вооруженными силами, управлять 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).

Монарх — очевидный символ исполнительной власти. Формально она целиком принадлежит монарху, правительство — это всего лишь «министры Ее Величества». Теоретически монарх назначает премьер-министра, руководит администрацией государства, дипломатией и вооруженными силами. Английский монарх — глава Содружества Наций и некоторых иностранных государств (например, Канады).

Являясь составной частью парламента, монарх санкционирует принятые им законы, объявляет о созыве и роспуске палаты общин, открывает и закрывает сессии парламента. На практике же эти права не могут быть реализованы монархом по собственной воле. Премьер-министр — лидер победившей на парламентских выборах партии, то есть в основе его назначения лежит всеобщее голосование.

В законодательной области с 1708 г. монарх ни разу не отказал в санкционировании закона. Роспуск палаты общин ни в каком случае не может быть произведен без «совета» премьер-министра. И фактически монарх стал выполнять символические функции, олицетворяя единство королевства, включающего Северную Ирландию и Великобританию (Англию, Шотландию и Уэльс), и историческую близость к народу (монарх является главой Англиканской церкви и Церкви Шотландии).

Кроме того, правящая королева выполняет функцию национального и международного представителя страны, в некоторой мере облегчая соответствующие обязанности премьер-министра. На практике самым значительным полномочием монарха является консультирование своих министров, и прежде всего премьер-министра, на регулярных встречах (по меньшей мере раз в неделю); монарх должен подписывать значительное число важнейших государственных актов. Многолетнее нахождение на престоле делает английского монарха весьма искушенным в политических делах. На практике премьер-министры всегда прислушиваются к голосу королевы, хотя многое зависит от личности премьер-министра.

При монархе состоит Тайный совет, но даже его состав формируется помимо монаршей воли. Все законодательные, исполнительные и судебные органы формально получают свою власть от монарха.

4. Правительство Великобритании

Конституционному праву Великобритании известен термин «правительство» и почти неизвестен термин «кабинет», но последний во главе с премьер-министром управляет страной. Численность правительства составляет семьдесят пять — восемьдесят человек: министры, носители традиционных должностей, министры без портфеля, младшие министры, секретари, ранг министров имеют также генеральный прокурор, юридический советник правительства.

Правительство Великобритании — это высший исполнительный орган власти, возглавляющий государственную администрацию и осуществляющий государственное управление. 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.

Правительство не собирается на заседания. Из его состава выделяется узкий кабинет (около двадцати человек), в том числе государственные секретари иностранных дел, обороны, канцлер-казначей. В резиденции премьер-министра собирается «внутренний кабинет» (несколько министров) и принимает решения от имени кабинета. Решения принимаются без голосования.

Главная роль в управлении страной принадлежит премьер-министру. Он формирует правительство, представляет на подпись монарху правовые акты, предлагает монарху распустить нижнюю палату и назначить новые выборы. Премьер-министр назначается монархом и является лидером партии большинства в палате общин.

В правительстве множество вспомогательных органов: комитеты, комиссии, секретариаты, службы для исполнения законов. Правительство принимает нормативные акты от имени отдельных министров. Парламент может делегировать правительству право принимать акты, имеющие силу закона. За этими актами установлен парламентский контроль. Министерства имеют отделения на местах, с которыми органы самоуправления согласовывают назначение муниципальных чиновников.

Практически только правительство обладает законодательной инициативой. И ни один законопроект, исходящий от депутатов, не может быть принят, если он не имеет правительственной поддержки. Принимаемое в широких масштабах делегированное законодательство, почти не подверженное парламентскому контролю, бессилие парламента в финансовой и бюджетной сфере, а также в сфере контроля деятельности правительства — все это говорит об упадке британского парламента.

Практическое занятие

План

1. Конституция Великобритании, ее особенности.
2. Порядок формирования и верховенство парламента в Великобритании.
3. Статус монарха, компетенция и порядок престолонаследия.

4. Судебная власть в Соединенном Королевстве.
5. Реформа территориального устройства Соединенного Королевства.

Дополнительная литература

1. *Алексеев Н. А.* Палата Лордов Британского Парламента: от Суда Короля Эгберта до революции Премьера Т. Блэра, 825–2003 гг. М., 2003.
2. *Бибило В. Н.* Судебные системы зарубежных государств: учеб.-метод. пособие. Минск, 2012.
3. *Бромхед П.* Эволюция британской конституции. М., 1978.
4. Великобритания: эпоха реформ / под ред. А. А. Громыко. М., 2007.
5. *Коданева С. И.* Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004.
6. *Макдональд У.* Повседневная жизнь британского парламента. М., 2007.
7. *Романов А. К.* Правовая система Англии: учеб. пособие. М., 2010.
8. *Шаповал В. Н.* Британская конституция: политико-правовой анализ. Киев, 1991.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал по истории государства и права Великобритании.

Контрольные вопросы

1. Какова специфика соотношения юридической и фактической, формальной и материальной конституции в Соединенном Королевстве?
2. Какая разница между статусом и статутом?
3. Как вы думаете, поколеблен ли принцип парламентского верховенства учреждением законодательных органов в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии? А участвующимся проведением референдумов?

4. Верно ли характеризовать территориальное устройство Соединенного Королевства как квазифедерализм?

5. Почему большинство бывших британских колоний в той или иной форме сохранили государственно-правовую связь с Соединенным Королевством? Какое юридическое значение имеет членство государств — бывших британских колоний в Содружестве Наций?

6. Как вы думаете, появилась ли у палаты лордов перспектива ее восстановления как сильной палаты?

7. Каков порядок формирования и статус правительства. Каковы его взаимоотношения с законодательной и судебной властью?

Контрольные задания и задачи

1. Напишите эссе на одну из следующих тем:

1) История английского парламентаризма.

2) Кризис современного английского парламентаризма: вымысел или реальность?

3) Роль монарха в политической системе современной Великобритании.

4) Правовой обычай как источник британского права.

5) Особенности Конституции Великобритании.

2. Охарактеризуйте конституционный строй Великобритании. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ТЕМА 12. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ФРАНЦИИ

Учебные вопросы

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры.
2. Президент Франции.
3. Правительство Франции.
4. Парламент Франции.

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры

Франция имеет давнюю конституционную историю. С Великой буржуазной революцией конца XVIII в. во Франции было принято семнадцать конституций и конституционных хартий.

Конституция 1958 г., принятая на референдуме, учредила Пятую республику, заложила основы новой организации высших органов государственной власти, которая в литературе получила наименование полупрезидентской (смешанной) формы правления. Конституция была принята в условиях острого политического кризиса, неэффективности прежнего Основного закона 1946 г. По форме территориально-политического устройства Франция является сложным унитарным государством (Корсика — политическая автономия, Новая Каледония — ассоциированное государство). Во Франции действует демократический государственный режим.

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 гг.), который наделялся чрезвычайными полномочиями в законодательной сфере.

В юридическом смысле действующая Конституция Франции 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. были признаны Конституционным советом 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.

Действующая редакция Конституция 1958 г. состоит из краткой преамбулы и пятнадцати разделов, объединяющих восемьдесят пять статей. Два раздела были исключены конституционным законом 1995 г. (разд. 13 «О Сообществе» и разд. 17 «Переходные постановления»).

Согласно ст. 1, Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой. Она обеспечивает равенство перед законом всем гражданам, независимо от их происхождения, расы или религии. Она уважает все верования. Ее организация является децентрализованной.

Французский язык является языком Республики. Национальной эмблемой является трехцветный флаг — синий, белый, красный. Национальный гимн — «Марсельеза». Девиз Республики: «Свобода, равенство, братство». Ее принципы: правление народа по воле народа и для народа.

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 неурегулированными 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.

В Основном законе определен статус Конституционного совета — органа конституционного контроля. Ряд положений посвящен организации местного самоуправления.

