

**Федеральное агентство по образованию  
Федеральное государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Сибирский федеральный университет»**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**

Дисциплина	<b>Конституционное право зарубежных стран</b>
Укрупненная группа	<b>03. 0000 Гуманитарные науки</b>
Направление	<b>030500. 62 Юриспруденция</b>
Институт	<b>Юридический</b>
Кафедра	<b>Конституционного, административного и муниципального права</b>
Авторы	<b>Шарнина Любовь Александровна, Пунтус Сергей Александрович, Безруков Андрей Викторович, Зайнитдинов Николай Александрович</b>

## **МОДУЛЬ № 1**

### **«КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ОБЩАЯ ЧАСТЬ»**

#### **ТЕМА ЛЕКЦИИ 1.**

#### **«КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ, КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»**

### **1. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ**

Структура отрасли права (в том числе и конституционного) является собою ее внутреннее строение, включающее в себя ряд составляющих. Классическое деление отрасли конституционного права предполагает наличие в нем:

- 1) подотраслей;
- 2) конституционных институтов (и субинститутов);
- 3) конституционных норм.

В то же время наукой конституционного права разработаны и иные подходы к структуре отрасли. Например, распространено деление конституционного права на общую и особенную части, включающие в себя конституционно-правовые принципы (идеи, начала), (общая часть) и конкретные группы норм регулирующие, организацию (устройство) гражданского общества и государства.

В качестве примера можно привести и систему конституционного права, предложенную В.В. Маклаковым и В.А. Рыжовым (в целом построенную на синтезе вышеназванных). По их мнению, основные части и элементы системы конституционного права – это его общие принципы, конституционные нормы и институты.<sup>1</sup>

Но при любом подходе базовым элементом отрасли конституционного права являются конституционно-правовые нормы.

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, закрепленные (или санкционированные) государством, регулирующие общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, и наделяющие его субъектов конституционными правами и обязанностями.

---

<sup>1</sup> Общие принципы конституционного права – выраженные в содержании данной отрасли основные начала, в соответствии с которыми оно строится как система правовых норм, а также осуществляется конституционно-правовое регулирование общественных отношений. *Конституционно-правовой институт – это совокупность согласованных конституционно-правовых норм, регулирующих сходные общественные отношения. Это весьма подвижный элемент, который включает в себя такие виды как: гражданство (подданство); конституционный контроль (надзор) и др.*

Учитывая, что нормы конституционного права являются одной из разновидностей правовых норм, то им свойственны как общие, так и отличительные черты от иных отраслевых норм.

К общим чертам всех правовых норм, в том числе и конституционно-правовых, относятся такие признаки как:

1. формальная выраженность (хотя имеют некоторые исключения – нормы, содержащиеся в конституционных обычаях и т.п.);
2. общеобязательность (в то же время некоторые нормы (например конституционного обычая) могут не подлежать судебной защите);
3. гарантированность исполнения со стороны государства.

Некоторые авторы утверждают, что к нормам конституционного права также относятся общие правила правовых норм такие как требования обеспечения юрисдикционной применимости коими являются ясность, четкость, недвусмысленность и непротиворечивость.<sup>2</sup>

Особенностью конституционно-правовых норм являются следующие признаки:

1. закрепление в источниках высокой юридической силы;

В первую очередь, речь идет о самом главном источнике отрасли – конституции. Одним из особых юридических свойств является высшая юридическая сила. Высшая юридическая сила показывает главенствующее место конституции в правовой системе государства. При коллизии норм конституции и иных правовых норм, применяются конституционные нормы как обладающие высшей юридической силой.

2. особое содержание;

Особое содержание тесно связано с категорией предмета отрасли конституционного права. Содержанием конституционной нормы являются общественные отношения, входящие в предмет конституционного права.

Как известно, предмет отрасли конституционного права охватывает важнейшие общественные отношения, складывающиеся в той или иной стране в экономической, политической, социальной, духовно-культурных (идеологической) сферах. Поэтому, для предмета конституционного права (и соответственно норм конституционного права) важно не простое включение общественного отношения в текст конституции.

Не всегда норма, включенная в текст конституции, однозначно является регулирующей важнейшие общественные отношения. Например, по народной инициативе в Конституцию Швейцарии 1874 г. была включена (в конце XIX века) и действовала до июня 1971 г. статья о запрете резать скот без предварительного его оглушения. Среди действующих конституций тоже есть подобные примеры: статья 86 Конституции Швейцарии 1999 г. устанавливает возможность сборы налога за потребление горючего; статья 238 Конституции Бразилии 1988 г. говорит о порядке продажи и перепродажи автомобильного

---

<sup>2</sup> См.: Энтин, М.Л. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран / М.Л. Энтин // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М., 2005. – С.38.

топлива, в Конституции Греции 1975 г. есть специальная глава 3 в Разделе VI о «статусе Святой горы Афон», регулирующая даже число ее монастырей. Такие положения можно назвать конституционными положениями второго порядка – они закладывают основы других отраслей права.<sup>3</sup>

### 3. особенности структуры;

Традиционно правовая норма состоит из трех элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. Однако, наличие всех трех элементов в одной статье редко имеет место в отрасли конституционного права. Для конституционного права характерна либо многостатейная форма выражения (когда норма содержится в 2 и более статьях), либо полное отсутствие гипотезы или санкции нормы.

Наиболее часто в конституционных нормах отсутствует санкции. За нарушение норм конституционного права санкция зачастую устанавливается в иных отраслях права.

### 4. большая распространенность норм общерегулятивного характера;

Нормы конституционного права зачастую представлены в виде норм-целей, норм-принципов, норм-дефиниций, норм-символов и т.п.

Нормы конституционного права могут быть классифицированы по различным критериям. Выделяют такие конституционно-правовые нормы как: императивные и диспозитивные; обязывающие, управомочивающие и запрещающие; материальные и процессуальные; постоянные и временные; и др.

## **2. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ И СОДЕРЖАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

«Конституционные правоотношения – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления государственной власти, которые регулируются нормами конституционного права».<sup>4</sup>

Вышеприведенное определение требует уточнения, так как предмет соответствующей отрасли несколько шире, чем осуществление государственной власти, а, следовательно, конституционно-правовые отношения складываются в более широкой сфере.

Конституционным правоотношениям присущи некоторые особенности:

1) в них присутствует в той или иной степени публично-правовой элемент;

---

<sup>3</sup> См. подробнее: Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М., 2005. – С.37-38; Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.5-6.

<sup>4</sup> Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – М., 2001. – С.9.

Например, любая норма, закрепляющая права и свободы личности, в первую очередь адресована не личности, а государству – для исполнения. Именно это, по мнению Л.М. Энтина, объясняет почему в конституционном праве преобладают нормы, регламентирующие структуру государства, систему органов государства, условия и порядок их функционирования.

2) это, прежде всего, политические отношения;

В тоже время необходимо помнить, что конституционные правоотношения не охватывают абсолютно все политические отношения, так как последние гораздо шире.

3) большое количество общерегулятивных правоотношений, не содержащих индивидуализации субъектов права.

Отсутствие поименно индивидуализации субъектов конституционных отношений приводит к тому, что «...индивидуализация связи между субъектами права выражается в определенной всеобщности прав и обязанностей, т.е. субъектами данных отношений провозглашаются все субъекты конституционного права или вся их группа...».<sup>5</sup>

4) особый субъектный состав.

Иногда могут выделяться и иные особенности рассматриваемых правоотношений. Так, существует мнение, что их главное отличие – связь с осуществлением суверенитета народа и суверенитета наций, а также признание народа в качестве одного из субъектов этих правоотношений.<sup>6</sup>

Как и иные правоотношения конституционные обладают трехчленной структурой – объект, субъект и содержание.

Объект конституционно-правового отношения – это явление, материальная или духовная реальность, по поводу которой складываются отношения, регулируемые конституционным правом.

К объектам конституционных правоотношений могут быть причислены разнообразные явления: территория, границы, государственная символика, бюджет, деятельность партий и др.

При этом каждый из государственно-правовых институтов связан с вопросом власти. Поэтому основным объектом конституционных правоотношений следует считать политическую власть, т.к. каждый их участник имеет прямой или косвенный интерес, связанный с властью.

Субъектами конституционных правоотношений, т.е. носителями права и обязанностей, регулируемых нормами конституционного права, выступают, как и в других отраслях права, физические и юридические лица. Помимо них:

- индивиды (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства);
- отдельные социальные общности;

---

<sup>5</sup> Рыжов, В.А. Понятие конституционного (государственного) права зарубежных стран / В.А. Рыжов, Б.А. Страшун // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл и отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 2005. – С.34.

<sup>6</sup> Златопольский, Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для вузов / Д.Л. Златопольский. – М., 1999. – С.6.

- различные объединения людей (создаваемые как на территориальной основе, так и на основе общих корпоративных и профессиональных интересов, например, профсоюзы, общественные объединения и др.);

- политические партии;
- государственные органы и органы местного самоуправления;
- национально-государственные образования;
- население государства в целом;
- международные организации и т.д.

Особо необходимо отметить, такие субъекты как народ, нация и национальность. Их специфика заключается в том, что они могут являться субъектами только лишь конституционных правоотношений.

В теории конституционного права вполне допустимы различные классификации субъектов конституционных правоотношений (например, на коллективные и индивидуальные субъекты).

Содержание конституционных правоотношений являет собою права и свободы, запреты и обязанности, которые реализуют их участники.

Субъективные права (как мера возможного поведения субъекта права) и субъективные юридические обязанности (как мера должного поведения субъекта права), которые возлагаются на субъектов конституционных правоотношений, различны по своей природе, но неразрывно связаны.

В отношении государственно-властных субъектов конституционных правоотношений более корректно употребление термина «полномочие», которое сочетает в себе право и обязанность осуществления.

### **3. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Существующие в общей теории права понятие и соответствующие определения юридической ответственности во многом противоречивы, и не в полной мере отражают ее действительное содержание. Поэтому и определение конституционной ответственности также является неоднозначным. Ведь понимание ответственности в конституционном праве невозможно без общетеоретического понимания юридической ответственности.

В тоже время явление конституционной ответственности гораздо шире понимания ее как просто одной из разновидностей юридической ответственности.

Многие исследователи полагают, что конституционная ответственность является сложносоставной категорией, в которой целесообразно выделение нескольких составляющих – юридической, политической, моральной и т.п. Подобное связано с тем, что конституционная ответственность как особая категория социальной ответственности, а конституционные нормы (нарушение которых и вызывает к жизни конституционную ответственность) находятся на стыке трех видов социальных норм: политических, моральных, юридических и др.

Несмотря на то, что в сферу конституционного (государственного) права включены отношения такого характера как – государство-личность-общество – как связанные, так и непосредственно не связанные с политическими, «неверные» деяния субъектов конституционно-правовых нарушений (и отношений) могут влечь неблагоприятные последствия не только юридического, но и политического характера.

Не вдаваясь в дискуссионность данного вопроса, следует признать, что политический характер и юридическое содержание являются обязательными атрибутами конституционной ответственности и в силу этого требуют более подробного рассмотрения в данной теме.

В самом же общем виде конституционную ответственность можно понимать как особый вид социальной ответственности, возникающий в результате нарушения конституционных норм.

#### **4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Наряду с конституционной ответственностью традиционно выделяют иные виды юридической ответственности – уголовно-правовую, гражданско-правовую и др.

Категория конституционной ответственности рассматривалась в работах многих отечественных и зарубежных ученых – Е.И. Колюшина, И.А. Конюховой, В.О. Лучина, Т.Д. Шона и др.

Все виды ответственности, в том числе конституционная, обладают следующими признаками:

1. установление государством в правовых нормах (конституционно-правовых нормах);
2. обеспечение государственным принуждением;
3. выражение в отрицательных (негативных) последствиях для нарушителя правовых норм;
4. возложение в особой процессуальной форме;
5. основание наступления – совершение правонарушения.

Таким образом, конституционная юридическая ответственность – это особая форма юридической ответственности, выражающая в наступлении негативных последствий для субъектов конституционных правонарушений.

В качестве особенностей конституционно-правовой ответственности следует понимать:

1. ярко выраженный политический характер;
2. отсутствие единой процедуры привлечения к ответственности;
3. возможность позитивной ответственности (в отличие от административной или уголовной ответственности);
4. тесная связь конституционных правонарушений с иными видами правонарушений;

5. особые субъекты ответственности (что связано с особыми субъектами конституционных правоотношений – народ, нация, национальность).

Юридическая ответственность имеет две стороны (составляющие): позитивную и негативную. Позитивная (перспективная) ответственность существует в любом правоотношении как дополнительная обязанность субъекта в случае нарушения правовых предписаний дать отчет в своих действиях, понести ретроспективную ответственность. Направлена позитивная ответственность практически на всех субъектов общественных отношений в отличие от ее ретроспективной составляющей, возникающей только после совершения конкретным лицом проступка или преступления. Негативная (ретроспективная) ответственность наступает в случае совершения правонарушения и проявляется в обязанности нарушителя претерпеть неблагоприятные последствия своего деяния: понести наказание (штрафная ответственность) или осуществить меры по восстановлению нарушенного им права (правовосстановительная ответственность).<sup>7</sup>

В рамках конституционного права также предлагается выделять два вида конституционной ответственности.

В тоже время многие исследователи полагают, что юридическая ответственность (в том числе и конституционная), как и любая социальная ответственность (политическая, моральная, партийная и др.) может рассматриваться в основном в негативном аспекте. Ведь сущность любой ответственности – в негативной оценке субъекта, нарушающего правовые нормы; она всегда предполагает определенные негативные последствия. В качестве сторонников непризнания позитивной юридической ответственности выступают О.Е. Кутафин, И.А. Кравец и многие другие исследователи.

В самом же общем виде можно согласиться с А.А. Кондрашевым, что конституционная позитивная ответственность есть наличие правовой связи между властвующим субъектом и подвластным, которая реализуется в дискреционном праве властвующего субъекта применять государственно-принудительные средства воздействия, ориентируясь, прежде всего, на собственное субъективное усмотрение. Также ее особенностью является применение ее без нарушения нормы права и возможностью применения без вины, а основанием применения является некомпетентность, политическая ошибка и т.п.

В качестве мер конституционной юридической ответственности зарубежное законодательство признает:

1. приостановление действия акта;
2. роспуск представительных органов в результате нарушений последним конституционно-правовых норм;
3. импичмент должностных лиц;

---

<sup>7</sup> Сунцова, Е.А. Нетрадиционные виды юридической ответственности / Е.А. Сунцова. – М., 2004. – С.7.



4. лишение определенных конституционных прав граждан (например, избирательных);
5. признание недействительности выборов;
6. лишение статуса депутата вследствие неучастия в заседаниях парламента и др.

## **5. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Конституционная ответственность предполагает не только юридическую компоненту, но и политическую составляющую.

Зачастую под политической конституционной ответственностью понимается ответственность органов публичной власти перед народом, избирателями, выдавшими мандат на управление соответствующей территорией. И потому традиционными мерами конституционной политической ответственности считают – роспуск парламента, отзыв выборного должностного лица и т.п.

Однако это не совсем верное утверждение в силу того, что названные выше меры всегда закреплены в конституции или законодательстве соответствующего государства и потому являются скорее юридической ответственностью нежели политической.