Специфика французской конституции заключается прежде всего в том, что ее переходные положения наделяли правительство правом издавать имеющие силу закона ордонансы с тем, чтобы в течение полугода после ее промульгации была создана нормативная база учрежденных ею новых государственных институтов.

Фактически конституционная реформа началась сразу же после принятия основополагающего акта 1958 г. Хотя его разработки 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:**

- 1) утверждение конституционного закона на референдуме;
- 2) 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 французская конституция не обязывает президента каждый одобренный парламентом конституционный закон об изменении конституционного текста выносить на референдум. Это создает так называемую практику отложенного пересмотра Основного закона. При этом одобренные парламентом поправки не имеют срока давности.

Внесенные в Конституцию Французской Республики поправки касаются изменения времени парламентских сессий, определения субъектов запроса в Конституционный совет, порядка из-

брана президента, уголовной ответственности членов правительства и др. Наиболее серьезным изменениям конституционные положения подверглись в связи с вступлением государства в Европейский союз в 1992 г. В 2000 г. на общенациональном референдуме срок полномочий президента был сокращен с семи лет до пяти.

Конституция 1958 г. оговаривает недопустимость пересмотра республиканской формы правления.

Конституционный контроль во Франции осуществляется двумя различными органами — Конституционным советом и Государственным советом.

Конституционный совет состоит из девяти членов, полномочия которых длятся девять лет и не подлежат возобновлению. Конституционный совет обновляется на одну треть каждые три года. Три его члена назначаются президентом Республики, три — председателем Национального собрания, три — председателем сената. В Конституционный совет пожизненно входят бывшие президенты Республики.

Председатель назначается президентом. Его голос является решающим в случае разделения голосов поровну. Функции члена Конституционного совета несовместимы с функциями министра или члена парламента. Остальные случаи несовместимости устанавливаются органическим законом.

Полномочия Конституционного совета:

- следит за правильностью избрания президента Республики, рассматривает протесты и объявляет о результатах голосования;
- выносит решение о правильности избрания депутатов и сенаторов, если оно оспаривается;
- следит за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты;
- выносит решение о соответствии конституции органических законов до их промульгации и регламентов палат парламента.

Решения Конституционного совета какому-либо обжалованию не подлежат. Они обязательны для всех публичных властей, для всех административных и судебных органов.

Государственный совет назначается президентом и дает правительству заключения о соответствии его актов закону, а также оценивает с точки зрения конституционности акты регламентарной власти.

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 1789 г. права рассматриваются в качестве естественных и неотъемлемых, к ним причислены: свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению, а также равенство. Преамбула Конституции 1946 г. 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 права.

Важным органом, защищающим права французов, является посредник, или медиатор. **Институт омбудсмена** во Франции 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, ходатайствовать о возбуждении против них 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 необходимых мерах для пресечения противоправной практики, а также зафиксировать это в своем ежегодном докладе, представляемом в парламент.

Правовое регулирование выборов. Активным избирательным правом пользуются граждане, обладающие политическими и гражданскими правами, достигшие ко дню выборов восемнадцать лет. Существует ценз оседлости: в избирательные списки вносятся ли-

ца, проживающие в коммуне (низовой единице административно-территориального деления), как правило, не менее шести месяцев. Регистрация для избирателей считается обязательной, но невыполнение этой обязанности ненаказуемо, поскольку участие в выборах необязательно. Французские граждане, проживающие за границей, могут голосовать в дипломатических представительствах Франции или дать доверенность на голосование какому-либо избирателю в той коммуне, где они родились или жили.

Пассивное избирательное право для выборов в Национальное собрание (нижнюю палату парламента) устанавливается с двадцати трех лет, в сенат (верхнюю палату) — с тридцати пяти лет. Для президента минимальный и максимальный возраст не установлен. Считается, что он совпадает с условиями выборов в нижнюю палату.

Установлена несовместимость мандата парламентария и должности члена правительства, но можно быть одновременно парламентарием и депутатом местного совета, членом правительства и депутатом в местном органе самоуправления. Для кандидатов существует избирательный залог (залог возвращается, если кандидат получил не менее 5 % голосов).

2. Президент 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 — республика с сильной исполнительной властью, носителями которой выступают президент и правительство (Совет министров). Вместе они образуют центральную исполнительную власть.

Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Президент является главой Республики, верховным главноко-

мандующим, гарантом национальной независимости и территориальной целостности страны.

С 2002 г. президент 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 имеет широкие **полномочия в сфере управления**:

- 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 вызвать политический кризис;
- решает вопросы безопасности и внешней политики;
- как высшее должностное лицо осуществляет ряд полномочий в дискреционном порядке, другие полномочия требуют контрасигнатуры премьер-министра либо ответственных министров;
- издает важнейшие регламентарные акты — ордонансы, имеющие силу закона, и декреты для текущего регулирования.
- передает на референдум любой законопроект, не противоречащий Конституции Франции;
- после консультаций с премьер-министром и председателями палат объявляет о роспуске Национального собрания;
- аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных державах; иностранные послы и чрезвычайные посланники аккредитуются при нем;

- является главой вооруженных сил; председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны;
- осуществляет право помилования;
- ведет переговоры о заключении международных договоров и ратифицирует их.

Президент может осуществлять чрезвычайные полномочия в случаях, когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных властей прекращено. Президент принимает меры, которые диктуются обстоятельствами, после официальной консультации с премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом.

3. Правительство Франции

Правительство несет ограниченную парламентскую ответственность перед нижней палатой. Ответственность реализуется путем принятия резолюции порицания (вотум недоверия).

Правительство является коллегиальным органом. Оно определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы.

В условиях действующего государственного механизма очень важен партийный состав нижней палаты. 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. 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**. Функции члена правительства несовместимы с осуществлением любого парламентского мандата, с любой должностью профессионального представительства общенационального характера, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью.

Премьер-министр обладает достаточными полномочиями. На него возложена ответственность за национальную оборону, исполнение законов, взаимодействие с парламентом. Он назначает на гражданские и военные должности, может делегировать некоторые из своих полномочий министрам. В случае необходимости он замещает президента Республики в качестве председателя на заседаниях советов и комитетов. В исключительных случаях он может замещать президента в качестве председателя на заседаниях Совета министров по определенному поручению президента и с определенной повесткой дня.

Акты премьер-министра в случае необходимости контрасигнуются министрами, ответственными за их исполнение.

Акты правительства, являющиеся по природе подзаконными, подлежат подписанию президентом. Однако согласно Конституции Франции в ряде случаев правительство вправе просить парламент о разрешении в течение ограниченного срока проводить путем издания ордонансов (актов, имеющих силу) мероприятия, относимые к сфере законодательного регулирования.

4. Парламент Франции

Высшим представительным и законодательным органом Франции является бикамеральный парламент. **Национальное собрание**, нижняя палата, включает пятьсот пятьдесят семь депутатов от метрополии и двадцать два депутата от заморских территорий, избираемых на пять лет на основе всеобщего и

прямого голосования. Национальное собрание рассматривается как орган общенационального представительства.

Сенат, верхняя палата, представляет интересы территориальных коллективов. В его составе триста двадцать один парламентарий. Члены сената избираются сроком на девять лет путем косвенных выборов, то есть специальной избирательной коллегией, состоящей приблизительно из 108 тыс. человек. В избирательную коллегию входят депутаты нижней палаты (около шестисот человек), члены региональных и генеральных советов, они же члены советов регионов и департаментских советов (имеется двадцать шесть советов регионов и около ста советов департаментов). В совокупности в избирательную коллегию входит около 3 тыс. таких советников. Наконец, в коллегию входят избранные представители муниципальных советов (их приблизительно 104 тыс. человек).

Палаты фактически обладают одинаковой компетенцией, различия в основном касаются лишь законодательного процесса, а также сферы парламентского контроля. Правомочиями по роспуску нижней палаты обладает глава государства.

Каждая палата имеет бюро, в состав которого входят председатель палаты (он является представителем наиболее крупной партийной фракции в палате), вице-председатели, секретари и квесторы (последние поддерживают порядок в палате и занимаются административно-хозяйственными вопросами).