Следует признать, что конституционная юридическая ответственность (в первую очередь, в негативном смысле) имеет своим основание правонарушение, а политическая конституционная ответственность в своей основе имеет иные основания – некомпетентность, несоответствующее морали поведение, политическую некорректность и т.п.

В тоже время одна и та мера – например, отставка министра или правительства – может являться как мерой политической конституционной ответственности, так и юридической конституционной ответственности. Это зависит от основания (причины) наступления такой санкции.

Так, например Н.М. Колосова полагает, что основанием конституционной ответственности высших должностных лиц будет нарушение ими конституционных обязанностей, тогда как политическая ответственность означает, что занимающее высшую государственную должность лицо может лишиться политической поддержки.

Таким образом, не всегда просто разграничить виды ответственности. Так, роспуск представительного органа может быть как мерой ответственности, так и способом решения политического конфликта.

К мерам политической конституционной ответственности может быть отнесено:

1. роспуск представительного органа главой государства по политическим мотивам;
2. исключение депутата из фракции;

3. отзыв выборного должностного лица избирателями в результате утраты доверия и др.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 2.**

### **«ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ШКОЛЫ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА, НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТЕОРИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ, ФРАНЦИИ, США И ГЕРМАНИИ»**

#### **1. ФОРМАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ЕГО ШКОЛЫ**

Современное правоведение пришло к признанию того, что право само по себе есть некоторое в высшей степени сложное и многостороннее образование, обладающее целым рядом сторон и форм бытия. Каждая из этих сторон входит в сущность того, что именуется одним общим названием «права», но каждая из них представляет по существу своему нечто до такой степени своеобразное, что предполагает и требует особого, наряду с другими, специального определения и рассмотрения. Если общее изучение опускает хотя бы одну из этих сторон, то оно не полно; если изучение одной из них бессознательно сливается с другой, то возникает опасность методологических смешений, могущих прямо обесценить все исследование. Эта точка зрения признает таким образом, что нет единого универсального и исключительного способа изучения права, который вытеснил бы и заменил все остальные, сделал бы их излишними, ненужными. Способов изучения права много; каждый из них в отдельности ценен, необходим и незаменим.

Между отдельными способами рассмотрения, между этими методологическими рядами правосознания может быть большая и меньшая близость и отдаленность. Взаимная отдаленность отдельных рядов может доходить до совершенной и полной, кардинальной оторванности. Именно в этом последнем случае понятия, принадлежащие к одному ряду, стоят по отношению к понятиям другого ряда в плоскости, по всему существу своему несходной.

По критерию взаимной методологической индифферентности можно выделить три основных направления науки конституционного права, которые условно можно назвать догматическим (формально-юридическим), политико-социологическим и психологическим.

Формально-юридическое направление называют еще «классической школой», поскольку время преобладания этого направления (последняя четверть XIX в. – начало XX в.) – это период расцвета науки конституционного права, отмеченный такими именами, как Г. Еллинек, П. Лабанд (Германия), А. Эсмен (Франция), А. Дайси, У. Уиллоуби (Англия), В.

Орландо (Италия), Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, В. Гессен, Б. Чичерин (Россия).

В рамках формально-юридического направления право рассматривается как совокупность норм, нормы же, в свою очередь, есть суждения, устанавливающие известный порядок как должный. Право подвергается научному анализу в «формальном» отношении и по «содержанию» предписания, независимо от того, действует оно или не действует, то есть применяется или нет, и если применяется, то как и к чему это ведет. Научная ценность такого анализа состоит в том, что он единственный путь к познанию нормы, как таковой. Другие способы рассмотрения не могут заменить этого способа, ибо ставят себе другие задачи, и притом такие, которые предполагают эту задачу решенной.

Формально-юридическое направление получило свое название в связи с тем, что основой подхода к праву, к государству был формально-логический подход и чисто юридический анализ основных институтов государства и права: наука конституционного права пыталась освободиться от всего, что не есть собственно право (философия, политэкономия и т.д.), и стать такой чисто юридической теорией, которая изучает позитивный юридический материал, действует юридическими методами, оперирует по преимуществу юридическими понятиями и категориями.

Наряду с формально-догматическими методологическими установками для формально-юридического направления характерна трактовка государства как исключительно или преимущественно юридического явления. В рамках данного направления наука конституционного права изучает жизнь государства только с ее юридической стороны, насколько она складывается из прав и обязанностей, насколько она регулируется юридическими нормами. На более конкретном уровне трактовка государства как юридического явления выразилась в попытках подвести государство под одну из трех фундаментальных категорий правоведения: объект права, субъект права, юридическое отношение.

Теория «объекта» (так называемая патримониальная теория) рассматривала государственную структуру как объект приращенной власти монарха. Очевидно, что данная теория во времена «классической школы» (то есть в буржуазные времена) являлась рудиментарным остатком прошлого.

Теория «юридического отношения» более типична для рассматриваемого периода. Своих наиболее типичных представителей она имела в России (Коркунов Н., Лазаревский Н.И.). По мнению Н. Коркунова, государство может выступать как субъект права – юридическое лицо, но происходит это только тогда, когда речь идет о гражданско-правовых и административно-правовых отношениях. Но, кроме этих отношений, где государству как особая личность противопоставляется гражданин, граждане имеют права и обязанности именно, так сказать, в самом государстве, как составляющие его коллективную часть члены. Таковы все так называемые политические права, право на участие в законодательстве, суде, управлении.

Это права и обязанности не в отношении к государству, а в самом государстве. Другими словами, государство, как и все коллективные личности, представляет собой юридическое отношение, субъектами которого являются составляющие его граждане.

Теория государства – субъекта права, то есть государства – юридического лица была господствующей в «классической школе». Из понятия государства – юридического лица делаются следующие выводы: государство, будучи юридическим лицом, может действовать только через свои органы. Органы не являются юридическими лицами, носителями собственных прав и обязанностей. Поэтому их взаимоотношения имеют юридический характер лишь в том смысле, что они регулируются правом. Но это не взаимоотношения самостоятельных юридических лиц, то есть не правоотношения в собственном смысле слова. Важнейшим выводом теории является утверждение о принадлежности суверенитета самому государству, а не нации, лицу или народу. Государство есть суверенное юридическое лицо.

В рамках формально-юридического направления было несколько школ. Наиболее известными были юридический позитивизм и нормативизм. В соответствии с теорией юридического позитивизма правовая наука должна заниматься лишь действующими юридическими нормами и пользоваться юридическими конструкциями. Недалеко от этой школы стоял нормативизм. Эта школа получила свое название из-за того, что ее представители утверждали, что право произошло от некой первоуродной нормы.

## **2.ПОЛИТИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ЕГО ШКОЛЫ**

В XIX веке основное требование к государству сводилось к роли «ночного сторожа». Государство, как ночной сторож должно было охранять своих хозяев, не вмешиваясь в их быт. В начале XX века, когда возникли монополии, когда лозунг свободы конкуренции вышел из моды и определенные финансовые группы стали бороться за привилегированное положение на рынке, стало очевидным, что право действует неодинаково по отношению к различным группам населения. Пошатнулась вера в право и принципы правовой государственности. Представители бизнеса стали все больше внимания уделять внеправовым методам охраны своих позиций, не останавливаясь и перед нарушением законности. В этих условиях задача изучения не только позитивного права, но и его действия встала перед наукой естественным образом. В качестве методов исследования стали использоваться социологические методы: опрос, анкетирование. Появились теории «стратификации», «избыточного класса». Так появилось направление, которое стало называться политико-социологическим.

Среди наиболее известных школ политико-социологического направления можно назвать: школу «солидаристов», школу «институционалистов» и школу «интеграционалистов».

Наиболее известным представителем школы «солидаристов» был Леон Дюги. Он признавал классовую структуру общества, но считал, что классовая борьба и разногласия должны уступить место социальной солидарности. В свете требования социальной солидарности Л. Дюги отрицал понятие субъективного права: члены общества имеют лишь обязанности, которые состоят в выполнении определенных «социальных функций». Юридическую трактовку государства Л. Дюги отрицал как метафизическую. По его мнению, государство есть результат общественной дифференциации, приводящей к господству сильных над слабыми. Государственная власть есть не что иное, как люди, которые правят, правят потому, что они в каком-то отношении сильнее остальных. Вследствие этого он отрицает понятие суверенитета и концепцию государства-субъекта. Кроме того, Л. Дюги утверждал, что у современного государства функция господства уступает место функции публичной службы. Иными словами происходит постепенное отмирание функций государства-повелителя, замена их социальными функциями.

Представителями школы «институционалистов» были А. Ориу, Р. Ренар, С. Романо, К. Черети, С. Лессона. Суть этого направления состоит в том, что оно отразило усиление роли таких общественных формирований, как политические партии, объединения предпринимателей, профессиональные союзы. Представители институционализма называли как систему государственных органов, так и общественные формирования одним термином – «институты» или «институции». Государство – это лишь один из многих институтов, участвующих в процессе осуществления политической власти. Равным образом и право, установленное государством, есть одна из многих правовых систем, существующих в обществе, ибо каждая институция имеет свое право. Чтобы подчеркнуть, что государство есть не более, чем один из институтов среди других, институционалисты объявили излишним понятие государственного суверенитета.

Наиболее ярким представителем школы «интеграционалистов» являлся Р. Сменд. Он рассматривал государство как фактор интеграции. Интегрирующее воздействие государства виделось им в следующих формах: 1) персонально-органическая интеграция (высшие органы государственной власти, лидеры крупных политических партий, популярные политические деятели объединяют вокруг себя все население, своим влиянием на население выполняют интегрирующую роль); 2) функциональная интеграция (в государстве всегда осуществляются массовые действия, процедуры, которые вовлекая в них все население, рожают общую заинтересованность и тем самым выполняют интегрирующую роль. Среди таких действий выделяются выборы, плебисцит, всеобщая воинская служба); 3) предметная интеграция (здесь в первую очередь имеется в виду территория государства, привязанность к ней, забота о ее целостности).

С тем же критерием интеграционализма подходили представители школы «интеграционалистов» к таким вопросам конституционного права, как формы государства, разделение властей, федерализм. Формы государства они

рассматривали как типы систем интеграции. За федерализмом признавали политическое значение, поскольку он выступает как фактор интеграции в единое целое разнородных элементов, представленных членами федерации. Характерна и оценка ими принципа большинства. Основное достоинство данного принципа, по мнению интеграционалистов, заключается не в обеспечении более правильного решения (это, по их мнению, весьма проблематично), а в интегрирующем значении. Парламентаризм способен интегрировать общество именно потому, что он, по крайней мере, теоретически дает возможность меньшинству превратиться в большинство и прийти таким образом к власти.

### **3. ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

В рамках психологического направления науки конституционного права основным объектом исследования выступало индивидуальное и общественное правосознание. В отечественной юриспруденции самым ярким последователем этого направления был проф. Л.И. Петражицкий. За рубежом более всего это направление получило распространение в скандинавских странах, правда, не в таком крайнем выражении как у Л.И. Петражицкого, отрицавшего объективную природу права. Представители психологического направления в странах северной Европы полагали, что суть государства, основные его характеристики больше всего зависят от психики человека, от его темперамента. Улучшая человеческие качества, воспитывая человека, можно одновременно совершенствовать государственно-правовые институты.

### **4. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

Кроме трех основных направлений, названных выше, существует ряд направлений, которые выделены не по критериям предмета и метода исследования. Их принято называть промежуточными направлениями науки конституционного права. Среди них можно выделить космополитическое и «органическое» направления.

Представители космополитического направления (американские конституционалисты) считали, что устранению дисгармонии в мире - исключению конфликтов, устранению глобальных и региональных противоречий – в значительной мере способствовало бы объединение всех государств мира в единое государство с единым правом. Центром такого всемирного государства, по мнению представителей данного направления, должны стать США, как ведущая страна мира.

Среди ярких представителей «органического» направления можно назвать О. Гирке, Н. Блюнчли. Они полагали, что государство – это некий социальный организм, сходный по своим характеристикам с другими

биологическими организмами. Поэтому закономерности существования и развития биологических организмов, в том числе человека и животных, они распространяли на жизнь государства. Так, государство изображалось как квазибиологическое образование, которое зависит от воли живущих в нем людей и управляется некоторыми естественными законами. Проводились следующие параллели: мозг человека или животного они сравнивали с правительством, зубы и когти – с вооруженными силами, печень – с полицией и т.д. Рассматривая государство в качестве биологического образования, они перенесли на него такую характеристику ряда представителей животного мира, как необходимость жизненного пространства. Известно, что некоторые животные живут на определенном участке леса или поля, многие из них метят свою территорию и не допускают конкурентов, то есть им нужно жизненное пространство. Эту теорию использовал А. Гитлер. Он стал доказывать, что Германии требуется жизненное пространство. Этим он обосновывал захватнические планы, территориальные претензии к другим государствам.

Кроме промежуточных направлений науки конституционного права, были, так сказать, тупиковые направления в государствоведении. Это фашистские, расистские направления (теория превосходства желтой расы в Японии, теория апартеида в ЮАР).

В социально-политическом (идеологическом) плане в науке конституционного права можно выделить два направления или крыла: либеральное и консервативное.

Либеральное направление рассматривает конституционное право с точки зрения определенного социального компромисса, общечеловеческих ценностей. Главную задачу власти либералы видят в создании безопасных условий, в которых каждый человек смог бы свободно, без внешнего руководства реализовать имеющиеся у него возможности. Но либералы отрицают крайние проявления экономической свободы, в частности монополизм, угрожающий свободному рынку. Это направление опирается на идеи «государства всеобщего благоденствия», «плюралистической демократии», «парламентского демократического режима и т.п.

Консерваторы выступают за сильную политическую власть, сильную президентскую власть, возрастание роли исполнительного аппарата, за порядок и стабильность системы. В интересах свободного монополистического предпринимательства они требуют ограничения экономической и социальной функций государства.

Каждая ориентация представляет собой не единый комплекс взглядов, а широкий спектр идей, политических приоритетов. В любом из приведенных направлений имеются радикальное и умеренное крыло. По краям политических спектров ориентации смыкаются, взаимно пронизывают друг друга (леворадикальным проявлением либеральной идеи является анархизм, а леворадикальным проявлением консерватизма является марксизм). Поэтому зачастую важна не общая ориентация идеи, а ее место в политическом спектре, ее умеренность или радикализм.

## 5. ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТЕОРИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Великобритания является родиной таких конституционных теорий, как доктрина представительного (парламентского) правления (Дж. Ст. Милль); доктрина системы правления кабинета (В. Беджгот); теория парламентаризма; теория верховенства парламента (А. Дайси).

Суть теории парламентаризма состоит в верховном положении парламента в системе высших органов государственной власти, проявлением чего является парламентский способ формирования правительства и сохранение его у власти при наличии доверия парламентского большинства.

Суть теории верховенства парламента состоит в неограниченности законодательных полномочий парламента. Согласно традиционному взгляду, английское право не признает никаких ограничений власти парламента (все ограничения носят внеправовой характер). Парламент - это единственный орган, который может отменить или изменить любой закон. Он вправе законодательствовать по любому вопросу. Отсюда следует, что в английском праве не существует понятия «фундаментальных» законов, которые подлежат принятию и изменению в особом порядке. Все законы принимаются простым большинством голосов. «Парламентское верховенство» предполагает также, что парламент предыдущего состава не вправе связывать своих преемников. Этим объясняется идея неписанной, или, как они сами говорят, «неформализованной» конституции.