Любой императивный мандат является недействительным, права отзыва не существует. Совмещение депутатского мандата с государственными должностями невозможно, избранный должен отказаться от должности и некоторых других постов в течение двух недель после избрания (или отказаться быть парламентарием). Председатель Национального собрания избирается на срок легислатуры. Председатель сената избирается после каждого частичного обновления этой палаты.

Ни один член парламента не может подвергаться преследованию, розыску, аресту, заключению или суду за высказанное мнение или за голосование при исполнении им своих функций.

Ни один член парламента за преступления или проступки не может подвергаться аресту и каким-либо любым другим мерам, связанным с лишением или ограничением свободы; это возможно только с разрешением бюро палаты, в состав которой он входит. Такое разрешение не требуется в случае задержания на месте совершения преступления, или деликта, или окончательного осуждения. Задержание, меры, связанные с лишением или ограничением свободы, или преследование члена парламента приостанавливаются на период сессии, если того потребует палата, в состав которой этот член входит.

Парламент собирается на одну очередную сессию в году, которая длится не более ста двадцати дней. Парламент собирается на внеочередную сессию по требованию премьер-министра или большинства членов, составляющих Национальное собрание, по определенной повестке дня. Внеочередные сессии открываются и закрываются декретом президента.

Члены правительства имеют доступ в обе палаты. Они должны быть заслушаны по их требованию. Им могут помогать комиссары правительства.

Заседания обеих палат являются публичными. Каждая палата может заседать в качестве секретного комитета по просьбе премьер-министра или десятой части ее членов.

Парламент принимает три вида законов: конституционные (по изменению Конституции Французской Республики), органические (по указанным в конституционных нормах вопросам) и обычные. Правом законодательной инициативы обладают парламентарии и правительство.

Объявление войны разрешается парламентом. Осадное положение декретируется Советом министров. Продление его на срок более двенадцати дней может быть разрешено только парламентом.

Законопроекты обсуждаются в Совете министров по получении заключения Государственного совета и затем вносятся в бюро одной из двух палат. Проекты законов о финансах и финансировании социального обеспечения сначала вносятся в Национальное собрание. Проекты законов, имеющих в качестве своей основной цели

организацию территориальных коллективов, и проекты законов о представительных органах французов, проживающих за пределами Франции, сначала вносятся в сенат. Обсуждение законопроектов в палате, в которую они внесены, происходит на основе текста, представленного правительством. Правительство может вносить поправки, требовать срочного принятия текста закона.

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 в течение пятнадцати дней должны быть подписаны президентом. Если он не согласится с каким-либо положением закона, то вправе потребовать его повторного обсуждения. Если закон будет принят повторно в прежней редакции абсолютным большинством голосов, президент обязан его подписать. Любой законопроект может быть передан главой государства в Конституционный совет для проверки соответствия его Конституции Франции.

Парламентский контроль правительства во Франции ограничен, однако парламент вправе выразить правительству недоверие, приняв резолюцию порицания.

Практическое занятие

План

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры.
2. Президент и правительство Франции: компетенция и взаимодействие.
3. Парламент, правовое положение и полномочия палат.
4. Судебная власть. Высший совет магистратуры. Конституционный и Государственный советы: статус, полномочия.
5. Территориальное устройство. Организация местного управления и самоуправления во Франции.

Дополнительная литература

1. *Ардан Ф.* Франция: государственная система. М., 1994.
2. *Бибило В. Н.* Судебные системы зарубежных государств: учеб.-метод. пособие. Минск, 2012.
3. *Жакс Ж. П.* Конституционное право и политические институты. М., 2002.
4. *Керимов А. Д.* Парламентское право Франции. М., 1998.
5. *Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993.
6. *Маклаков В. В.* Административная юстиция во Франции. М., 2006.
7. *Маклаков В. В.* Парламент Франции. Перевод законодательных актов. Ч. I. Национальное собрание. М., 2008.
8. *Маклаков В. В.* Парламент Франции. Перевод законодательных актов. Ч. II. Сенат. М., 2009.
9. *Маклаков В. В.* Судебная власть во Франции. Новое законодательство. М., 2007.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал по истории государства и права Франции.

Контрольные вопросы

1. Почему период действия Конституции 1958 г. именуется Пятой республикой?
2. Что представляет собой юридическая Конституция Франции? Есть ли у нее какое-либо сходство с Конституцией России?
3. В чем особенность конституционного регулирования прав и свобод во Франции? Сравните этот институт с аналогичными институтами других стран, включая Россию. Сопоставьте перечень конституционных прав и свобод, их формулировки, гарантии, сделайте выводы.
4. По какой системе избираются палаты парламента, президент, местные советы, мэры? Какое требуется в соответствующих случаях большинство голосов? Сравните с порядком выборов в нашей стране.

5. Чем различается регулирование компетенции парламента во Франции и в России? В чем различие регулирования, содержащегося в ч. 2 и 3 ст. 34 французской конституции?

6. В чем сходство и различие конституционного статуса правительства во Франции и России?

7. Есть ли во Франции делегированное законодательство? В случае утвердительного ответа приведите соответствующие конституционные положения. Есть ли оно в России?

8. Что такое ордонанс и декрет? Чем они различаются? Какие бывают декреты?

9. В чем особенность французского вопроса о доверии? А как в России?

10. Каковы особенности уголовной ответственности членов французского правительства?

11. Сравните компетенцию Конституционного совета Франции и Конституционного Суда России. Почему эти органы конституционного контроля называются различно?

12. В чем сходство и различие организации региональной и местной власти во Франции и России?

Контрольные задания и задачи

1. Подготовьте сравнительный анализ Конституций Франции 1946 г. и 1958 г.

2. Охарактеризуйте конституционный строй Франции. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ТЕМА 13.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Учебные вопросы

1. Основной закон Германии.
2. Федеральные органы власти в Германии.
3. Судебная система Германии.

1. Основной закон Германии

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 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) одиннадцати западногерманских земель (кроме Баварии), и вступил в силу 23 мая 1949 г. Одобрили Основной закон и державы-оккупанты, он стал обязателен для всех западногерманских земель.

Основной закон ФРГ состоит из краткой преамбулы, четырнадцати разделов и ста сорока шести статей, причем три раздела были включены в базовый текст уже в период его действия.

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.

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.

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 Европейский союз.

Основные черты Основного закона: отвергает прежние фашистские порядки и исходит из принципа демократии, равенства, разделения властей, справедливости; провозглашает федеративное устройство государства и запрещает его изменения; закрепляет право каждого оказывать сопротивление всем, кто пытается сменить свободный демократический строй, если нет иных методов.

Согласно Основному закону, Германия — демократическое, социальное и правовое государство с многопартийной системой.

Вся власть исходит от народа, который осуществляет ее путем выборов и разного рода голосований.

Концепция правового государства находит свое выражение в нормах, по которым суд является независимым. Установлена ответственность государства, его должностных лиц перед гражданином. Закон обратной силы не имеет.

2. Федеральные органы власти в Германии

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, шестьсот семьдесят два его депутата избираются всем населением сроком на четыре года путем всеобщих, прямых, равных, свободных выборов при тайном голосовании. В голосовании принимают участие избиратели с восемнадцати лет, проживающие в Германии от трех месяцев, кроме недееспособных по суду. Часть парламентариев избирается по одномандатным округам, часть — по партийным спискам (избирателю предоставляется сразу два бюллетеня). Индемнитет не распространяется на клевету, иммунитет — на задержание в момент преступления или в течение следующего дня.

Бундесрат — это орган представительства субъектов Федерации. Он состоит из членов правительств федеральных земель (всего шестьдесят восемь членов). 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, более 7 млн — шесть. Земельное правительство имеет право отзываться 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 рассматривает прежде всего законы, которые затрагивают интересы и потребности земель. Согласие бундесрата на принятие закона необходимо (с правом вето) только для конституционных моментов: для изменений границ земель и разделения полномочий ФРГ и земель. Для прочих — вето преодолевается бундестагом простым большинством.