В настоящее время принцип верховенства парламента подвергается значительной эрозии. Влияние на этот процесс оказало вступление Великобритании в «Общий рынок». Закон о Европейском сообществе 1972 г. установил условия членства страны в ЕЭС и придал силу закона нормативным актам этой международной организации. Таким образом, акты делегированного законодательства, не одобренные британским парламентом (а нормативные акты органов ЕЭС в случае их применения в Великобритании являлись таковыми), должны быть приняты судами как действительные (хотя согласно нормам британского права акты делегированного законодательства, издаваемые правительством, подлежат одобрению парламента)<sup>8</sup>. В связи с этим появился новый взгляд на принцип верховенства парламента – парламент вправе устанавливать особый порядок прохождения отдельных законов и изменять процедурные правила для отмены таких законов, и такие процедурные ограничения обязательны для парламента будущих созывов. Эта трактовка принципа создает условия для принятия писаной конституции.

---

<sup>8</sup> Правила членства в Евросоюзе аналогичны.



## 6. ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТЕОРИИ ФРАНЦИИ

Франция является родиной таких конституционных теорий, как теория «естественных прав человека», теория «разделения властей», теория «арбитража», теория «рационализированного парламентаризма».

Теория естественных прав человека отталкивается от признания того, что человеческое существо есть единственная возможность одухотворенной жизни. Вести такую жизнь, создавая ее самостоятельно и свободно, есть основное и безусловное право каждого. Оно носит естественный характер, потому что выражает существенную природу духовной жизни человека, а также неотчуждаемый характер, так как всякое умаление или попираание его извращает духовную жизнь и унижает достоинство человека.

Теория разделения властей, по сути, призвано обеспечить наибольшую эффективность народовластия (это своего рода механизм, обеспечивающий адекватность представительства, недопущение искажения народа воли).

Принято считать, что теорию разделения властей заново сформулировал (после Аристотеля) и пустил в свет англичанин Джон Локк (1689 г. «Два трактата о правительстве»). Локк писал о разделении властей на законодательную, исполнительную и союзную (федеральную). Судебную власть он включал в исполнительные органы.

Развил теорию француз Шарль-Луи Монтескье де Секонда барон де Ла Бред (1748 г. «О духе законов»). Монтескье уже выделял законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Каждая из властей имеет конкретное воплощение. Законодательная власть – это парламент, исполнительная – монарх, судебная – это суд. Чтобы государственная власть могла работать, власти должны сотрудничать и уравновешивать друг друга. Власти должны быть равноправны, а также сдерживать и дополнять друг друга.

В соответствии с теорией арбитража глава государства не просто осуществляет определенные прерогативы в той или иной области, прежде всего он – стоящий над всеми политическими силами и органами власти арбитр, который обеспечивает своим «арбитражем» нормальное функционирование публичных властей и преемственность государства.

Смысл теории «рационализированного парламентаризма» состоит в обеспечении путем особого юридического механизма стабильности правительства при отсутствии поддерживающего его твердого парламентского большинства. Во Французской конституции был применен следующий механизм: правительство может, поставив вопрос о доверии и не получив большинства голосов в поддержку, но в условиях, когда оппозиция не собрала абсолютного большинства голосов за резолюцию порицания, считаться тем не менее получившим вотум доверия. В итоге, конкретный текст, в связи с которым вопрос о доверии был поставлен, также будет считаться одобренным.

## 7. ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТЕОРИИ США

Соединенные Штаты Америки стали родиной таких конституционных теорий, как теория писаной конституции, теория «живой конституции», теория судебного контроля над конституционностью законов, теория «сдержек и противовесов», теория федерализма.

В соответствии с теорией писаной конституции конституция есть основной закон правления, верховное право, которое может быть изменено только при помощи чрезвычайного законодательства, в качестве такового оно обладает верховенством по отношению к статутному и общему праву.

В соответствии с теорией «живой конституции» (авторы – Ч. Бирд, К. Ллевеллин) «живая конституция» – результат приспособления конституционной системы к современным социально-политическим и международным условиям, который выражается в многочисленных традициях и обычаях. В частности, в США обычная практика закрепила увеличение роли президента и исполнительной власти, выдвижение кандидатов в президенты партийными съездами и др.

Теория «судебного контроля над конституционностью законов» является естественным следствием теории писаной конституции. В соответствии с ней судьи должны проводить в жизнь положения конституции в качестве верховного закона и отказаться от придания силы любому законодательному акту или предложению исполнительной власти, противоречащему ему.

Теория сдержек и противовесов явилась развитием теории разделения властей. Ее авторами явились отцы-основатели американской конституции: Джеймс Мэдисон, Александр Гамильтон, Бенджамин Франклин, Джеймс Вильсон. Система сдержек и противовесов представляет собой примерно следующий набор основных моментов: ветви власти должны с самого начала формироваться по-разному, так сказать получать свою власть из разных рук; целесообразно закрепление различных сроков полномочий ветвей власти (такой механизм обеспечивает устойчивость и преемственность механизма правления, кроме того, разные сроки избрания и, естественно, неодновременность избрания гарантируют от того, что все ведущие должности вдруг займет одна партия или люди, увлеченные какой-либо идеей. Механизм «сдержек и противовесов» имеет цель препятствовать одной из ветвей сконцентрировать в своих руках больше власти, чем ей отводится, т.е. узурпировать власть. Поэтому Парламент, к примеру, получает право отклонить законопроект исполнительной власти (в том числе проект бюджета). Парламент может отклонить кандидатуру, предложенную исполнительной властью на какой-либо государственный пост. Парламент может отстранить президента или какое-либо другое ответственное лицо в порядке импичмента за совершенное ими правонарушение. Важнейшее

средство влияния председателя исполнительной власти – президента – на парламент является право вето.

Теория федерализма, сутью которой является децентрализация верховной власти в государстве и обеспечение единства государства через использование механизмов вовлечение субъектов федерации в формирование общегосударственной воли, в настоящее время имеет множество разновидностей: теория «дуалистического», «кооперативного», «творческого», «прагматического», «прямого», «нового» федерализма и др.

## **8.ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТЕОРИИ ГЕРМАНИИ**

Германия стала родиной таких конституционных теорий, как теория «правового государства», теория «социального государства», теория «партийного государства».

Правовая государственность означает осуществление государственной власти на основе изданных в конституционном порядке законов в целях обеспечения свободы, справедливости и гарантированности права. В науке государственного права Германии принято выделять некоторые неотъемлемые составные части «правовой государственности». К ним, в частности, относятся: разделение властей, связанность всех государственных органов законом и правом, соразмерность действий государственных органов реальным обстоятельствам, судебная защита прав и судебный контроль над законностью, верховенство права. Что касается принципа верховенства права, то германское государство говорит о законе и праве, как о двух различных по содержанию понятиях, и признает обязательными некоторые «неписанные» правовые нормы, непосредственно выводимые из основных принципов демократического и правового государства, а также все прочие неписанные нормы, опирающиеся на общее убеждение о том, что есть право. Из этого принципа делаются два вывода: 1) такое «высшее» право обязательно для самого законодателя; 2) органом, которому доверено суждение о том, что есть право, а что нет, является суд.

Теория социального государства основана на признании у государства социальной функции, которая выражается в обеспечении социальных прав граждан, состоящих в предоставлении социальных услуг. В основе теории социального государства лежит концепция «государства благоденствия». Социальная политика, проводимая социальным государством, имеет два аспекта: по отношению к обществу в целом в связи с выполнением «общих дел» и по отношению к отдельно взятым слоям общества, то есть государство должно обеспечивать основные нужды человека (к их числу отнесены инфраструктура, образование, здравоохранение) и обеспечивать выравнивание различий в стартовых возможностях через систему перераспределения национального дохода в рамках налоговой политики и регулирования рынка рабочей силы, через систему социального обеспечения.

Суть теории «партийного государства» состоит в том, что конституционный строй и политика государства фактически и юридически решающим образом определяются деятельностью партий. Основной задачей последних является формирование политической воли народа и опосредование ее в отношении с государственной властью. Одно из важнейших положений доктрины «партийного государства» - необходимость существования противостоящих политических сил. Задача партий – поддерживать состояние некоторой умеренной конфронтации для того, чтобы избежать вынесение конфликта в неуправляемую сферу, лежащую вне сферы влияния доминирующих партий.

### **ТЕМА ЛЕКЦИИ 3.**

### **«ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИИ»**

#### **1. ВЫСШАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА И ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ**

До сих пор в науке конституционного права не существует точного разграничения между категориями «свойства конституции» и «черты конституции». В то же время среди «свойств» и «черт» имеются некоторые явления юридического, политического и идеологического характера, характеризующие конституцию.<sup>9</sup>

Авторская позиция такова, что из вышеописанных явлений к числу юридических свойств конституции можно отнести ее характеристику как нормативного акта в правовой системе государства, а все остальные – к отличительным чертам.

К числу юридических свойств конституции относятся: высшая юридическая сила, юридическое верховенство, прямое действие, особый порядок принятия и изменения конституции, особая правовая охрана конституции, а также признание конституции в качестве базы (ядра) правовой системы.

Верховенство конституции относится не только к требованию обеспечения соответствия всех правовых актов содержанию конституции, но и к особому правовому режиму государства. Именно из этого особого юридического свойства конституции проистекает обязанность всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных

---

<sup>9</sup> Политические свойства конституции обусловлены характером регулирующих отношений. Конституция устанавливает основы политического процесса в обществе, складывающегося вокруг институтов публичной власти. Идеологические свойства выражены в принципах, нормах-целях, программных установках, нормах об отношении общества к тем или иным идеологиям. См. подробнее: Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М., 2005. – С.57-59.

лиц и граждан соотносить свою деятельность с требованиями конституции (так называемый поведенческий аспект верховенства конституции).

Верховенство конституции как базовый принцип построения правовой системы государства в условиях современного конституционализма находит свое выражение в следующем:

- 1) приоритет конституции в регулировании основных сфер жизнедеятельности общества и государства;
- 2) разрешение конституционных конфликтов и коллизий, на основе конституционных норм при корректирующем воздействии конституционного правосудия;
- 3) системное толкование конституции для обеспечения комплексного воздействия на правовую систему в целом.<sup>10</sup>

Верховенство конституции напрямую связано с ее высшей юридической силой. Высшая юридическая сила показывает главенствующее место конституции в правовой системе государства. При коллизии норм конституции и иных правовых норм, применяются конституционные нормы как обладающие высшей юридической силой.

Следует отметить, что верховенство конституции означает, что она обладает надзаконным характером. Однако, обладая высшей юридической силой, конституция является одним из элементов правовой системы. Конституция не выходит за пределы действующего права, является его неотъемлемой составной частью. Именно высшая юридическая сила норм конституции, регулирующих наиболее важные вопросы, касающиеся как общества, так и государства, придает целостность и непротиворечивость правовой системе государства.

Одной из гарантий того, что конституция обладает свойством верховенства, является признание конституции в качестве базы (ядра) для всего текущего законодательства. Конституция не только формирует правовую систему (путем закрепления видов правовых актов, регулирования законодательного процесса и др.), но и предусматривает необходимость и возможность принятия нормативных актов, развивающих ее положения и соответствующих ей.

Прямое действие конституции обозначает ее непосредственное действие, применение. В тоже время практика зарубежных государств имеет примеры и опосредованного действия некоторых конституционных норм, когда для их осуществления требуется принятие конкретизирующих правовых актов.

Особый порядок принятия и изменения конституции призван гарантировать стабильность конституции, возможность ее изменения только лишь в строго определенных случаях, когда того требуют изменившиеся общественные отношения.

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: Кравец, И.А. Верховенство конституции – принцип конституционализма / И.А. Кравец // Журнал российского права. – 2002. – №7. – С.16.

Правовая охрана конституции представляет собой совокупность юридических средств и способов, обеспечивающих режим конституционной законности, т.е. соответствия всех правовых актов, издаваемых на территории государства, конституции.

Существуют и доктринальные подходы к юридическим свойствам конституции. Так, например, выделяют различную значимость самих конституционных норм.<sup>11</sup> И действительно даже российская конституционная практика признает некоторую иерархию норм конституции (яркий тому пример статья 16).

К отличительным чертам конституции относятся: народность, стабильность, особое содержание, программность и идеологический характер.

Народность представляет собой признак, согласно которому в разработке и принятии конституции должен участвовать народ. Формы участия в этом процессе народа могут быть различными – путем непосредственного участия в референдуме по принятию конституции, проведение всенародного обсуждения проекта конституции, участие в выборах парламента или учредительного органа, принимающего конституцию и др. В некоторых случаях подобные процедуры являются лишь формальными, но они являются необходимыми, чтобы придать легитимность конституционному тексту.

Стабильность конституции свидетельствует о том, что конституция принимается на длительное время. Данное свойство зависит от ряда внешних факторов как объективного, так и субъективного характера (например, уровень правовой культуры). Вследствие этого и иногда возникают временные конституции, а также может возникнуть потребность в принятии новой конституции. Однако стабильность конституции обеспечивает устойчивость правовой системы государства и существующих общественных отношений в целом.

Особое содержание конституции проявляется в круге общественных отношений, регулируемых данным актом.

В зависимости от круга и объема регулируемых конституцией общественных отношений выделяются три основные модели конституции – либеральная, этатистская и либерально-этатистская. Либеральная модель характеризуется ограниченностью предмета конституционного регулирования. Его объектом является организация государственной власти, политические и гражданские (т.е. личные) права и свободы личности (экономические и социальные права находятся вне рамок конституционного регулирования). Этатистская модель характеризуется чрезмерным расширением предмета конституционного регулирования; она практически не оставляет автономных сфер общественной жизни. Либерально-этатистская модель занимает среднее положение между двумя вышеназванными. Такая

---

<sup>11</sup> См.: Юдин, Ю.А. Современные модели конституции / Ю.А. Юдин // Сравнительное конституционное право : учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.66-68.

модель характеризуется оптимальным расширением либеральной модели в сторону социальных и иных благ (этатистская модель).<sup>12</sup>

Таким образом, предмет регулируемых конституцией общественных отношений включает важнейшие аспекты политической, социальной, экономической и духовно-культурной сфер в данном обществе.

Программность и идеологический характер конституции свидетельствует о том, что конституция является идеологическим документом, зачастую устанавливает цели, к которым должно стремиться общество.

Существуют и доктринальные подходы к отличительным чертам конституции. Так, А.А. Мишин в числе последних выделяет: провозглашение в той или иной форме лозунга народного суверенитета, закрепление института собственности, воспроизведение теории принципа разделения властей, установление формы правления и государственного устройства, признание прав и свобод личности, организация системы органов государственной власти, регулирование внешней политики государства.<sup>13</sup> В то же время все сказанное всего лишь перечисляет круг вопросов, регулируемых конституцией, а значит выделение их в качестве самостоятельных признаков – излишне.

## **2. ОСОБЫЙ ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ И ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ**

Одним из особых юридических свойств конституции выступает особый порядок принятия и внесения изменений. Подобный подход к этим процедурам объясняется не только лишь особенностью, важностью регулируемых общественных отношений данным актом, но необходимостью придания конституции стабильности.