Бундестаг имеет право делегировать свои полномочия любому федеральному исполнительному органу или чиновнику.

Право законодательной инициативы имеют 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 закона в силу) 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 выборов 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.

Правительство ФРГ. Федеральное правительство представляет собой орган исполнительной власти, который осуществляет функции управления государством. Оно состоит из федерального канцлера и федеральных министров. Они не могут занимать другие оплачиваемые должности, осуществлять иную профессиональную деятельность.

Министры назначаются президентом по предложению канцлера и увольняются канцлером. Бундестаг может выразить недоверие как канцлеру, так и министру.

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.

Канцлер 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, то есть 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 роспуске 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, полномочия которого ограничены. Считается, что исполнительной властью обладают президент и правительство, на деле он действует по указаниям последнего. Он лишь глава государства, реально исполнительную власть осуществляет правительство («канцлерская республика»).

В Германии проводятся косвенные выборы президента; он избирается не гражданами ФРГ, а специальным органом, Федеральным собранием, сроком на пять лет. В случае досрочного прекращения или обнаружения препятствий к выполнению функций президента его полномочия временно выполняет председатель бундесрата.

Выдвинуть кандидатуру на пост президента может любой член Федерального собрания. Кандидату должно быть не менее сорока лет, он должен обладать избирательным правом. Избираться кандидат может не более двух раз. Президент не может быть членом парламента, правительства, местных органов власти, занимать другие должности и т. д.

Согласно Основному закону ФРГ президент представляет государство, заключает международные договоры, аккредитует дипломатов, назначает федеральных судей, имеет право помилования. Для действительности таких актов необходима контрасигнатура канцлера или министра. Президента могут лишиться должности в случае обвинения в умышленном нарушении Основного закона или иного закона либо временно отстранить по обвинению до решения дела по существу, в этом случае его полномочия перейдут к председателю бундестага.

3. Судебная система Германии

Судебная власть в ФРГ не существует в виде какого-то одного высшего судебного органа ни в федерации, ни в землях. В

Германии существует **специализированная судебная система**. Помимо Федерального конституционного суда и конституционных судов земель, действует еще пять ветвей правосудия: **общая, административная, трудовая, финансовая и социальная юстиция**.

Конституционный суд состоит из двух палат и шестнадцати судей, половину избирает бундесрат, половину бундестаг (двумя третями голосов на двенадцать лет без переизбрания). В компетенцию суда входят: 1) толкование федеральной конституции; 2) рассмотрение споров по вопросу взаимоотношения федерации и земель, а также земель между собой; 3) рассмотрение жалоб общин и их союзов по нарушениям законов; 4) рассмотрение заявлений граждан на нарушение их конституционных прав юридическими актами; 5) рассмотрение жалоб на решения бундестага, касающихся выборов и т. д. В Конституционный суд может обратиться любой гражданин.

В землях действуют конституционные суды земель. Они вправе контролировать соответствие законов земель федеральной или местной конституции.

Каждая из пяти вышеназванных ветвей правосудия имеет верховный орган (высший суд). Эти судебные органы не зависят друг от друга. В случае разногласий созывается совещание из представителей этих органов, которое принимает решение, обеспечивает единство судебной практики.

Суды общей компетенции рассматривают уголовные и гражданские дела; суды по трудовым спорам — споры между работником и работодателем; административные суды — иски граждан к государственным служащим и иски государственных служащих к администрации; суды по социальным делам рассматривают иски граждан к государственным учреждениям по вопросам пенсий и выплат.

В системе общих судов большую часть уголовных и гражданских дел рассматривает участковый суд в составе судьи и двух заседателей. Суд земли рассматривает более сложные

уголовные и гражданские дела, а также является апелляционной инстанцией. Верховный суд земли проводит ревизию — особый процесс в германском праве, где сочетаются элементы апелляции и кассации. Федеральная судебная палата осуществляет только кассационный процесс. В низовых судах других ветвей в процессе участвуют трое судей и двое заседателей.

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, то есть 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.

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, 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 и 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.

Практическое занятие

План

1. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика.
2. Федеральный президент и федеральное правительство: порядок назначения, компетенция, ответственность.
3. Бундестаг и бундесрат: формирование, компетенция, взаимоотношения.
4. Судебная власть, специфика ее организации. Федеральный конституционный суд.
5. Территориальное устройство. Организация местного управления и самоуправления.

Дополнительная литература

1. *Баранова К. К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000.
2. *Белов В. Б.* Бавария в системе германского федерализма: опыт для Москвы как субъекта Федерации. М., 2003.
3. *Бибило В. Н.* Судебные системы зарубежных государств: учеб.-метод. пособие. Минск, 2012.

4. Государственное право Германии. В 2 т. М., 1994.
5. *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001.
6. *Жилинский А., Рерихт А.* Введение в немецкое право. М., 2001.
7. Опыт европейского федерализма. История и современность. М., 2002.
8. Современный немецкий конституционализм. М., 1994.
9. *Сущинская С. И.* Конституционный строй ФРГ: учеб. пособие. М., 2001.
10. *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал об истории государства и права ФРГ.

Контрольные вопросы

1. Из каких актов складывается действующая юридическая конституция Германии?
2. Чем германская конституция отличается от французской и итальянской?
3. Какой порядок реализации права собраний установлен Основным законом?
4. Кто является субъектом основных прав, записанных в ст. 9 Основного закона?
5. Назовите те права и свободы, которые признаются только за немцами, и те, субъектом которых может стать каждый. Что можно заключить из этого разграничения? Сравните с гл. 2 Конституции России и сделайте вывод.
6. Подумайте, в чем заключается социальная функция собственности (ч. 2 ст. 14 Основного закона), как практически она может быть реализована.
7. Истолкуйте содержание ч. 3 ст. 20 Основного закона. Объясните, в частности, почему здесь говорится не столько о законе, но о законе и праве.

8. Можно ли считать Христианско-демократический союз (ХДС) конфессиональной и клерикальной партией?

9. Сравните конституционные полномочия германского федерального правительства в бюджетном процессе с конституционными полномочиями Правительства Российской Федерации.

10. Сравните порядок формирования бундестага и бундесрата, с одной стороны, и палат российского Федерального Собрания — с другой. Выявите черты сходства и различия.

11. Сколько раз одно и то же лицо может избираться на должность федерального президента?

12. Чем Федеральное собрание Германии отличается от одноименного органа в России?

13. В чем различие полномочия федерального президента распускать бундестаг по ст. 63 и ст. 68 Основного закона?

14. Федерация в Германии симметричная или асимметричная? Обоснуйте ваш ответ.

15. Сравните конституционные формулировки презумпции законодательной компетенции субъектов федерации в Германии и России.

16. Сравните компетенцию Федерального конституционного суда Германии и Конституционного Суда Российской Федерации.

Контрольные задания и задачи

1. Напишите эссе на одну из следующих тем:

- 1) Особенности германского федерализма.
- 2) Место президента в системе органов власти ФРГ.
- 3) Объединение Германии: политико-правовой аспект.

2. Охарактеризуйте конституционный строй ФРГ. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ТЕМА 14 .

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Учебные вопросы

1. Конституция КНР 1982 г., ее характеристика.
2. Высшие органы государственной власти и управления в Китае.
3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии в Китае.

1. Конституция КНР 1982 г., ее характеристика

После образования Китайской Народной Республики в 1949 г. ее основные законы принимались в 1954, 1975, 1978, 1982 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 под волюнтаристскими экспериментами коммунистической номенклатуры типа политики «большого скачка» и «великой культурной революции», осуществлявшимися в первые десятилетия существования КНР.

Действующая Конституция КНР принята на специальной сессии Всекитайского собрания народных представителей в 1982 г.

Конституция 1982 г. — это сто тридцать восемь статей, объединенных в четыре главы. В соответствии со ст. 1, Китайская Народная Республика есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй — основной строй КНР. Любым организациям или отдельным лицам запрещается подрывать социалистический строй.

Черты Конституции КНР:

1. Является конституцией социалистического типа, в ее основу положены марксистско-ленинские идеи. Поэтому официаль-

ной 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. XX в. появились конституционные положения о задаче строительства 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. Китайская конституция исходит из социалистической доктрины прав и обязанностей гражданина, которая отрицает естественный характер прав человека. Права и свободы подчинены целям и задачам социалистического строительства.

7. В документе закреплены пять принципов международных отношений: взаимное уважение суверенитета, уважение территориальной целостности, ненападение, невмешательство во внутренние дела, равенство и взаимная выгода.

8. Закреплены основы политической системы: руководящая роль компартии в обществе и государстве, диктатура пролета-

риата, создание широкого патриотического Единого фронта под руководством компартии, государственная власть принадлежит народным представителям (Советам).

Изменение Конституции осуществляется по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) или одной пятой ВСНП, принимается изменение двумя третями ВСНП. Статей, не подлежащих изменению, нет. Конституция является гибкой.

В Китае отсутствует специальный орган конституционного контроля. Государственные органы, издающие правовые акты, контролируют соответствие этих актов Конституции КНР. Контроль законности осуществляет прокуратура.

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 коллектива, законным правам других граждан. Государство охраняет права и интересы женщин, обеспечивает им равную с мужчинами оплату равного труда, воспитывает и выдвигает кадровых работников из числа женщин.

Законодатель закрепил в целом небольшую номенклатуру основных прав и свобод с акцентом на социально-экономических правах. Однако провозглашенное право на труд фактически не гарантировано государством, и в стране существует безработица. С большими ограничениями действует право на образование. Не ликвидирована неграмотность, хотя прогресс в этой сфере несомненен. Отсутствует единое право на социальное обеспечение в старости в общегосударственном масштабе. Однако 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.

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 КНР 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. Запрещаются 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 за-

коном налоги. Военная 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. Несмотря на то, что в последние годы намечилось смягчение в демографической политике Китая, супруги обязаны осуществлять плановое деторождение.

2. Высшие органы государственной власти и управления в Китае

К высшим государственным органам власти Китая относятся Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), его Постоянный комитет, Председатель Китайской Народной Республики, Государственный совет, Центральный военный 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.

Выборы в ВСНП осуществляются собраниями народных представителей провинций, крупных автономий, городов центрального подчинения и армии, и его члены (депутаты) работают на непрофессиональной основе.

ВСНП — однопалатный однопартийный орган, который включает максимум три тысячи депутатов, совмещающих депутатство с работой («для близости к избирателям»). На сессиях (только две недели один раз в год) присутствует правительство, высшие судьи, генпрокурор. Мандаты императивные (с правом отзыва депутата ВСНП большинством голосов того собрания, которое данного депутата выбрало, или голосов постоянного комитета этого собрания). Срок депутатских полномочий — пять лет.

Полномочия ВСНП:

- принимает и изменяет Конституцию КНР;
- осуществляет контроль проведения 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.

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 трехсот пятидесяти — четырехсот человек. Его руководители — председатель, заместители председателя, а также начальник секретариата.

Основные полномочия данного органа:

- толкование Конституции КНР, контроль проведения 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;
- контроль работы Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры;
- отмена административно-правовых актов, противоречащих Конституции КНР и законам;
- ратификация и денонсация международных договоров КНР.

Таким образом, 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 ВСНП и несет перед ним ответственность.

Единоличным главой государства является **Председатель Китайской Народной Республики**. Существует институт заместителя главы государства, им является заместитель Председателя КНР. Председатель и его заместитель избираются на сес-

сии ВСНП на пять лет. На основании решений ВСНП и Постоянного комитета председателем может стать любой гражданин старше сорока пяти лет с политическими правами и не более двух раз подряд. 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, публикует законы, указы о помиловании, мобилизации, 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 Центрального комитета Коммунистической партии КНР — правящей партии Китая.

Важное место в системе властных институтов принадлежит **Государственному совету КНР — центральному правительству**. Это исполнительный орган 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.

Центральный военный совет — коллегиальный орган военного управления. Он обладает правом законодательной инициативы. Роль совета связана с особой ролью армии в Китае. Центральный военный совет состоит из председателя, заместителей председателя, членов совета. Председатель Центрального военного совета ответствен перед ВСНП и его Постоянным комитетом.

В КНР действует конституционная норма об ограниченности времени пребывания высших должностных лиц на своих постах (включая Председателя КНР и Премьера Государственного совета) двумя пятилетними сроками, что весьма разумно и полностью соответствует общепринятым зарубежным стандартам в этой области.

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 ответствен перед ВСНП и его Постоянным комитетом. В стране отсутствует институт специализированного судебного конституционного контроля.

3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии в Китае

Современный Китай — унитарное государство, построенное на централизованных началах. Он характеризуется многонациональным (полиэтническим) составом населения, хотя примерно 93 % населения — этнические китайцы (ханьци).

По Конституции КНР все национальности равноправны. Государство гарантирует законные права и интересы малочисленных национальностей, некоторые из которых насчитывают миллионы.

В КНР три уровня системы административно-территориального устройства:

1. Провинции, автономные национальные районы (автономные области), три города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь). Особый статус и максимальную самостоятельность имеют специальные административные районы Сянган (бывший Гонконг) и Макао, находившиеся до 90-х гг. XX в. под колониальным управлением Великобритании и Португалии соответственно.

2. Уезды, автономные округа, автономные уезды, города.

3. Волости, национальные волости, городские районы, 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 рассредоточено 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 шесть), далее идут автономные округа (их тридцать) и автономные уезды (более ста двадцати).

Законодательная основа статуса национально-территориальной автономии — Конституция КНР, закон о национальной автономии, положения об автономии, утверждаемые вышестоящими государственными органами.

В КНР наряду с вышеназванными формами автономных образований существуют автономные волости (их сто двадцать четыре), которые не являются разновидностью национальной автономии и обладают ограниченными полномочиями.

Практическое занятие

План

1. Конституция КНР 1982 г., ее характеристика.
2. Высшие органы государственной власти и управления КНР.
3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии.
4. Местные органы государственной власти и управления.

Дополнительная литература

1. *Егоров К. А.* Представительная система Китая: история и современность. М., 1998.
2. Как управляется Китай: эволюция властных структур Китая в конце XX — начале XXI века / под ред. М. Л. Титаренко. М., 2004.
3. *Кокарев К. А.* Политический механизм особых автономий Китая. М., 2004.
4. *Кокарев К. А.* Политический режим и модернизация Китая. М., 2004.
5. Общество и государство в Китае. М., 2006.
6. Современное законодательство Китайской народной Республики: сб. норм. Актов / сост., ред., автор предисл. Л. М. Гудошников. М., 2004.
7. *Третьяков К. Н.* Основные источники современного конституционного права Китайской Народной Республики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
8. *Трошинский П. В.* Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие и характерные особенности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 5. С. 99–117.
9. *Чупанов А. С.* Государственный строй Китайской Народной Республики: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал об истории государства и права КНР.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности государственного права КНР, обусловленные ее социалистическими целями?
2. Сравните конституционное регулирование прав, свобод и обязанностей в КНР и России. Какие вы видите отличия?
3. Какие особенности вы усматриваете в конституционном регулировании основ общественного строя в КНР?
4. Что можно сказать об институтах непосредственной демократии в КНР?
5. Каковы форма правления и государственный режим в КНР?
6. Существует ли в КНР разделение властей?
7. В чем заключается основная особенность законодательной власти в КНР?
8. Существует ли в КНР независимый суд? Обоснуйте свой ответ, используя государственно-правовое регулирование институтов суда и прокуратуры.
9. Есть ли в КНР местное самоуправление?