История конституционализма знает различные способы принятия конституций. Имеются яркие примеры принятия конституций временными органами, в результате военных переворотов и революций, путем принятия президентом, партийными съездами и т.п. Однако, в теории принято традиционно выделять 5 способов принятия конституций:

- 1) октроирование;
- 2) всенародное голосование (референдум);
- 3) принятие парламентом;
- 4) принятие специальным органом;
- 5) смешанный (комбинированный способ).

---

<sup>12</sup> См. подробнее: Юдин, Ю.А. Современные модели конституции / Ю.А. Юдин // Сравнительное конституционное право : учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.51-53; Енгибарян, Р.В. Сравнительное конституционное право: учебное пособие / Р.В. Енгибарян. – М., 2005. – С.61-66.

<sup>13</sup> См.: Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.А. Мишин. – М., 2001. – С.26-31.

Октроированные конституции (от фр. *ostroyer* – «жаловать, даровать»), т.е. дарованные монархом, зачастую возникали как компромисс в обществе. В качестве примера октроированных конституций можно привести следующие: Конституция княжества Монако 1962 г., Конституция Катара 1962 г., Конституция Иордании 1952 г., Основной закон Омана 1996 г.

Некоторые исследователи полагают, что к подобного рода конституциям относятся и те, которые разработаны и дарованы метрополиями своим бывшим колониям, т.к. их по сути даровали монархи.

Первой конституцией мира явилась конституция принятая специальным органом. Речь идет о Филадельфийском конвенте, принявшем Конституцию США 1787 г. К конституциям такого же типа можно отнести Конституцию Болгарии 1991 г., Основной закон ФРГ 1949 г. Органы, которые создаются для принятия конституций, имеют различную процедуру формирования, цели, срок полномочий, и т.п. Даже названия могут быть разнообразными – конвенты, учредительные собрания, конституционные собрания, конституционные конгрессы и др.

Особым видом считает конституция принятая надпарламентским органом, частично выборным, а частично составленным на основе делегирования, назначения, включения лиц в этот орган в соответствии с высокой занимаемой должностью. Так, Лойя джирга, состоявшая из выборных членов, вождей или делегатов племен, руководителей государства, приняла конституции Афганистана 1977 и 2004 гг. Таким же образом принимались: Народным консультативным советом Основной закон Индонезии 1945 г.<sup>14</sup> Однако видится более правильным отнесение вышеописанного способа к порядку принятия конституции специальным представительным органом.

В ряде государств принятие конституций происходило путем голосования в парламенте. К числу таких актов относятся конституции Японии 1946 г., Грузии 1995 г. Принятие конституции парламентом традиционно осуществляется квалифицированным большинством депутатов – 2/3, 3/4 и т.д. Причем в бикамеральных парламентах такое условие распространяется на обе палаты.

Но наиболее демократичный порядок относится к конституциям, принятым при помощи референдума (например, конституции Франции 1958 г., Монголии 1992 г.). В тоже время при всенародном голосовании важно учитывать и степень участия народа в разработке конституции. В противном случае на голосование может быть вынесена «антидемократическая» конституция.

Все большее распространение получает комбинированный способ, при котором конституции разрабатываются и принимаются сначала парламентом или специальным органом, а затем принимаются на всенародном голосовании.

---

<sup>14</sup> См.: Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М., 2005. – С.87.



Выбор способа принятия конституции традиционно зависит от наличия конкретных исторических условий в государстве в соответствующий период. Сама же оценка способа принятия конституции может проводиться с различных позиций: с точки зрения демократичности процедуры, степени легализации и легитимации новой конституции, завершенности и эффективности процедуры и т.д.<sup>15</sup>

Необходимости изменения конституции может трактоваться различными причинами. Существует множество способов изменения конституционного текста – инкорпорирование поправок в текст конституции или прибавление новых положений к уже существующему тексту, полный или частичный пересмотр конституции и др.

Порядок изменения конституций предполагает отнесение акта к числу:

- 1) гибких конституций;
- 2) жестких конституций;
- 3) смешанных конституций.

Гибкие конституции не имеют особого порядка изменения, жесткие – изменяются в усложненной форме. Некоторые исследователи полагают, что к числу гибких можно относить не только конституции, изменяющиеся в порядке обычного законодательства, но и те, которые изменяются квалифицированным большинством голосов членов парламента и главой государства.

Гибкими конституциями обычно являются те, которые являются неписанными или смешанными (т.е. какая-то часть относится к неписанной форме, а часть – к писанной форме), соответственно жесткий порядок изменения предусмотрен для писанных по форме конституционных актов (например, конституции Китая 1982 г., Испании 1978 г.).

Смешанный тип изменения конституции предполагает, что часть конституции имеет жесткий порядок изменения, а часть – гибкий. К таковым можно отнести конституции Мальты 1964 г., Индии 1950 г., Российской Федерации 1993 г.

В ряде конституций немаловажное значение имеет тот факт, что они обладают пределами изменения. Например, действующая Конституция Франции запрещает изменение республиканской формы правления, Основной закон ФРГ не позволяет изменять содержание некоторых статей (ст.ст.1, 20) и др. Подобные ограничения могут иметь временный характер.

Особенностью изменения конституций Бразилии, Испании, Румынии и ряда других государства является невозможность изменения в период военного или чрезвычайного положения, в период исполнения обязанностей главы государства соответствующим должностным лицом и др.

---

<sup>15</sup> См.: Там же. – С.89-90.

### 3. ОСОБАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

Понятие и сущность правовой охраны конституции получили широкое освещение в научной литературе.<sup>16</sup> Сформировались различные подходы к этому явлению.

В целом под правовой охраной конституции понимается деятельность компетентных органов и должностных лиц, обладающих совокупностью правовых средств, которыми осуществляется должная реализация конституционных норм и обеспечивается режим конституционности.

Набор элементов механизма правовой охраны конституции определяется по-разному: совершенствование законодательства; порядок внесения конституционных поправок; надзорно-контрольные меры и др. Рассматривая зарубежный опыт, Ж.И. Овсепян к данному механизму относит: конституционный надзор и судебный конституционный контроль; конституционный контроль, осуществляемый парламентом; конституционный референдум; вето главы государства.<sup>17</sup>

Но все же основными двумя формами правовой охраны конституции считаются конституционный контроль и конституционный надзор.

Исторически первым органом, осуществляющим функцию обеспечения конституционности законов, являлся парламент, который в ходе законотворческой деятельности, ориентировался на конституционные нормы.

Считается, что идея конституционного контроля появилась в начале XII века в Великобритании и была связана с деятельностью Тайного совета, который признавал законы легислатур колоний недействительными, если они противоречили законам английского Парламента, изданным для этих колоний, или общему праву.<sup>18</sup> Однако, в современном понимании конституционный контроль появился впервые в США: в деле У. Мэрбери против Дж. Мэдисона в 1803 году Верховным суд объявил, что федеральная

---

<sup>16</sup> См.: Дябло, В.К. Судебная охрана конституции / В.К. Дябло. – М., 1928; Хабриева, Т.Я. Правовая охрана Конституции / Т.Я. Хабриева. – Казань, 1995; Насырова, Т.Я. Конституционный контроль / Т.Я. Насырова. – Казань, 1991 и др.

<sup>17</sup> См.: Овсепян, Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону, 1992. – С.42.

<sup>18</sup> Известным является высказывание английского судьи Э. Коука в деле *Dr. Bonham* (1610 г.), которое обосновывает идею отмены закона, противоречащего более «высокому» закону: «Чтение наших сборников показывает, что во многих делах общее право (*common law*) основывается на законах Парламента и что в некоторых делах и право последнего объявляется недействительным и несуществующим; действительно, когда закон Парламента, противоречит праву, закрепляемому общим правом, то в результате оно становится неприемлемым или также невозможным к применению, и оно рассматривается по отношению к общему праву и объявляется недействительным». См.: Fromont, M. *La justice constitutionnelle dans le monde* / M. Fromont. – P., 1996. – P.7-8. Цит. по: См.: Маклаков, В.В. Конституционный контроль в зарубежных странах / В.В. Маклаков // Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / отв. ред. В.В. Маклаков. – М., 2007. – С.15-16.

Конституция – высший закон страны и любой закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным.

Вместе с тем одним из первых примеров судебного толкования Конституции (до Верховного Суда США) может служить решение Верховного Суда штата Массачусетс 1781 года по «делу Уокера», в результате которого негр был освобожден от рабства. Суд расширительно толковал статью 1 Декларации прав Конституции 1780 года, провозгласившую, что «все люди рождены свободными и равными».<sup>19</sup> Приведенный пример не единичен в практике американского конституционализма: до принятия федеральной Конституции по меньшей мере в трех случаях акты законодательных собраний – легислатур отдельных штатов были признаны судами неконституционными.<sup>20</sup>

Для обоснования конституционного контроля использовались различные правоведческие теории: органическая (акты нижестоящих органов зависят от актов вышестоящих органов и, следовательно, им соответствуют), институциональная (конституция устанавливает компетенцию органов публичной власти, в рамках которой они осуществляют свою деятельность), естественно-правовая (конституционный контроль призван следить за соблюдением прав и свобод личности, гарантированных в конституции).

Однако, для уяснения сущности конституционного контроля необходимо обратить внимание на терминологический спор в отечественной и зарубежной правовой науке между учеными по поводу понятий конституционный контроль и конституционный надзор, продолжающийся уже весьма длительное время.

Так, например, доктрина стран Скандинавии, не знает понятия «конституционный контроль» («конституционный надзор») в рассматриваемом смысле. Обычно в этих странах под конституционным контролем (*den konstitutionelle kontrol*) понимают процедуру отрешения от должности высших государственных чиновников, а также общие контрольные функции парламента по надзору за деятельностью администрации. Вместо этого термина используется понятие «право на проверку законов на предмет соответствия их конституции», либо более в широком смысле – «право проверки», подразумевая под ней компетенцию судов проверять любые нормативные акты, в том числе и административные, на предмет законности их принятия и содержания.<sup>21</sup>

Существуют различные подходы к соотношению понятий конституционного контроля и конституционного надзора. Одни

<sup>19</sup> См.: Morison, S.E. The Oxford History of the American People. Vol.1. / S.E. Morison – N.Y., 1972. – P.357.

<sup>20</sup> См.: Лафитский, В.И. Конституции американских штатов (исторический очерк) // Практика буржуазного конституционализма. Критические очерки / В.И. Лафитский. – М., 1982. – С.23.

<sup>21</sup> Подробнее см.: Исаев, М.А. Основные формы конституционного контроля в странах Скандинавии / М.А. Исаев // Государство и право. – 2003. – №12.

исследователи данные понятия отождествляют, учитывая общую их цель – осуществление контроля за текущим законодательством (т.е. режима конституционной законности), а также соотнося подобную деятельность высших представительных органов власти, выражающих волю народа. Другие авторы утверждают, что конституционный надзор относится к виду конституционного контроля.

Думается, что более обоснованной является точка зрения о разграничении рассматриваемых понятий. Причем подобное разделение осуществляется по различным основаниям.

Одним из оснований разграничения конституционного контроля и надзора являются правовые последствия данной деятельности, выражающиеся в праве отмены неконституционных актов. Органы, осуществляющие конституционный контроль, обладают полномочием по исключению из правовой системы государства неконституционного нормативного акта или его части. Органы же конституционного надзора подобным правомочием не обладают, и, признав неконституционным правовой акт, могут лишь обратиться в издавший его орган с вопросом об изменении (отмене) неконституционного акта либо направить соответствующее представление в орган конституционного контроля.

Некоторые исследователи считают, что одним из отличий конституционного контроля и надзора выступает момент осуществления охраны конституции. Так, деятельность органов, выполняющих функции надзора, носит предварительный характер. Орган же конституционного контроля выносит решение о совершенном нарушении и принимает меры к устранению конституционного несоответствия. Еще одним отличительным признаком конституционного контроля и надзора считается то, что функция конституционного контроля осуществляется только лишь специализированными органами (конституционными судами, конституционными комитетами, советами и др.), в то же время полномочиями по осуществлению конституционного надзора обладают в той или иной мере все государственные органы, общественными объединения.

Таким образом, конституционный контроль и надзор являются различными правовыми явлениями, представляющими специфичные формы охраны конституции.

Конституционный контроль может быть дифференцирован по различным направлениям.<sup>22</sup>

По времени применения конституционный контроль может быть

---

<sup>22</sup> Некоторые исследователи допускают возможность трактования конституционного контроля в узком и широком смысле. Если возможность проверки распространяется на все издаваемые акты, то о конституционном контроле упоминается в широком смысле. Если контроль проявляется лишь за соответствием конституции актов законодательной власти, то речь идет об узком понимании конституционного контроля. См.: Маклаков, В.В. Конституционный контроль в зарубежных странах / В.В. Маклаков // Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / отв. ред. В.В. Маклаков. – М., 2007. – С.15.

предварительным (предупредительным, превентивным) и последующим (репрессивным).

Предварительный конституционный контроль впервые возник во Франции, где по Конституции 1958 года устанавливались определенные ограничения прав парламента. В последующем система предварительного контроля была введена в большинстве государств, возникших на месте бывших французских колоний (Берег Слоновой Кости, Камерун, Конго, Мавритания, Центрально-Африканская Республика и др.).<sup>23</sup>

Подобные виды контроля имеют свои преимущества и недостатки.<sup>24</sup> Так, предварительный контроль может предотвратить вступление в силу неконституционного акта, способствовать тем самым стабильности законодательства и избежать проблемы отмены множества подзаконных актов, основанных на законе, действовавшем много лет и признанном неконституционным *ex tunc* (с момента его принятия). В тоже время этот вид конституционного контроля во многом ущербен. Краткие сроки, отводимые для превентивного контроля, могут сказаться и на его качестве, а включенность такого контроля в еще не завершённый законодательный процесс, имеющий во многом политический характер, может обернуться повышенной политизацией и самого конституционного контроля. Так, М.А. Нудель считает, что при предварительном контроле нарушается верховенство парламента, так как его обязывают подчиниться решению органа конституционного контроля.<sup>25</sup>

В качестве плюсов данного конституционного контроля выделяют лишь возможность устранения коллизий между национальным и международным законодательством (проверка конституционности международных договоров) и возможность упорядочивания нормотворческой деятельности государственных органов.

В отличие от предварительного – последующий контроль позволяет выявить конституционность закона на основе практики его реализации и смысла, придаваемого правовому акту правоприменителем (в то же время последующий контроль имеет свои недостатки в отсутствии оперативности разрешения конституционно-правовых споров и др.). Поэтому предпочтительным является сочетание двух этих видов контроля.

Деление конституционного контроля по правовым последствиям на консультативный (не связывающий инициаторов запроса; обладающий не юридической силой, а скорее только лишь моральной) и постановляющий либо учреждающий (при котором решение компетентного органа о конституционности соответствующего акта является обязательным)

---

<sup>23</sup> Подробнее см.: Несмеянова, С.Э. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации : монография / С.Э. Несмеянова. – Челябинск, 2003. – С.31.

<sup>24</sup> См.: Штайнбергер, Г. Модели конституционной юрисдикции / Г. Штайнбергер. – Страсбург, 1994. – С.6-11.

<sup>25</sup> См.: Нудель, М.А. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма / М.А. Нудель. – М., 1966. – С.116.

представляется не совсем корректным.

Это связано с тем, что в том понимании, которое вкладывается в конституционный контроль, речь идет о постановляющем контроле, так как консультативный контроль есть ни что иное как конституционный надзор.

В то же время подобная классификация имеет место в теории конституционного права. И, например, по мнению профессора В.В. Маклакова, «... решение в порядке консультативного контроля обладает моральной, а не юридической силой – юридически оно никого не обязывает и не связывает».<sup>26</sup>

По степени обязательности конституционный контроль бывает обязательным и факультативным. В первом случае проверке на конституционность подлежат все акты независимо от желания органа конституционного контроля (например, органические законы во Франции обязательно проверяются Конституционным Советом), во втором – проведение контроля возможно лишь по инициативе соответствующих субъектов: парламента, главы государства, граждан и др.

По форме (или способу проведения) конституционный контроль подразделяется на абстрактный и конкретный. Абстрактный конституционный контроль осуществляется при проверке конституционности правового акта вне связи с какими-либо обстоятельствами. Конкретный контроль, всегда являясь последующим, осуществляется на основе правоотношений, возникших в связи с применением проверяемого акта.

В зависимости от органов, проверяющих конституционность нормативных актов различают децентрализованный и централизованный контроль. Децентрализованный контроль осуществляется судами общей юрисдикции. В том же случае, если контроль выполняется специальным либо высшим судом, он относится к централизованному.

Известный отечественный юрист В.Н. Дурденевский разделял неконституционность внутреннюю и неконституционность внешнюю. В первом случае обычный закон может быть неконституционным, если порядок его издания не соответствует установленному конституцией; во втором – если содержание закона противоречит конституционным нормам.<sup>27</sup>

Исходя из подобного суждения, по содержанию (или по основаниям проверки) выделяют материальный и формальный контроль, что является более корректным, нежели предыдущая классификация. Материальный конституционный контроль предполагает проверку содержания нормативных актов на соответствие конституции, формальный – соблюдение процедуры принятия оспариваемого нормативного акта.

---

<sup>26</sup> Маклаков, В.В. Основы теории конституции / В.В. Маклаков // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. Т.1-2. – М., 1995. – С.78.

<sup>27</sup> См.: Дурденевский, В.Н. Судебная проверка конституционности закона / В.Н. Дурденевский // Вопросы права: Журнал научной юриспруденции. 1912.XI (3). – М., 1912 - С.89. Цит. по: Маклаков, В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах : учебное пособие / В.В. Маклаков. – М., 1988. – С.19.

Возможно выделение и иных видов конституционного контроля: полный и частичный контроль; внутренний (проводимый органом, издавшим акт) и внешний; имеющий обратную силу и не имеющий обратную силу и др.

#### **ТЕМА ЛЕКЦИИ 4.**

#### **«ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ»**

### **1. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

Каждое государство характеризуется определенными чертами, которые его особенности, специфику. Государство может быть различным по своей организации – демократическим, республиканским, авторитарным, монархическим и др. Совокупность таких черт (признаков) позволяет говорить об определенном способе организации государства или о государственном строе.

В тоже время и гражданское общество каждого государства в целом также может характеризоваться своими особенностями – характером производства, взаимоотношением между государством и личностью и др. Совокупность же таких черт (признаков) являет собою категорию «общественного строя».

Характеристика государства и общества, правовое оформление их основных черт (признаков) традиционно оформляется на конституционном уровне. В этом случае мы сталкиваемся с таким явлением как «конституционный строй».

Конституционный строй представляет собой способ (модель, форму) организации общества и государства, закреплённую в конституции.

Однако, зачастую все конституционно-правовое строительство базируется на основополагающих принципах, идеях. Эти базовые принципы, служащие исходным началом для регулирования всех общественных отношений в государстве (обществе), именуются основами конституционного строя. Таким образом, основы конституционного строя являются базисом, фундаментом конституционного строя в целом.

Некоторые исследователи под основами конституционного строя понимают принципы конституции, которые представляют собой политико-идеологические и организационные начала, в соответствии с которыми осуществляется регулирование общественных отношений, составляющих ее социальное содержание.<sup>28</sup>

Нормы, посвященные конституционному строю, могут содержаться в специальной главе, но в некоторых случаях, характеристика общественного и государственного строя пронизывает весь конституционный текст.

---

<sup>28</sup> См.: Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право : учебное пособие / Р.В. Енгибарян. – М., 2005. – С.102.

Главы конституций, посвященные рассматриваемым принципам, могут именоваться по-разному: «Основные принципы» (Италия), «Общие положения» (Китай), «Основы конституционного строя» (Таджикистан) и т.д. В случае, если принципы конституционного строя распределены по нескольким главам, то обычно такие части конституции носят соответствующие названия. Так, первые три главы Конституции КНДР 1972 г. именуются – «Политика», «Экономика», «Культура».

Основы конституционного строя, представляя собою часть единой системы, тесно взаимосвязаны между собою, и могут быть подвергнуты классификации.

Например, Р.В. Енгибарян конституционные принципы подразделяет на:

- 1) универсальные – принципы, имеющие общечеловеческую ценность, выработанные мировой цивилизацией, и присущие большинству современных конституций (народный суверенитет, разделение властей, и др.);
- 2) особенные – принципы, закрепленные конституциями отдельных государств или присущие определенной конституционной модели (принцип национализма – Бангладеш, Индонезия; принцип Африканского единства – в ряде государств Африки; особые принципы социалистических государств; и др.);
- 3) единичные – принципы, характерные лишь для отдельных конституций, характеризующих специфику страны (принцип исламского образа жизни – Пакистан; отказ от войны – Япония).<sup>29</sup>

Возможно подразделение принципов конституционного строя на принципы, характеризующие организацию государства, и принципы, характеризующие гражданское общество; принципы, связанные с публичной властью, и принципы, связанные с права и свободами личности.

Однако, наиболее распространенной является трех- или четырехэлементная классификация. Так, А.М. Арбузкин выделяет: основные начала функционирования политической системы общества; принципы экономической системы и принципы регулирования общественных отношений в социальной и духовно-культурной сферах.<sup>30</sup>

Четырехэлементная структура (в ее основе лежит предложенное Б.А. Страшуну выделение 4-х сфер основ общественного строя)<sup>31</sup> предполагает выделение таких групп как:

---

<sup>29 29</sup> См.: Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право : учебное пособие / Р.В. Енгибарян. – М., 2005. – С.103-106.

<sup>30</sup> См.: Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / А.М. Арбузкин. – М., 2004. – С.48.

<sup>31</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. Т.1-2. Общая часть. – М., 1996. – С.170.

Как указывает В.В. Маклаков: «... элементы, входящие в общественный строй являются базовыми; на них опираются институты конституционного права; эти элементы в определенной мере получают отражение в нормах конституционного права. Поэтому названные четыре составных элемента рассматриваются преимущественно с точки зрения



1. экономические отношения;
2. социальные отношения;
3. духовно-культурные отношения;
4. политические отношения.

Рассмотрим эти группы принципов более подробно.

## 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Политические отношения посвящены осуществлению власти, поэтому политические основы конституционного строя характеризуют отношения по поводу управления государством, организации публичной власти.

«Политические отношения, образующие в своей совокупности политическую систему, – это отношения, связанные с функционированием политической власти в обществе, концентрированным выражением которой является государственная власть».<sup>32</sup>

Политическим отношениям посвящается значительная часть объема текста конституций. Но лишь в некоторых из них выделяются специальные главы или разделы, посвященные целиком политической системе и имеющие соответствующее наименование.

*Структура власти.* В первую очередь конституции зарубежных государств устанавливают характеристику структуры власти – строиться ли она по принципу единства власти или по принципу разделения властей.

Принцип единства власти положен в основу организации и деятельности государственной власти в социалистических государствах. Единство власти предполагает наличие единой системы представительных органов и иных, производных от них, органов. При этом в целом присутствует подчиненность (подконтрольность) всех органов правящей партии.

Принцип же разделения властей предполагает выделение нескольких самостоятельных ветвей власти (обычно законодательной, исполнительной и судебной), которые обладают собственными полномочиями.

Как отмечает В.В. Маклаков, четкость закрепления каждого вида власти в конституционных актах различна. По его мнению, в ряде конституций отсутствует подобная четкость и определенность – в них даже не употребляются термины «законодательная власть», «исполнительная власть». Однако даже в таком случае из содержания акта видно, какие органы

---

их закрепления в конституционном праве и регулируются этим правом...». См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.263.

<sup>32</sup> Рыжов, В.А. Политические отношения / В.А. Рыжов, Б.А. Страшун // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2005 – С.270.

осуществляют эти функции. Примером может служить Основной закон ФРГ 1949 г.<sup>33</sup>

*Идеология.* Любая конституция выполняет идеологическую функцию. Однако проявление этих функций и сама идеология могут быть различны.

Так, некоторые конституции провозглашают официальную идеологию: мобутизм – Заир, нкрумаизм – Гана (от имени соответствующих президентов), марксизм-ленинизм в идеях Мао Цзедуня – Китай, принципы чучхе – КНДР, принципы пенча-сила – Индонезия и др.<sup>34</sup>

В тоже время, установление на конституционном уровне положения о том, что в обществе отсутствует обязательная или государственная идеология, является своего рода идеологической установкой. Отсутствие идеологии – есть идеология.

*Суверенитет.* Термин «суверенитет» (от франц. «souverainete» - верховенство, верховная власть) прочно утвердился в науке и общественно-политической практике. Считается, что впервые он был введен в XVI веке французским юристом Жаном Боденом, который рассматривал его как постоянную и абсолютную власть государства в лице монарха.

Идея суверенного государства призывалась обосновать самостоятельность, верховенство на собственной территории национальных государств, находившихся на развалинах бывшей Римской империи. И идея суверенитета как верховенства государственной власти позволяла государству противостоять таким серьезным противникам, как исповедующей вселенскую идеологию католической церкви, силам, отстаивающим идею всемирной государственности, а также склонным к сепаратизму феодалам.<sup>35</sup>

В современном конституционном праве под суверенитетом понимают три вида суверенитета:

- 1) государственный;
- 2) народный;
- 3) национальный.

Под *государственным суверенитетом* следует понимать верховенство и независимость государственной власти, которая проявляется во внутренней и внешней политике государства.

Понятие народного суверенитета появилось в новое время благодаря трудам Локка, Руссо и других представителей либеральной демократии в результате возникших противоречий между гражданским обществом и абсолютной властью.

<sup>33</sup> См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.296.

<sup>34</sup> См. подробнее: Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М., 1998. – С.155.

<sup>35</sup> Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву – М., 1912. – С.193.

*Народный суверенитет* выражает верховное и неотчуждаемое право народа определять свою судьбу, быть единственным, ни от кого и ничего независимым носителем и выразителем верховной власти в государстве и обществе.

В настоящее время понятие народного суверенитета рассматривается в комплексе с государственным. Можно сказать более: государственный суверенитет является производным от народного.

Государственный и народный суверенитеты нераздельно существуют в общественной и государственной жизни, и это сосуществование можно определить как свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств и соблюдения норм международного права.<sup>36</sup>

Наибольшую проблему представляет определение сущности *национального суверенитета*, который понимается как верховное неотчуждаемое право нации на самоопределение, т.е. право определять свою судьбу, самостоятельно избирать ту или иную форму национально-государственного устройства, решать вопросы политического, экономического, социально-культурного, национального и иного характера с учетом объективных исторических условий, прав и интересов совместно проживающих наций и народностей.<sup>37</sup>

Определение понятия «национальный суверенитет» может быть двояким:

1) *общегражданским* – при этом подходе он отождествляется с государственным и народным суверенитетом, а понятие нации охватывает всех граждан государства вне зависимости от их национальной принадлежности, выступающих в данном случае как сограждане одной нации, создавшей государство;

2) *этническим* – в данном случае он рассматривается как право этнической общности на самосохранение, вплоть до выбора определенного политического устройства; это – право «коренной нации» на самоопределение.

Теорией конституционного права выделяются 4 основные элемента суверенитета:

1. верховенство;
2. неотчуждаемость;
3. единство;
4. независимость.

---

<sup>36</sup> Золотарева М.В. Национальный суверенитет: на стыке права и политики // Федерализм. – 1999. – №3.

<sup>37</sup> Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001. – С.228

Хотя иногда встречаются и иные мнения о количестве элементов суверенитета.<sup>38</sup>

*Характеристика политической системы.* Можно признать, что в целом политические основы конституционного строя посвящены не только элементам и субъектам политической системы, но и «правилам политической игры».

Конституционное выражение получают различные элементы политической системы. Причем набор компонентов политической системы разнообразен и зависит от многих факторов.<sup>39</sup>

В рамках политических основ конституционного строя находят свое выражение характер политического процесса, положения о суверенитете и источнике власти, некоторые вопросы, посвященные выборам, референдумам, правовой культуре в целом и др.

Особо выделяются положения о форме правления, форме государственного устройства, а также политическом (и государственном) режиме. Рассмотрим подробнее основной элемент политических отношений – государственный режим.

Традиционное понимание государственного режима позволяет определить его как совокупность средств, приемов, методов и способов осуществления государственной власти.

«Это категория, выражающая меру и характер участия субъектов государственного общения (граждан или подданных, социальных групп, общественных объединений) в формировании и осуществлении государственной власти».<sup>40</sup>

В учебной и научной литературе продолжительное время ведется диспут о соотношении категорий государственного и политического режимов. Выделены следующие подходы.

Первый подход. Государственный режим – часть политического режима.

По мнению М.Н. Марченко, государственный режим является составной частью политического режима. «Политический режим как явление и понятие более общее и более емкое, нежели государственный режим, включает не только методы и способы осуществления государственной власти, но и приемы, способы реализации властных прерогатив негосударственных общественно-политических организаций – составных частей политической

<sup>38</sup> Об этом см. например: Зиновьев, А.В. Суверенитет, демократия, государство / А. В. Зиновьев // Правоведение. – 2006. – №6.

<sup>39</sup> Так, в научной литературе выделяется множество политических систем: капиталистические и социалистические; открытые и закрытые; однопартийные и многопартийные; теократические, мобилизационная, светско-либеральная и др. См.: Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М., 1998. – С.156.

<sup>40</sup> Четвернин, В.А. Форма государства / В.А. Четвернин // Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М., 2001. – С.608.

системы общества».<sup>41</sup> «Государственный режим как бы является соединительным звеном между формой правления и политическим режимом... Он (государственный режим – прим С.П.) характеризуется реальным механизмом осуществления государственной власти, раскрывает не юридически закрепленные взаимоотношения властей, а их фактическое положение в этом механизме, прежде всего реальные взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями».<sup>42</sup>

Сторонники такого подхода выделяют такие государственные режимы как дуализм, парламентское правление, монистический парламентаризм, дуалистический парламентаризм, кабинетное правление и др.

Второй подход. Государственный режим – отдельная от политического режима категория.

При таком подходе государственный режим представляет собою реальный порядок функционирования и взаимодействия высших государственных органов. В то время как политический режим это система приемов, методов, форм, способов осуществления политической (включая государственную) власти в обществе.<sup>43</sup>

В последнее время в конституционном праве чаще употребляется термин государственный (государственно-правовой) режим, нежели политический режим (это скорее явление политологии). Но в целом следует признать, что два рассматриваемых понятия нельзя отделять друг от друга, тем более противопоставлять. Ведь они практически полностью соответствуют друг другу в том плане, что при демократическом политическом режиме и государственный режим будет демократический, а авторитаризм накладывает свое отражение, как на политический, так и на государственный режим.