Контрольные задания и задачи

1. Подготовьте презентацию по теме «Современные тенденции в политико-правовом развитии КНР».
2. Охарактеризуйте конституционный строй КНР. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ТЕМА 15.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ЯПОНИИ

Учебные вопросы

1. Конституционное развитие Японии.
2. Конституционный статус императора Японии.
3. Парламент Японии: порядок формирования и компетенция.
4. Кабинет министров Японии.

1. Конституционное развитие Японии

Япония в течение длительного времени была закрытой для внешнего мира страной. Только в 1858 г. она была вынуждена открыть свои порты для иностранных судов, подписав торговые договоры с Россией, США, Францией и Нидерландами и предоставив этим странам огромные привилегии.

В конце 70-х гг. XIX в. началось «приобщение» Японии к европейскому праву. Правящие круги должны были выбрать один из двух путей: воспринять либо европейскую, либо англосаксонскую модель права. Последняя была весьма сложна для японского восприятия. Была выбрана французская модель, которая в то время обладала высокой престижностью (международная роль Франции в эпоху Наполеона I и Наполеона III, распространенность в других странах мира, простота построения). В страну были приглашены французские специалисты, которые разработали два кодекса — уголовный и уголовно-процессуальный. Они были промульжированы императором и вступили в силу в 1877 г. Были начаты работы по кодификации гражданского права.

В конце 80-х гг. намечился отход от французских образцов и переход к концепциям германского права, что объяснялось политическими причинами, а именно поражением Франции в войне с Пруссией в 1871 г., установлением во Франции республиканской формы правления. Японскому дворянству (самураям), которому собственный император служил олицетворением Бога,

был более по душе германский император Вильгельм II (1859–1941), чем французский республиканский президент.

Первая конституция (Конституция Мэйдзи) принята в 1889 г. Она была в значительной мере «списана» с монархической Конституции Пруссии 1851 г. и отчасти с других актов. Это был октроированный конституционный документ, который носил ярко выраженный консервативный милитаристский характер, закреплял 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 и Китаем, определившая демилитаризацию Японии, демобилизацию вооруженных сил, наказание всех военных преступников в качестве ключевых направлений послевоенной политики союзных держав в отношении Страны восходящего солнца.

Действующая Конституция Японии, разработанная после Второй мировой войны, — это второй в истории страны конституционный документ. 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 англо-саксонского 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 черта Конституции Японии — антимилитаристская направленность. Так, в Конституции есть специальная глава «Отказ от войны». Согласно ст. 9 «японский на-

род 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.

В сентябре 1988 г. был принят закон о возможности направления японских войск за границу (в частности, в развивающиеся страны) в качестве вспомогательных, а также в случаях оказания помощи при катастрофах природного характера. В июне 1992 г. в законодательном порядке были разрешены операции по поддержанию мира. Закон разрешил участие Японии в соответствующих мероприятиях ООН. При этом, однако, были установлены пять принципов, которые должны соблюдаться:

- 1) необходимость существования соглашения о прекращении огня между конфликтующими сторонами;
- 2) предварительное согласие сторон конфликта и органов власти на японское участие в операциях по поддержанию мира и на деятельность японских вооруженных сил;
- 3) нейтральная позиция Японии по отношению к сторонам конфликта;
- 4) возможность отозвания японских сил с территории конфликта;
- 5) ограничение использования оружия.

Новый шаг в постепенном «размывании» первоначальных антивоенных принципов был сделан после событий 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, повлекших значительную консолидацию усилий мирового сообщества в борьбе с международным терроризмом. Подготовленные правительством законопроекты, направленные в парламент, расширяли сферы использования сил

самообороны для борьбы с терроризмом: два проекта об использовании этих сил в полицейских акциях в самой Японии, третий — о посылке воинских подразделений за границу. Принятый в пакете закон разрешает правительству страны направлять подразделения сил самообороны во время вооруженных конфликтов для выполнения задач по тыловому обеспечению. Такое обеспечение предусматривает семь его видов — от поставок продовольствия, топлива до ремонта и обслуживания техники. Силы, направляемые за рубеж, получили право использовать личное оружие не только для собственной защиты, но и для защиты находящихся под их опекой, например раненых или беженцев.

Конституция состоит из преамбулы, одиннадцати глав и ста трех статей, которые регулируют статус императора, отказ от войны, права и обязанности народа, правовой статус парламента, кабинета министров, судебной власти, государственные финансы, местное самоуправление, процедуру изменения конституционных норм. Впервые в японской истории она провозглашает 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 остается как символ нации. Высшим 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 окончательного 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 японскую конституцию не было внесено ни одной поправки.

2. Конституционный статус императора Японии

Главой государства является император. Это старейшая монархия в мире, возникшая более 2 600 лет назад — в 660 г. до н. э. С 2019 г. на троне Нарухито — 126-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 Аматаэрасу Омиками, которой по легенде японцы обязаны появлением на свет.

В начале XX в. монархические настроения и институт императора использовались военно-самурайскими кланами в корыстных целях, в том числе для захвата чужих территорий и ведения агрессии.

сивных 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»¹. В 30-е гг. XX в. 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, император Хирохито правил с 1926 г. 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 «верховой», 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.

Никакое имущество не может быть передано императорской фамилии или получено ею, и никакие дары не могут быть приняты ею иначе, как в соответствии с резолюцией парламента.

¹ Дейтон Л. Вторая мировая: Ошибки. Промахи. Потери. М., 2000. С. 160.

Император назначает премьер-министра по представлению парламента и лишен в этом случае самостоятельности. Монарх назначает также главного судью (председателя) Верховного суда по представлению правительства.

Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет такие действия, как:

- промульгация поправок и Конституции Японии, 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;
- осуществление церемониала.

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 расширяться, хотя это и запрещено действующими конституционными предписаниями.

3. Парламент Японии: порядок формирования и компетенция

На основе принципа верховенства парламента закреплена политическая ответственность правительства Японии перед национальной легислатурой, которая формирует исполнительный орган. По-

рядок деятельности парламента регулируется конституционными нормами, законом о парламенте 1947 г., 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 тридцати лет, тогда как для депутатов **нижней палаты, палаты представителей**, — двадцать пять лет. Двести пятьдесят два советника избираются на шесть лет с переизбраением половины состава каждые три года. Пятьсот депутатов нижней палаты избираются на четыре года. В обоих случаях применяется смешанная избирательная система. Никто не может быть одновременно членом обеих палат. Депутаты обладают иммунитетом и индемнитетом, депутатская неприкосновенность действует только на период сессии.

Члены обеих палат, за исключением случаев, предусмотренных законом, не могут быть арестованы в период сессии парламента; члены парламента, арестованные до открытия сессии, по требованию соответствующей палаты должны освобождаться из заключения на период сессии. Члены обеих палат не несут ответственности за стенами палаты в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате.

Очередные сессии парламента созываются один раз в год.

Кабинет может принимать решения о созыве чрезвычайных сессий парламента и должен это делать, если того потребовали более одной четвертой части общего числа членов одной из палат.

Каждая палата может проводить работу только при наличии на заседании не менее одной трети общего числа ее членов.

За исключением случаев, особо предусмотренных японской конституцией, в каждой из палат все вопросы решаются большинством голосов присутствующих членов; при равенстве голосов голос председательствующего является решающим.

Заседания палат являются открытыми. Однако могут проводиться закрытые заседания в случае, если резолюция об этом принята большинством не менее двух третей голосов присутст-

вующих членов. Каждая палата ведет протоколы своих заседаний. Эти протоколы должны публиковаться и распространяться для всеобщего ознакомления, за исключением тех протоколов закрытых заседаний, которые признаются секретными.

Каждая палата избирает председателя и других должностных лиц, устанавливает свои правила ведения заседаний, процедуры, внутреннюю дисциплину и может применять наказания в отношении своих членов за поведение, нарушающее дисциплину. Однако для того, чтобы исключить члена палаты из ее состава, необходимо принять резолюцию об этом большинством не менее двух третей голосов присутствующих членов.