Анализ конституций различных государств позволяет сделать вывод о том, что является элементом государственного режима. К их числу относятся:

- 1) природа государственной власти, имеющая своей основой политическую власть, исходящую от народа;
- 2) организационно-правовое разделение властей и единство государственной власти;
- 3) деятельность органов публичной власти;

---

<sup>41</sup> Марченко, М.Н. Государственный режим как составная часть формы государства / М.Н. Марченко // Проблемы теории государства и права: учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2004. – С.220.

<sup>42</sup> Лейбо, Ю.И. Государственный режим / Ю.И. Лейбо, М.А. Могунова // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М., 2005. – С.172-173.

<sup>43</sup> См.: Кашкин, С.Ю. Политические отношения / С.Ю. Кашкин // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2005 – С.278; Кашкин, С.Ю. Понятие формы правления и государственного режима / С.Ю. Кашкин // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2005 – С.385.

4) политические свободы (а также их реальность и гарантированность государством), партиципация (участие) граждан в решении вопросов государственной политики;

5) основные способы разрешения возникающих в обществе социальных и политических конфликтов;

6) самоуправление территориальных коллективов или, напротив, полное подчинение их назначенным сверху чиновникам.

Формирование государственного режима складывается под воздействием некоторых объективных факторов. К их числу можно отнести политические, экономические, социальные факторы и др. В то же время возможно выделение и субъективных факторов, влияющих на характеристику государственного режима. Среди таких факторов обычно называется дух и воля народа (нации).<sup>44</sup>

Выделяются различные способы (методы) осуществления государственной власти, государственного управления:

- 1) метод стимулирования (поддержки);
- 2) нейтрализма;
- 3) либерализма;
- 4) принуждения и др.

Особенности осуществления того или иного метода (совокупности методов) приводит к возникновению соответствующей разновидности государственного режима.

Традиционная классификация государственных режимов – на демократические и недемократические (иногда тоталитарные) – является не совсем точной и не дающей полной картины при исследовании формы государства современных зарубежных стран.

Теорией государства и права допускается классификация государственных режимов по типу государства. Так, при рабовладельческом строе выделяют деспотический, теократически-монархический, аристократический (олигархический) режим и режим рабовладельческой демократии. При феодальном строе – абсолютистский, феодально-демократический, клерикально-феодальный, милитаристско-полицейский и режим «просвещенного» абсолютизма. При капитализме – буржуазно-демократический, бонапартистский, военно-политический и фашистский.<sup>45</sup>

Возможно подразделение государственных режимов на легитимные и нелегитимные.<sup>46</sup> Легитимные режимы основываются на свободно выраженном согласии населения. Зачастую легитимные режимы поддерживаются легальностью (законностью). Нелегитимные режимы

---

<sup>44</sup> См. подробнее: Марченко, М.Н. Государственный режим как составная часть формы государства / М.Н. Марченко // Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2004. – С.217-218.

<sup>45</sup> См. например: Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. – С.319.

<sup>46</sup> См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.427-428.

возникают в результате основания государственной власти на силе, а не на праве. При этом легализация власти не является обеспечением легитимности режима, возникшего в результате революции, военного переворота и т.п.

Дадим характеристику основным государственным режимам, встречающимся в современных странах.

Демократический (от греч. *democratia* – народовластие) режим представляет собой реальное участие граждан в осуществлении государственной власти.

Признаками демократического режима являются:

- формирование политической воли народом; закрепление на конституционном уровне принадлежности государственной власти (а также суверенитета) народу;
- признание и гарантированность государством прав граждан (в первую очередь политических);
- многопартийность (свободно существование оппозиции);
- выборность (сменяемость) органов публичной власти;
- разделение властей;

Первоначально демократический режим был исключительно либеральным (от лат. *liberalis* – касающийся свободы, достойный свободного человека, достаточный) и характеризовался ограничением роли государства административно-полицейскими функциями, невмешательством в экономическую и социальную функцию общества. Такой режим иногда называют синонимом «свободная демократия». На сегодняшний день существование либерализма вряд ли возможно. Скорее приходится говорить о неолиберализме.

Впоследствии возник режим социальной демократии, при котором государство в своей деятельности руководствуется интересами всего общества, стремиться повлиять на распределение экономических благ в духе принципов социальной справедливости.

Характеристика демократического режима несколько различается при использовании соответствующей теории демократии.

Согласно теории плюралистической демократии, различные социальные, профессиональные, возрастные и иные группы давления обладают определенной долей политической власти и осуществляют давление на центры государственной власти. В результате решения принимаются в интересах всего общества.

Консенсусная (социентальная, консоциативная) демократия устанавливает, что по принципиальным вопросам осуществления политической власти и общественного развития между различными группами людей есть согласие, а по частным вопросам – компромисс.

При плебисцитной демократии (от лат. *plebs* – плебс, народная масса, простой народ, толпа; и *scitum* – постановление, определение, решение) во главе государства должен стоять профессиональный аппарат управления, а принципиальные вопросы решаться на референдуме.

Для концепции консолидированной демократии, применяемой в условиях регулируемой государством экономики, характерно наличие активного гражданского общества; относительно автономного от экономики политического сообщества; правового государства, действенного государственного механизма, экономического сообщества.

При корпоративной демократии у всех членов общества имеются общие цели, нация (народ) является единым целым (корпорацией). В силу чего отсутствует необходимость в плебисците, компромиссах и т.д. Сходной с данной теорией является идентитарная демократия (от лат. *identitas* – тождественность, идентичность), при которой воля народа и действия власти должны совпадать. Такое состояние возможно только лишь в случае однородности народа как источника власти, т.е. когда все члены общества обладают едиными взглядами, едиными стремлениями и их власть осуществляется непосредственно.

В основу теории представительной демократии положен принцип функционирования представительных учреждений, а теория непосредственной демократии базируется на прямом волеизъявлении народа. В современных государствах более распространенной является опосредованная демократия, осуществляемая не лично народом, а «от имени народа» и формально «в интересах народа», «для народа».

Близкими по своему содержанию являются демократия партии, при которой происходит соревнование политических партий в борьбе за власть, и популистская демократия, характеризующаяся стремлением властных элементов осуществлять мероприятия в интересах народа, или по крайней мере выдвигать соответствующие лозунги.

Выделяются и иные теории: тоталитарной демократии (неограниченная власть меньшинства над большинством), элитарной демократии (в основе имеющей правление конкурирующих между собой элит, а не народа) и др.<sup>47</sup>

Авторитарный режим (от лат. *auctor* – зачинатель, основатель, творец; и *auctoritas* – мнение, решение, право) представляет сосредоточение власти в руках одного субъекта власти, при котором допускается ограниченный и контролируемый идеологический и политический плюрализм, наличие оппозиции.

Признаками авторитарного режима являются:

- 1) ограниченность прав и свобод граждан;
- 2) формальность конституции;
- 3) сосредоточение полномочий по управлению государством в руках одного лица или органа;
- 4) отказ от разделения властей;
- 5) ликвидация центральных и местных представительных органов;

---

<sup>47</sup> См. о теориях демократии: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.429-430; Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. – М., 2001. – С.206-208.



- 6) усиление роли исполнительной власти;
- 7) резкое возрастание репрессивного аппарата;
- 8) широкое применение карательных мер;
- 9) наличие цензуры;

Тоталитарный режим (от лат. *totaliter* – целиком, вполне) представляет режим власти, при котором государство контролирует все аспекты жизни в стране – общественную, профессиональную, личную.

Признаками тоталитарного режима являются:

- сращивание партийного и государственного аппарата (господство номенклатуры, партократии);
- наличие монолитной, строго иерархичной политической партии
- полное запрещение любых оппозиций; обязательная государственная идеология;
- формальность провозглашенных прав и свобод личности (в первую очередь политических)
- зависимость социального положения человека от его места в партийном и государственном аппарате;
- пониженное положение суда в государственном механизме
- внеэкономическое принуждение к труду (возможна ее милитаризация);

Фашистский режим (от итал. *fascio* – пучок, связка, союз, объединение) представляет собой режим личной власти, при котором вся полнота власти сосредотачивается в руках одного человека, являющегося главой государства (главой правительства) и главой единственной политической партии.

Признаки фашистского режима (гитлеровская Германия, франкистская Испания):

- ликвидация демократических прав и свобод;
- уничтожение оппозиционных организаций и учреждений;
- использование террористических методов управления;
- непререкаемая власть партийного лидера (фюрера, дуче, вождь, кормчий, кондуктор и др.);
- ограничение (вплоть до лишения) законодательных полномочий парламента; доминирование исполнительной власти над законодательной.

Военный (военно-диктаторский) режим представляет разновидность авторитарного режима, возникающего в результате государственных переворотов. Данный режим характеризуется тем, что во главе государства становятся военные. В отличие от коммунистического и фашистского военные режимы характеризуются беспартийностью.

Каудилизм – разновидность авторитарного режима, характерного для испаноговорящих стран. От простых военных режимов их отличает вождизм и сохранение патриархальных и близких отношений каудильо со своим окружением.

Клерикальный режим характеризуется сильными религиозными воззрениями населения, которые касаются всей государственной жизни. Признаками клерикального режима являются: несветский характер

государства; наличие специализированных органов религиозного контроля, призванных проверять соответствие правовых норм религиозным; и др. Теократический режим характеризуется порядком деятельности государства, при котором власть принадлежит церковной иерархии.

Таким образом, мы рассмотрели основные виды государственных режимов. Однако, в науке конституционного права иногда выделяют и иные виды режимов: конституционно-авторитарный, режим личной власти, монархический, олигархический и др.

### **3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

Первые конституции закрепляли лишь формы собственности, однако конституции последних поколений значительно развивают экономическую сферу, создают правовое оформление принципов экономики государства, направленности экономических отношений и т.п. Во многом это объясняется ведущей ролью самого государства в сфере экономики.

1. Экономическая система (модель экономики). Экономические основы конституционного строя во многом определяются тем, какая экономическая модель имеет место быть – рыночная (либеральная) или государственная.<sup>48</sup>

Рыночная модель характерна для развитых капиталистических стран, многих постсоветских и развивающихся государств (США, Канада, Япония), в то время как государственная модель экономики существует в социалистических государствах (КНДР, Куба). В некоторых социалистических странах государственная модель экономики внедряет элементы рыночной (примером может служить Китай и его «социалистическая рыночная экономика»).

В зависимости от выбранной модели тексты конституций будут содержать соответствующие положения: о формах собственности, возможности монополизации, пределах предпринимательской деятельности и др.

2. Вопросы собственности. Исходным началом любой экономической деятельности, которое не могло не стать объектом конституционного регулирования, является собственность.

«Экономическая система государства представляет собой важнейший элемент общественного строя. Это объясняется тем, что в понятие «экономическая система государства» входит проблема собственности,

---

<sup>48</sup> В целом возможно выделение нескольких экономических систем, в которых экономические основы конституционного строя будут существенно различаться. К ним относятся: рыночная экономика, командная или тоталитарная экономика, смешанная экономика, американская модель, шведская модель, японская модель, переходная экономика и др. См. подробнее: Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / А.М. Арбузкин. – М., 2004. – С.73-78.

которая составляет реальный базис, истинную основу общественных отношений, фундамент жизнедеятельности любого государства».<sup>49</sup>

Если первые конституции упоминали лишь о категории «собственности»<sup>50</sup>, то современные конституции устанавливают ее формы, характеризуют их соотношение (равноправие или неравноправие), устанавливают правовой режим форм собственности.

Обычно конституции различают такие формы собственности как частная и государственная (Конституция Казахстана 1995 г.); государственная, частная и муниципальная (Конституция Азербайджана, 1995 г.); общественная, кооперативная и частная (Конституция Египта 1971 г.); народная, коллективная и частная (Конституция Сирии 1973 г.); и т.п.

Одной из современных тенденций развития конституционализма является наделение собственности социальной функцией. Примерами могут выступать Конституция Украины 1996 г. (ст.13) и Основной закон ФРГ 1949 г. (ст.14), в которых говорится, что «... собственность обязывает...». Подобная формула требует, чтобы собственность служила общему благу, не наносила вред обществу в целом. В тоже время любое отчуждение собственности (в интересах общества и государства) возможно лишь в рамках закона, а в некоторых случаях обязательно предварительное возмещение национализируемой (огосударствляемой) собственности.

В отношении некоторых объектов собственности могут устанавливаться ряд ограничений, связанных, например, с монополией государства. Так, ч. 2 ст.132 Конституции Испании 1978 г. устанавливает, что: «...К имуществу государства относится то, которое указано законом, и во всех случаях – прибрежная зона, пляжи, территориальные воды, природные ресурсы экономической зоны и континентальный шельф...». А статья 17 Конституции Алжира 1996 г. гласит: «Общественная собственность является общим национальным достоянием. Она включает недра земли, шахты и карьеры, естественные источники энергии, минеральные, естественные и живые богатства различных зон национального морского, водного и лесного пространства. Она, кроме того, включает также железнодорожный, морской и воздушный транспорт, почтовые ведомства, службы коммуникации, а также другую собственность, установленную законом».

3. Вопросы регулирования и планирования экономики. Регулирование экономической системы характерно, в первую очередь, для государств

<sup>49</sup> Златопольский, Д.Л. Экономическая система государства в странах Восточной Европы и Азии / Д.Л. Златопольский // Очерки конституционного права иностранных государств: учебное и научно-практическое пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М., 1999. – С.62.

<sup>50</sup> Вообще право собственности является одним из первых провозглашенных прав. Впервые о нем упоминается в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Статья 17 Декларации установила: «Так как собственность является неприкосновенным и священным правом, то никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости и при условии справедливости и предварительного возмещения».

социалистической направленности, однако, и в рамках рыночной модели планирование экономики имеет позитивный характер.

На сегодняшний день можно признать сближение рыночной и государственной модели в рамках планирования экономики. Так, в социалистических государствах появляется определенная свобода в экономической деятельности (КНР), а в сложившихся капиталистических отношениях допускаются интересы планирования (Италия, Испания). Это связано с тем, что сверхжесткое регулирование экономики государством влечет застой (стагнацию) последней, а саморегулирование может быть слишком рачительным (неэффективным) для государства.

Государственное планирование в капиталистических странах имеет индикативный, ориентировочный характер, в отличие от директивного планирования в социалистических государствах.<sup>51</sup> Подобное отличие, видимо, связано с тем, что в социалистических государствах, директивное планирование экономики является государственной задачей в силу прямого указания правящей партии.

4. Вопросы публичных финансов. Вопросы финансов могут иметь место в различных частях конституции. Они могут охватывать такие вопросы как – денежная единица, денежная эмиссия, вопросы налогов и сборов, деятельности общегосударственного (общенационального) финансового учреждения и т.п.

В качестве экономических основ конституционного строя, связанных с финансовой системой, могут выступать конституционные нормы о социальных пособиях, поддержке безработных и др.

Отдельно следует упомянуть о такой стороне публичных финансов как государственный бюджет. «Бюджет процесс – сложное явление в функционировании современных государств, которое облекается в различные правовые формы в зависимости от исторических традиций, культурного, этнического многообразия и других особенностей. Конституционные конструкции различных государств, охватывающие вопросы регулирования отношений по поводу бюджета, характеризуются значительными отличиями. Это касается как материальных, так и процессуальных норм рассматриваемой области...».<sup>52</sup>

Конституционное регулирование бюджет процессов включает вопросы перераспределения денежных средств, разграничение полномочий между

<sup>51</sup> См.: Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебное пособие / Р.В. Енгибарян. – М., 2005. – С.120; Чиркин, В.Е. Конституционные принципы экономической системы, социальных отношений, политической системы и духовной жизни общества / В.Е. Чиркин // Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.184.