В каждой палате формируются постоянные и специальные комиссии. Закон о парламенте определяет субъектами законодательной инициативы только самих парламентариев (группа советников не менее десяти человек или представителей — не менее двадцати 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 контрассигнуются 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 об импичменте, в состав этого суда

входят парламентарии обеих палат. Парламент образует из числа членов обеих палат суд для рассмотрения в порядке импичмента нарушений тех судей, против которых возбуждено дело об отстранении от должности. Вопросы, относящиеся к рассмотрению дел в порядке импичмента, регулируются законом.

4. Кабинет министров Японии

В соответствии с японской конституцией Кабинет министров осуществляет исполнительную власть. В его состав входят премьер-министр, двенадцать министров, отвечающих за определенную сферу государственного управления, и восемь «министров без портфеля», являющихся 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 имеющие небольшой аппарат служащих. Статус Кабинета министров регулируется Конституцией Японии, 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. Премьер-министр выдвигается резолюцией парламента из числа своих членов. Это выдвижение должно предшествовать всем прочим делам парламента. Если палата представителей и палата советников приняли различные

резолуции о выдвижении, и если соглашение не было достигнуто с помощью предусмотренного законом объединенного заседания обеих палат, или если палата советников не приняла решение о выдвижении в течение десяти дней, за исключением времени перерыва в работе парламента, после того как палата представителей произвела такое выдвижение, то решение палаты представителей становится решением парламента.

Если должность премьер-министра становится вакантной, или если созывается первая сессия парламента после всеобщих выборов членов палаты представителей, Кабинет должен выйти в отставку в полном составе.

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. Государственные министры в период занятия ими своих должностей не могут привлекаться к судебной ответственности без согласия на то премьер-министра. Однако этим не затрагивается право привлечения к судебной ответственности.

Премьер-министр в качестве представителя Кабинета вносит на рассмотрение парламента законопроекты, докладывает парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений, а также осуществляет контроль и наблюдение за различными отраслями управления.

Премьер-министр и другие государственные министры независимо от того, являются они или не являются членами одной из палат, могут в любое время присутствовать на заседаниях любой из палат для выступления по законопроектам. Они должны также присутствовать на заседаниях, если это необходимо для дачи ответов и разъяснений.

Кабинет выполняет наряду с другими общими функциями управления следующие обязанности:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешней политикой;

- заключение договоров; при этом требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение парламента;
- организация и руководство гражданской службой в соответствии с нормами, установленными законом;
- составление бюджета и внесение его на рассмотрение парламента;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений Конституции Японии и законов; при этом в правительственных указах не могут содержаться статьи, предусматривающие уголовное наказание иначе как с разрешения соответствующего закона;
- принятие решений о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

Практическое занятие

План

1. Конституция Японии 1946 г., ее особенности.
2. Юридический и фактический статус императора Японии.
3. Палата представителей и палата советников: порядок формирования и компетенция.
4. Премьер-министр и Кабинет министров Японии: конституционно-правовой статус.
5. Судебная система Японии.

Дополнительная литература

1. Актуальные проблемы современной Японии. М., 2001.
2. *Арешидзе Л. Г., Крупянко И. М., Крупянко М. И.* Современная Япония: полит. справ. в схемах и таблицах. М., 2003.
3. Государственные органы исполнительной власти Японии: справ. / сост., пер. с яп., вступ. ст. И. В. Анисимцева. М., 2004.
4. *Курицын В. М.* Конституционный строй Японии. М., 1998.
5. *Молодяков В. Э.* История Японии. XX век. М., 2007.
6. *Стрельцов Д. В.* Современный японский парламент. М., 1994.

7. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. М., 2016.

8. Цунэо И. Современное право Японии. М., 1981.

Задание для подготовки к лекции

1. Повторите материал об истории государства и права Японии.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности разработки и принятия Конституции Японии?

2. Каковы характерные черты японской конституции 1946 г.?

3. Каков порядок изменения Конституции Японии?

4. Определите форму правления и форму государственного устройства Японии.

5. Какие основные права и свободы закреплены в Конституции Японии?

6. Раскройте конституционный статус Императора Японии, его полномочия.

7. Охарактеризуйте структуру парламента Японии.

8. Раскройте порядок формирования Кабинета министров.

9. Что собой представляет система судебной власти Японии?

Контрольные задания и задачи

1. Проведите письменный правовой анализ конституции Японии 1946 г.

2. Охарактеризуйте конституционный строй Японии. Результаты анализа оформите в виде таблицы.

Форма правления	Государственно-территориальное устройство	Глава государства	Парламент (структура)	Правительство (формирование)	Высшие суды

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

1. Понятие, основные черты и функции конституций в зарубежных странах.
2. Порядок принятия и изменения конституций. Виды конституций.
3. Политическая система: понятие, составные элементы, конституционное регулирование.
4. Понятие и виды монархий в зарубежных странах.
5. Парламентарная республика: понятие, признаки.
6. Президентская республика: понятие, признаки.
7. Смешанные президентско-парламентские республики, их особенности.
8. Унитарная форма государственного устройства: понятие, характерные черты, виды.
9. Федеративная форма государственного устройства: понятие, признаки, особенности федерализма в зарубежных странах.
10. Понятие и формы автономии в зарубежных странах, ее характерные черты.
11. Конституционный статус личности: понятие, структура.
12. Понятие и принципы гражданства в зарубежных странах.
13. Конституционное регулирование и приобретение гражданства в зарубежных странах.
14. Конституционное регулирование прекращения гражданства в зарубежных странах.
15. Избирательное право в зарубежных странах: понятие, значение выборов.
16. Конституционные права и обязанности личности: понятие, конституционное провозглашение, система.
17. Основные принципы избирательного права в зарубежных странах.

18. Избирательный процесс: стадии, абсентеизм и его причины.

19. Понятие и виды избирательных систем, практика их применения.

20. Права и обязанности депутатов в зарубежных странах. Индемнитет и иммунитет.

21. Конституционные основы статуса парламента: понятие и признаки парламента, место в системе органов государства, парламентаризм.

22. Виды парламентов, особенности их структуры в зарубежных странах.

23. Полномочия парламента: понятие, способы конституционного определения, виды полномочий.

24. Внутренняя организация парламента: виды органов, их функции, порядок деятельности, роль партийных и иных фракций.

25. Законодательный процесс в парламенте: понятие, основные стадии.

26. Контрольные полномочия парламента: виды парламентского контроля, формы контроля за деятельностью правительства.

27. Глава государства: понятие, виды.

28. Монарх: понятие, способы замещения, юридический и фактический статус, льготы и привилегии.

29. Президент республики: понятие, виды, порядок избрания, срок полномочий, досрочное отстранение от должности в зарубежных странах.

30. Компетенция президента: виды и объем полномочий в зарубежных странах.

31. Правительство: понятие, признаки, место в системе органов государства.

32. Порядок формирования, срок полномочий и прекращение деятельности правительства в зарубежных странах.

33. Компетенция правительства, основные направления деятельности и виды полномочий.

34. Местные органы управления в зарубежных странах: понятие, система органов.
35. Компетенция органов местного управления в зарубежных странах.
36. Конституционный контроль: понятие, системы и формы контроля.
37. Судебные системы в зарубежных странах: виды, характерные черты.
38. Конституционный статус судей в зарубежных странах.
39. Конституция США: структура, порядок принятия и изменения.
40. Высшие органы государственной власти США: система, компетенция, взаимодействие.
41. Конституция Великобритании: понятие и особенности.
42. Высшие органы власти Великобритании.
43. Местные органы самоуправления в Великобритании.
44. Конституция Франции 1958 года: структура, особенности, поправки.
45. Высшие органы власти Франции.
46. Основной закон ФРГ 1949 года: структура, особенности.
47. Органы государственной власти земель в ФРГ: виды, компетенция, взаимоотношения с федеральными органами.
48. Конституция Италии 1947 года: структура, особенности, порядок изменения.
49. Основные черты конституционного строя Китая.
50. Конституция КНР: структура, особенности.
51. Высшие органы государственной власти КНР: система, компетенция, взаимодействие.
52. Конституционный статус автономных образований в КНР: особенности, предметы ведения, виды органов.
53. Высшие органы государственной власти Японии; система, компетенция, взаимодействие.
54. Конституция Японии 1947 года: структура, особенности, порядок изменения.

2. ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

Конституции государств (стран) мира —
<https://www.supremecourt.uk>, <http://worldconstitutions.ru>
Международный суд ООН — <http://www.icj-cij.org/ru>,
<http://www.un.org/ru/icj>
Международный уголовный суд — <https://www.icc-cpi.int>
Совет Европы — <https://www.coe.int/ru>
Суд Европейского союза —
<https://curia.europa.eu/jcms/jcms/index.html>
Европейский суд по правам человека —
<https://www.echr.coe.int>
Межамериканская комиссия по правам человека —
<http://www.oas.org/en/iachr>

Соединенные Штаты Америки

Конгресс США — <https://www.congress.gov>
Палата представителей конгресса США —
<http://www.house.gov>
Сенат США — <http://www.senate.gov>
Администрация Президента США —
<https://www.whitehouse.gov>
Верховный суд США — <http://www.supremecourtus.gov>

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Парламент Великобритании — <https://www.parliament.uk>
Британская королевская семья — <https://www.royal.uk>
Правительство Великобритании — <https://www.gov.uk>
Верховный суд Великобритании —
<https://www.supremecourt.uk>

Французская Республика

Конституционный совет Франции — <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Правительство Франции — <https://www.gouvernement.fr>

Президент Франции — <http://www.elysee.fr>

Парламент Франции — <http://www.legifrance.gouv.fr>

Федеративная Республика Германия

Бундестаг ФРГ — <http://www.bundestag.de>

Бундесрат ФРГ — <http://www.bundesrat.de>

Федеральное правительство — <https://www.bundesregierung.de>

Федеральный канцлер — <https://www.bundeskanzlerin.de>

Федеральный президент — <http://www.bundespraesident.de>

Федеральный конституционный суд —
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Королевство Испания

Король Испании — <http://www.casareal.es/EN>

Конгресс депутатов Испании — <http://www.congreso.es>

Сенат Испании —

<http://www.senado.es/web/index.html?lang=en>

Правительство Испании —

<http://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/index.aspx>

Конституционный суд Испании —

<https://www.tribunalconstitucional.es/en/Paginas/default.aspx>

Итальянская Республика

Президент Италии — <http://www.quirinale.it/page/en>

Парламент Италии — <http://www.parlamento.it/home>

Совет министров Италии — <http://www.governo.it/>

Конституционный суд Италии —

<https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

Китайская Народная Республика

Всекитайское собрание народных представителей —

<http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/index.htm>

Государственный совет КНР — <http://english.gov.cn>

Верховный народный суд КНР — <http://english.court.gov.cn>

Япония

- Управление императорского двора Японии —
<http://www.kunaicho.go.jp/eindex.html>
Палата представителей Японии —
http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index_e.htm
Палата советников Японии —
<http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm>
Премьер-министр Японии —
<http://japan.kantei.go.jp/index.html>
Кабинет министров Японии — <http://www.cao.go.jp/index-e.html>
Верховный суд Японии — <http://www.courts.go.jp/english/>

Республика Индия

- Парламент Индии — <https://parliamentofindia.nic.in/>
Национальный портал Индии (правительство Индии) —
<https://www.india.gov.in/>
Премьер-министр Индии — <http://www.pmindia.gov.in/en/>
Верховный суд Индии — <https://supremecourtofindia.nic.in/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов / В. А. Виноградов [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 727 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/7046>.

Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов / И. Н. Зубов [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 543 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20961>.

Симонишвили Л. Р. Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: учеб. пособие. М.: Евраз. открытый ин-т, 2011. 352 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/10754>.

Червонюк В. И., Гасанов К. К., Хазов Е. Н. Конституционное право зарубежных государств [Электронный ресурс]: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 463 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/34468>.

Дополнительная литература

Андреева Г. Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2007.

Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2010.

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

Воскобитова Л. А. Теоретические основы судебной власти: учебник. М., 2017.

Герасименко Ю. В., Шевченко С. В., Кузовкин Д. В. Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: учеб.

нагляд. пособие. Омск: Омск. акад. МВД России, 2010. 96 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/36003>.

Глава государства в зарубежных странах / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной. М., 2016.

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

Глобализация, государство, право. XXI век. М., 2001.

Денхофф М. Границы свободы. Капитализм должен стать цивилизованным. М., 2001.

Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2006.

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

Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010.

Карпенко К. В. Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М., 2017.

Карпенко К. В. Правительство в зарубежных странах. М., 2016.

Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003.

Кондратович Н. М. Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: ответы на экзаменационные вопросы. Минск: ТетраСистемс; Тетралит, 2013. 176 с. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/28098>.

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие. М., 2010.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2008.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Особенная часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2001.

Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006.

Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2013.

Опыт европейского федерализма: история и современность. М., 2002.

Орлов А. Г., Славкина Н. А. Институт гражданства в зарубежных странах. М., 2015.

Павлов Е. Я., Кремянская Е. А. Конституционный контроль в зарубежных странах. М., 2015.

Права человека и процессы глобализации в современном мире / отв. ред. Е. А. Лукашева М., 2005.

Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. М., 2005.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2007.

Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: конституционно-правовое регулирование и практика. М., 2006.

Чиркин В. Е. Глава государства: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2017.

Чиркин В. Е. Контрольная власть. М., 2008.

Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. М., 2016.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	5
Тема 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА.....	5
Тема 2. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИИ. ВИДЫ КОНСТИТУЦИЙ.....	18
Тема 3. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	26
Тема 4. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	37
Тема 6. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ...	84
Тема 7. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	93
Тема 8. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	111
Тема 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	125
Раздел II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....	141
Тема 10. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ.....	141
Тема 11. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ	162
Тема 12. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ФРАНЦИИ	178
Тема 13. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ	192
Тема 14. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ	204
Тема 15. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ЯПОНИИ	216
ПРИЛОЖЕНИЕ	229
1. Вопросы для оценки качества освоения дисциплины	229
2. Интернет-ресурсы	232
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	235

Учебное пособие

Советов Игорь Константинович
Дерябина Екатерина Семеновна

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебное пособие

Редактор В. О. Дедова
Компьютерная верстка Л. Н. Голубцовой

Подписано в печать 29.10.2019. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 13,95. Тираж 100 экз. Заказ № 1405/2019.

АНО ВПО «ПСИ». 614010, Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А.
Тел. (342) 214-26-76.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
Издательства Пермского национального исследовательского
политехнического университета.
614990, Пермь, Комсомольский пр., д. 29, к. 113.
Тел. (342) 219-80-33

Лицензия серия 90Л01 № 0009523 от 08.11.2016 г.
выданная Федеральной службой по надзору
в сфере образования и науки



Автономная некоммерческая
организация высшего и
профессионального образования

ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

**ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
ПОДГОТОВКИ
(БАКАЛАВРИАТ):**

- Психология,
- Экономика,
- Менеджмент,
- Юриспруденция.

ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ

Очная, очно-заочная
и заочная формы обучения.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ**

Общеразвивающие программы
для детей и взрослых.

**ПОВЫШЕНИЕ
КВАЛИФИКАЦИИ
ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ**

По всем реализуемым
образовательным программам.
Подробнее на сайте института.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КЛИНИКА

Оказание бесплатной юридической
помощи гражданам.

**ЦЕНТР ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ
ПОМОЩИ**

Кризисный центр психологической
помощи людям, попавшим в сложные
жизненные ситуации.

e-mail: pkpsi@yandex.ru
сайт: www.psi.perm.ru

г. Пермь, ул. Куйбышева, 98А
тел.: (342) 214 26 16

16+



ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
г. Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А

www.psi.perm.ru

psi.2001@mail.ru