<sup>52</sup> Тимошенко, И.Г. Конституционная регламентация бюджетного процесса в зарубежных государствах / И.Г. Тимошенко // Очерки конституционного права иностранных государств: учебное и научно-практическое пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М., 1999. – С.74.

государственными органами по поводу принятия бюджета, его исполнения, финансового контроля и др.

5. Конституционное оформление экономических прав граждан. В качестве одной из экономических основ конституционного строя может выступать правовая регламентация отдельных экономических прав граждан.

Помимо права частной собственности к числу таких прав относятся: свобода экономической деятельности, право на труд, на достойную заработную плату и др. Кроме этого, конституционное регулирование экономики может предполагать и наличие ряда обязанностей личности – обязанность трудиться, платить налоги и сборы и т.п.

#### 4. СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

В самом общем виде социальную систему можно понимать как совокупность отношений, взаимодействия и связей между людьми в конкретно рассматриваемом обществе. Именно социальная система общества определяет характер взаимоотношений между людьми, различными слоями и классами, трудом и капиталом, различными национальностями и др.

Важней задачей конституционного регулирования основ социальной системы является предотвращение социальных конфликтов, возникающих в обществе.

«В сфере социальных отношений конституционные приоритеты – социальный диалог, социальная солидарность и социальная справедливость. Это – совершенно новые подходы, которых не знали конституции XVIII-XIX вв., проникнутые индивидуализмом. Современные конституции не исключают противоречий в обществе, состязательности социальных и политических сил, напротив, они их предполагают, ибо без этого нет развития, но они призваны решать также противоречия на основе компромиссов, на путях поисков социальной солидарности по решению «общих дел» общества».<sup>53</sup>

Социальная структура общества. Конституционная практика знает различные подходы к регулированию социальной структуры общества – от фиксации классов (слоев, каст и др.) до социальной солидарности (единства общества).

Классовое разделение государства характерно для тоталитарных конституций. В ранее действовавшей Конституции Йемена 1978 г. говорилось, что рабочий класс будет в перспективе ведущим, а статус крестьянства различается в зависимости от того, является оно кооперированным или единоличным, а интеллигенции отводится промежуточное положение.<sup>54</sup> А ст.1 Конституции Китая 1982 г.

---

<sup>53</sup> Чиркин, В.Е. Современная модель конституции: Прежние и новые приоритеты / В. Е. Чиркин //Правоведение. – 2003. – №2(247).

<sup>54</sup> См.: Чиркин, В.Е. Конституционные принципы экономической системы, социальных отношений, политической системы и духовной жизни общества / В.Е. Чиркин

провозглашает КНР социалистическим государством народно-демократической диктатуры под руководством рабочего класса, базирующимся на союзе рабочих и крестьян.

В противовес приведенным выше конституциям, ст.2 Конституции Италии 1947 г. провозглашает: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как отдельной личности, так и в социальных образованиях, в которых проявляется эта личность, и требует выполнения неотъемлемых обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности». Аналогичные положения имеются и в других конституциях (Португалии, Египта и др.).

Социальное государство. Социальное государство представляет собою государство, обеспечивающее достойную жизнь личности, вне зависимости от образования, положения, происхождения человека и др.<sup>55</sup>

Понятие «социальное государство» впервые было выдвинуто в середине XIX века знаменитым немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном, чья теория социального государства сложилась под влиянием философии Гегеля, французских социалистических доктрин, в результате анализа развития капитализма и классовой борьбы в Германии. Он считал, что идея государства заключается в восстановлении равенства и свободы, в поднятии низших, обездоленных классов до уровня богатых и сильных, что государство должно «осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве». Впервые социальное государство в качестве конституционного принципа было зафиксировано в

---

// Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.188.

<sup>55</sup> В теории конституционного права выделяются три модели социального государства: либеральную, консервативную и социал-демократическую. В либеральной модели (функционирует в Австралии, Великобритании, Канаде, Швейцарии, США, Японии) степень защиты от стихийных рыночных сил достаточно слаба, гарантии занятости отсутствуют, однако существует социальная поддержка бедных; высок удельный вес частных ассигнований, направляемых на социальные нужды; система социальной помощи не имеет адресной направленности; средний удельный вес перераспределяемых ресурсов. Для консервативной модели (действует в Бельгии, Ирландии, Италии, Нидерландах, ФРГ) характерны средняя степень защиты от стихийных рыночных сил, зависимость гарантий занятости от состояния экономики, действие социального права, средний удельный вес частных ассигнований, направляемых на социальные нужды; адресная направленность социальной помощи; средний удельный вес перераспределяемых ресурсов. Социал-демократической модели (Дания, Норвегия, Швеция) присущи высокая степень защиты от стихийных рыночных сил, гарантии занятости, действие социального права; низкий удельный вес частных ассигнований, направляемых на социальные нужды; система социальной помощи не имеет адресной направленности; большой удельный вес перераспределяемых ресурсов.

ст.20 Основного ФРГ 1949 года, провозгласившей Германию демократическим и социальным федеративным государством.<sup>56</sup>

Впоследствии социальный характер государства был провозглашен конституциями Франции 1958 г., Швеции 1973 г., Испании 1978 г. и др. Эту тенденцию поддержали даже бывшие социалистические страны.

Так, например, согласно ст.2 Конституции Польши 1997 г.: «Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости». А ч.3 ст.1 Конституции Румынии 1991 г. определяет, что Румыния – правовое, демократическое и социальное государство, в котором достоинство человека, права и свободы граждан, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм представляют собой наивысшие ценности и гарантируются. В настоящее время все развитые страны мира в большей или меньшей степени де-факто являются социальными государствами, независимо от уровня конституционного оформления.

Важным фактором социальной направленности государства является конституционное оформление равенства между людьми вне зависимости от любых признаков, в первую очередь, принадлежности к той или иной социальной группе. Конституции ряда государств закрепляют социальную справедливость как одну из главнейших направленностей государства и его органов.

Конституции Индии 1949 г. гласит: «...Государство стремиться поднять благосостояние народа, обеспечивая и охраняя возможно более эффективным образом социальный порядок, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость определяет сущность всех учреждений, в которых воплощается жизнь нации...» (ст.38).

Конституционное регулирование различных социальных отношений. Социальное регулирование охватывает многие вопросы жизнедеятельности общества. К их числу будут относиться вопросы образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, труда и отдыха. В эту сферу относится даже защита прав потребителя. Так, ст.51 Конституции 1978 г. устанавливает, что: «...1. Органы публичной власти гарантируют защиту интересов потребителей и лиц, имеющих право пользования, обеспечивая эффективными средствами их безопасность, здоровье и их законные экономические интересы. 2. Органы публичной власти содействуют распространению информации и необходимых знаний для потребителей и лиц, имеющих право пользования, поддерживают их организации и рассматривают вопросы, которые могут затрагивать интересы потребителей в соответствии с условиями, устанавливаемыми законом...».

К социальным отношениям относятся вопросы семьи, брака, демографии.

---

<sup>56</sup> См.: Гончаров, П.К. Социальное государство: сущность и принципы / П.К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2000. – №2.

Многие конституции признают семью базисом общества. «...Семья как основа сохранения и приумножения народа и как основа общества пользуется защитой государства...», устанавливает ст.27 Конституции Эстонии 1992 г. «Государство защищает и поддерживает брак, семью, права родителей и ребенка. Государство оказывает особую поддержку детям-инвалидам, детям, оставшимся без родительского попечения или пострадавшим от насилия...» – ст.110 Конституции Латвии 1922 г.

Конституция Китая 1982 г. гласит, что государство стимулирует планирование семьи, с тем, чтобы рост населения соответствовал планам социально-экономического развития (ст.25), а ст.49 провозглашает, что брак, семья, мать и ребенок находятся под защитой государства, но муж и жена обязаны практиковать планирование семьи.

## 5. ДУХОВНЫЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Данная сфера наименьшим образом охватывается содержанием конституционных текстов. Подобное связано со стремлением подчеркнуть важность, неприкосновенность внутреннего мира человека. В тоже время духовная жизнь общества в целом замыкается не только на самом человеке, но и на окружающих. В тоталитарных и авторитарных конституциях предполагается полный контроль над духовной сферой, что объясняется активным включением в рассматриваемую сферу не только человека и общества, но и государства.

Духовная составляющая общества имеет тесную связь с социальной, экономической и политической сферой. Различные компоненты духовной сферы оказывают повышенное влияние оказывается на политическую систему – идеологический и политический плюрализм, свобода совести и светский характер государства, свобода слова и др.

Свобода совести и религия. Свобода совести и вероисповедания либо, наоборот, установление религиозных предпочтений или государственной религии – наиболее традиционный аспект духовной составляющей общества.

«Религия – это одна из форм идеологии, реализуемая церковью, которая является проводником религиозных воззрений в сознание верующих».<sup>57</sup>

Светский характер государства наиболее приемлем для демократических стран. Конституционное выражение данного принципа традиционно. Например, статья 18 Конституции Азербайджанской Республики 1995 г. «Религия и государство» гласит: «I. В Азербайджанской Республике религия отделена от государства. Все вероисповедания равны перед законом. II. Запрещается распространение и пропаганда религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности. III. Государственная система образования носит светский характер».

---

<sup>57</sup> Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.289.



Даже упоминание какой-либо религии в конституционном тексте еще не означает ее государственного характера или приоритета над другими. Так, ст.16 Конституции Испании 1978 г. устанавливает, что никакое верование не может иметь характера государственной религии. А органы публичной власти должны принимать во внимание религиозные верования испанского общества и поддерживать вытекающие из этого отношения сотрудничества с Католической церковью и другими конфессиями.

В ряде государств могут устанавливаться особые отношения с той или иной религией. Так, статья 9 Конституции Грузии 1995 г. закрепляет, что: «...1. Государство провозглашает полную свободу религиозных убеждений и вероисповедания, вместе с тем признает особую роль грузинской апостольской автокефальной православной церкви в истории Грузии и ее независимость от государства. 2. Отношения грузинского государства и грузинской апостольской автокефальной православной церкви определяются Конституционным соглашением...».

Установление государственной религии (Дания – лютеранская, Греция – Восточно-православная и т.п.) не всегда влияет на осуществление политической власти, в тоже время такая церковь пользуется финансовой поддержкой государства, ее акты признаются официальными и т.п.

Не редким является признание религии в качестве государственной в сочетании с установлением свободы совести и вероисповедания.

Образовательная сфера. Образование является важной предпосылкой для культурной и духовной сферы жизнедеятельности общества.

Зачастую государство стремиться повысить образовательный уровень граждан, чтобы качественно повысить уровень жизни всего общества, не считаясь ни с какими затратами. Так, ст.21 Конституции Египта 1971 г., содержащаяся в главе о социальных и духовных основа общества, закрепляет, что ликвидация неграмотности – национальный долг, для выполнения которого необходима мобилизация всех ресурсов.

Государственные подходы у регулированию вопросов образования существенно разнятся – от либеральных до тоталитарных.

Примером либерального подхода к образованию является конституционно-правовое регулирование образования Конституцией Испании 1978 г. Так, ст.27 не только закрепляет право на обучение и свободу образования, но и устанавливает, что «...Образование имеет целью всестороннее развитие человеческой личности на основе уважения демократических принципов сосуществования и основных прав и свобод...». А само государство выступает неким гарантом: права родителей на выбор ими для своих детей религиозного и морального воспитания в соответствии с их собственными убеждениями; права на обучение посредством общего планирования образования с действенным участием всех заинтересованных секторов и создания образовательных центров; и др. То есть в целом государство оставляет за собою право контроля за соответствием требованиям закона.

Примером же противоположного подхода к регулированию образования выступает конституционная практика КНДР, Кубы и ряда других государств.

Важной характеристикой образовательной сферы государства является закрепление бесплатности и обязательности образования. Традиционно обязательным является лишь некоторый начальный уровень образования. Высшее и иное образование лишь поощряется государством.

Ярким примером конституционного оформления государственного регулирования вопросов образования выступает ст.19 Конституции Китая 1982 г. «...Государство развивает дело социалистического просвещения, поднимает научно-культурный уровень всего народа. Создавая различные учебные заведения, государство осуществляет всеобщее начальное образование, развивает среднее, профессиональное и высшее образование, кроме того, развивает дошкольное воспитание. Расширяя сеть просветительных учреждений, государство ликвидирует неграмотность, проводит политическое, общеобразовательное, научно-техническое, профессиональное обучение рабочих, крестьян, государственных служащих и других трудящихся, а также поощряет самообразование. Государство поощряет коллективные хозяйственные организации, государственные предприятия, учреждения и другие общественные силы на создание в соответствии с законом различного рода учебных заведений...».

Научная и культурная сфера. Важной составляющей духовной жизни общества является его культурная и научная сфера.

Многие исследователи утверждают, что долгое время конституционное право было индифферентно к рассматриваемым сферам, а само государство обеспечивает лишь материальную сторону науки и искусства. Однако, с подобным утверждением вряд ли можно согласиться, обратившись к практике конституционного регулирования зарубежных государств.

Возьмем в качестве примера конституцию Китая 1982 г. Статья 20: «Государство развивает естественные и общественные науки, популяризирует научно-технические знания, поощряет достижения в научно-исследовательской работе, изобретения и открытия в области техники». Статья 22: «Государство развивает литературу и искусство, печать, радио и телевидение, издательское дело, расширяет сеть библиотек, музеев, домов культуры и других культурных учреждений, служащих делу народа и социализма, проводит культурно-массовые мероприятия. Государство охраняет исторические достопримечательности, ценные памятники культуры и другое важное историческое и культурное наследие».

В тоталитарных странах наука и культура (искусство) зачастую контролируются или направляются государством. Конституция Кубы 1976 г. делает акцент на том, что «...художественное творчество свободно, поскольку его содержание не противоречит Революции...» (ст.38). Конституция КНДР 1972 г. определяет, что государство устанавливает принцип чужде в научно-исследовательской работе (ст.50).

В развитых демократических странах закрепляется свобода искусства и науки. Примером можно привести ст.33 Конституции Италии 1947 г., устанавливающую, что искусство и наука свободны, также как и их преподавание. Или ст.5 Основного закона ФРГ 1949 г. фиксирующая, что: «...Искусство и наука, исследования и преподавание свободны. Свобода преподавания не освобождает от верности Конституции...».

Таким образом, мы видим разнообразие подходов к регулированию основ конституционного строя в зарубежных странах.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 5.**

### **«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

#### **1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД**

В самом общем виде конституционные права и свободы можно определить как меру возможно поведения человека и гражданина, предусмотренную рамками конституции.

Конституционные права и свободы характеризуются следующими признаками:

1. особый источник – конституция;
2. они являются основными, т.е. важнейшими, относятся к самым главным потребностям личности;
3. конституционные права и свободы обладают учредительным характером, т.е. являются базовыми для отраслевых прав и свобод;
4. повышенная охрана; во многом это обуславливается тем, что эти права и свободы содержатся в источнике, подлежащем особой правовой охране.

Различные науки (философия, теория государства и права и др.) пытались развести категории «право» и «свобода». В конституционно-правовом отношении «право» и «свобода» тесно переплетаются и зачастую не разграничиваются. Так, ч.1 ст.11 Основного закона ФРГ 1949 г. свободу передвижения называет «свободой», а ч.2 этой же статьи определяет ее как «право».

С точки зрения В.В. Маклакова, «право» есть закрепленная возможность индивида действовать определенным образом или сохранять определенное отношение. Термин «свобода» представляется как выбор деятельности в какой-либо сфере. Если «право» предполагает достаточно четко обозначенного обладателя провозглашенного права, то «свобода» – наличие неопределенного числа обладателей.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.162.

Существует два основных способа конституционного формирования прав и свобод:

1. позитивный – устанавливается, что субъект обладает определённым правом.

Это самый распространенный способ. Конституция Азербайджанской Республики 1995 г. гласит: «Каждый обладает правом свободно выбирать себе на основе своей способности к труду вид деятельности, профессию, занятие и место работы» (ч.2. ст.35).

2. негативный – представляет собой конституционное запрещение любому субъекту нарушать или ограничивать определенное право или определенную свободу.

Очень часто негативное регулирование осуществляется словами «никто», «никому» и т.п. Например, «Никто не может подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство наказанию или обращению» (ч.2 ст.24 Конституции Республики Молдова 1994 г.).

Дифференциация прав и свобод зачастую весьма условна, что связано с нередкой принадлежностью одного и того же права (свободы) к нескольким классификационным группам.

В зависимости от субъекта обладания правом выделяют:

- права человека;
- права гражданина (подданного);

Права человека проистекают из естественного права, являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми; принадлежат каждому человеку в силу его биологического происхождения. К таковым относятся – право на жизнь, достоинство личности и др. Права гражданина являются порождением позитивного права, проистекают из связи между личностью и государством (монархом). К числу таких прав относятся – право избирать и быть избранным, иные политические права. Подобное деление прав и свобод зачастую приводит к выделению естественных (принадлежащие человеку в силу факта рождения) и позитивных (предоставляемые государством) прав.

По форме осуществления права и свободы делятся на:

- индивидуальные;
- коллективные.

Индивидуальные права (право на жизнь) осуществляются каждым человеком самостоятельно, в то время как коллективные (право на объединение) лишь при участии иных членов общества. Следует добавить, что многие индивидуальные права могут осуществляться коллективно.

«... дихотомия индивидуальные права – коллективные права не совсем точна, потому что не всякую общность и даже не всякую организацию (ее человеческий субстрат) можно считать коллективом... Поэтому от индивидуальных прав следует отличать групповые права, а коллективные права суть вид групповых».<sup>59</sup>

По степени абсолютизации выделяют:

- абсолютные права (абсолютно основные; исходные;

---

<sup>59</sup> Маклаков, В.В. Конституционно-правовой статус человека / В.В. Маклаков, Б.А. Страшун / Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. - М., 2005. – С.155.

фундаментальные; незыблемые; обладающие полным и абсолютным иммунитетом);

- относительные (относительно основные).

Абсолютные (от лат. *absolutus* — безусловный, неограниченный) права не подлежат ограничению ни при каких условиях. Таких прав не так уж и много — например, достоинство личности. Ведь даже право на жизнь ограничено в странах, применяющих смертную казнь, и т.д.

Международное право к числу абсолютных прав относит те, которые не подлежат приостановлению и ограничению в условиях чрезвычайного положения (ст.4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.). К числу таких прав отнесено: право на жизнь, право на признание правосубъектности и др.

В ряде государств с учетом национальных особенностей конституционно предусмотрены и некоторые иные права и свободы, которые не могут быть ограничены. В частности: свобода наук и искусства (Турция); доступ к всемирным и национальным культурным ценностям (Румыния); запрет общей конфискации (Люксембург); право на достойный образ жизни (Кипр) и др.<sup>60</sup>

Права можно различать по времени возникновения. Так появилось понятие «поколения прав человека».

Первым поколением признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, а затем конкретизированы законодательстве демократических государств, - право на свободу мысли, совести и религии и др.

Второе поколение прав человека возникает со второй волной конституций. В эту группу прав входят социальные, экономические и культурные права.

В период после Второй мировой войны стало формироваться третье поколение прав человека. Некоторые авторы называют их правами народов: право на мир, на здоровую окружающую среду и др. Зачастую такие права являются коллективными.

В современных теориях прав человека наблюдается тенденция относить к новому поколению такие права, которые конкретизируют индивидуальные права первых двух поколений (право на отличие, право на тишину и покой и др.), а также ряд коллективных прав (право на солидарность и на общение).

Кроме того, имеет место быть точка зрения о возможности выделения еще одного поколения прав человека. Так, О.Ю. Малинова предполагает, что «...возможно, на горизонте — пятое или шестое поколение прав...». Аргументирует она это тем, что корпус прав, требующих защиты, неизбежно будет расширяться. Вместе с тем этот процесс нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, расширение круга признаваемых прав должно усиливать правовую защищенность личности. С другой — каждое поколение приносит с

---

<sup>60</sup> См. подробнее: Селивон, Н. Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия / Н. Селивон // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. — 2005. — Вып. 3(29). — С.19-20.

собой новую логику узаконивания притязаний, именуемых правами человека, и неизбежные конфликты новых прав со старыми, в результате чего уровень защищенности может не возрасти, а снизиться.<sup>61</sup>

Классифицировать прав и свободы, а равно и обязанности, можно на:

- основные;
- дополнительные.

Последние производны от первых и конкретизируют их. Например, право участвовать в управлении государством – основное право, а избирательные права производны от него, суть одно из его проявлений.

Но наибольшее значение имеет традиционная классификация соответствующих прав, свобод и обязанностей по содержанию на личные (гражданские), политические, социально-экономические, духовно-культурные.

Личные (гражданские) права и свободы относятся к естественным, неотъемлемым правам человека. К числу таковых относятся: достоинство личности; право на жизнь; свобода и неприкосновенность личности и др.

Политические права предоставляют гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни. Политическими правами являются свобода союзов и ассоциаций; свобода демонстраций и собраний, печати, радио и телевидения, право на участие в отправлении правосудия.

Экономические (право частной собственности, свобода предпринимательской деятельности), социальные (трудовые права, право на социальное обеспечение) и культурные (свободный доступ к культурным ценностям, свобода творчества и научных исследований) права являются возможностями каждого человека, имеющимися в указанных сферах.

## **2. ЛИЧНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Личные права и свободы традиционно являются естественными, неотъемлемыми правами. Будучи самыми главными для любого человека, они распространяются не только лишь на граждан государства, но и на иные категории лиц. Данные права предоставляются человеку в силу того, что он является личностью, вне зависимости от иных факторов социального положения, происхождения и т.п.

Рассмотрим основные личные права человека.

Право на жизнь. Это право провозглашается многими международными правовыми актами о правах человека и почти всеми конституциями стран мира.

Никто не может быть произвольно лишен жизни. Юридически право на жизнь означает, что человек может быть лишен жизни только по приговору суда. Правда, во многих государствах смертная казнь запрещена либо на нее введен мораторий. Так, Дополнительный протокол №6 к Конвенции о защите

---

<sup>61</sup> См: Поколения прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института: учебное пособие / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб., 2003. – С.80-91; Головистикова, А.Н. Права человека: эволюция развития / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына // Адвокат. – 2006. – №6.

прав человека и основных свобод, принятый Советом Европы в 1983 г., призвал государств-участников отказаться от смертной казни.

Однако, существуют экстраординарные случаи ограничения права на жизнь, например, в случае необходимой обороны или крайней необходимости и т.п. В некоторых государствах разрешена эвтаназия (Нидерланды), подобный подход объясняется тем, что в конституциях закрепляется право, а не обязанность на жизнь. Даже в международных актах допускается лишение жизни человека – в случае ведения военных действий.

Аборт не считается лишением жизни, хотя в некоторых странах из конституционного права на жизнь сделаны выводы о запрещении абортов и об охране жизни еще до рождения (Словакия, Ирландия; в клерикальных государствах вопрос об абортах решается на основе религиозных норм).

С правом на жизнь тесно связана проблема клонирования. На сегодняшний день конституционное законодательство многих государств запретило клонирование человека.

Также сложно и неоднозначно во всех странах решается вопрос о моменте возникновения права на жизнь, о начале жизни человека – с момента зачатия или с момента рождения.

С правом на жизнь тесно связана и внешняя политика государства. Подобное связано с тем, что право на жизнь влечет мирную политику государства, отказ от войны, создания вооруженных сил. Ярким тому примером служит ст.9 действующей Конституции Японии.

Достоинство личности. Это право человека равнозначно праву на уважение и обязанности уважать других; данное право предполагает как уважение к личности со стороны окружающих, так и уважение «самого себя, к самому себе».

Уже в Международном пакте о гражданских и политических правах (преамбула) говорится о присущем человеческой личности достоинстве.

Данное право предполагает запрет подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам.

Достоинство личности тесно связано с иными личными правами, в первую очередь правом на жизнь, И в отличие от иных прав достоинство личности однозначно является абсолютным правом.

Время возникновения и прекращения данного права у личности отличается от других прав, например, права на жизнь. Достоинство личности охраняется законодательством многих государств и после смерти человека.

Право на свободу и личную неприкосновенность. Право на свободу есть возможность совершать любые правомерные действия. В этом праве заложено ограничение для других людей и самого государства. Ограничение свободы допускается только на основе законодательства.

Право на свободу и личную неприкосновенность тесно связано с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством ряда государств, где запрещены произвольные, необоснованные задержания и арест лица. Однако, как известно, ряд государств (США, Великобритания) в целях борьбы с терроризмом приняли ряд актов, расширивших возможность ограничения данного права человека. Возможны и иные формы судебного

ограничения свободы и личной неприкосновенности (содержание в медицинском учреждении лица с психическим заболеванием по судебному решению и др.).

Такое ограничение рассматриваемого права как рабство (работоторговля) признаны незаконными не только в национальном законодательстве многим стран, но и международным правом.

Неприкосновенность частной жизни и жилища. Конституции многих государств закрепляют, что каждый имеет право на личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Все это в целом составляет неприкосновенность частной жизни.

Неприкосновенность частной жизни тесно связано и с неприкосновенностью жилища. Без воли проживающих в жилище лиц, доступ в него возможен лишь при определенных условиях - в первую очередь судебное решение.

Закрепление данных прав в большинстве демократических государств именно на конституционном уровне является стремлением создать противовес тоталитарному обществу, оградить от подобных режимов демократический уклад общества. Однако, последние события (11 сентября 2001 г. и др.) вынудили даже такое государство как США, славящееся возведением неприкосновенности частной жизни в абсолют,<sup>62</sup> к принятию ряда законов ограничивающих неприкосновенность частной жизни и жилища.

Многие страны (Россия, Португалия и др.) установили на конституционном уровне требование обеспечить каждому человеку доступ к той информации, которая была собрана в их отношении органами государственной власти или иными субъектами.

Неприкосновенность частной жизни во многом является важным доводом противников введения биометрических паспортов либо иных документов со статистическими данными.

Свобода передвижений. Данное право обычно предполагает возможность лица находиться в любой части государства. Однако, почти все страны устанавливают ряд ограничений (в том числе и на основе международных норм) либо для конкретных категорий лиц (например, для иностранцев) либо для всех – в зонах военного и чрезвычайного положения, приграничных территориях и т.п.

Свобода совести и вероисповедания. В первую очередь необходимо помнить, что данная формула, содержащаяся во многих конституциях (в том числе и российской), предполагает разные права. При этом свобода совести более широкое право, включающее в себя и возможность исповедовать любую религию и атеистические воззрения.

Несмотря на то, что подобные права обычно имеют место в светских государствах, некоторые страны, закрепляя свободу совести и вероисповедания, устанавливают государственную религию.

---

<sup>62</sup> В качестве примера можно вспомнить знаменитое «Уотергейское дело», повлекшее отставку Р.Никсона.



Например, статья 13 Конституции Болгарии 1991 г. устанавливает: «1. Вероисповедание свободно. 2. Религиозные учреждения отделены от государства. 3. Традиционная религия в Республике Болгария — восточно-православное вероисповедание...». А часть 1 статьи 3 Конституции Греции 1975 г. гласит, что «... 1. Господствующей в Греции религией является религия восточно-православной Церкви Христовой...».

Подобное право обычно отсутствует в конституциях стран исламского фундаментализма, что связано с клерикальным характером государства.

Свобода мысли и слова. Данное право является одновременно и личным, и политическим правом. Оно гарантирует каждому человеку возможность свободно выражать все свои мнения, убеждения, размышления. Традиционно это право дополняется еще свободой печати и информации. Цензура в современных развитых государствах подлежит запрету.

Например, статья 21 Конституции Италии 1947 г. гласит: «Все имеют право свободно выражать свои мысли устно, письменно и любым иным способом их распространения. Печать не может подлежать разрешению или цензуре...».

Данное право подлежит ограничению с целью сохранения сложившихся устоев в обществе, организации государства. Многие государства ограничивают свободу слова в рамках охраны государственной и общественной безопасности, нравственности населения, недопущения пропаганды или агитации расового, национального и иного превосходства.

Также традиционно законодательством устанавливается ответственность за такие уголовно-наказуемые деяния как — клевета, оскорбление и т.п.

В конституциях могут закрепляться и иные личные права — право на определение национальной принадлежности, свободу выбора места жительства, право на брак и др.

### **3. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Политические права традиционно характеризуют личность не с биологической точки зрения, а как субъекта управления обществом и государством. Вот почему политические права непосредственно связаны с тем, какая связь существует между человеком, обществом и государством. И наиболее распространенным среди политических прав является право на участие в управлении государством (обществом), которое словесно может выражаться различными способами и конкретизироваться в ряде других политических прав.

Следует помнить, что не для всех конституций характерно обширное количество политических прав. Так, особенностью арабских конституций является довольно незначительно конституционное регулирование политических прав и свобод граждан, что объясняется общим уровнем развития политических систем, отсутствием прочных демократических традиций, сильными тенденциями авторитаризма в государственном

управлении, отсутствием закрепленных прав легальной политической оппозиции и т.д.<sup>63</sup>

Право на объединение, свобода союзов и ассоциаций. Данное право предусматривает возможность граждан создавать профсоюзы, политические партии, общественные объединения, участвовать в их деятельности.

В тоже время свобода деятельности таких объединений граждан не является абсолютной. Например, деятельность определенных из них может быть запрещена или ограничена. Так, Основной закон ФРГ 1949 г. устанавливает, что: «...Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны...» (ч.2 ст.21). А п.ХII Переходных и заключительных постановлений Конституции Италии 1947 г. запрещает восстановление в какой бы то ни было форме распушенной фашистской партии.

Свобода проведения публичных мероприятий. Суть данного права предусматривает возможность граждан участвовать в различных формах публичных мероприятий – собраниях, манифестациях, митингах, шествиях, демонстрациях и др.

Конституции различных стран могут предусматривать уведомительный или разрешительный порядок проведения публичных мероприятий.

Конституционным законодательством отдельных стран могут устанавливаться некоторые ограничения свободы проведения публичных мероприятий – по месту и времени проведения, количеству участников и т.п. Так, ст. 8 Основного закона ФРГ 1949 г. устанавливает, что все немцы имеют право собираться мирно и без оружия без предварительного заявления или разрешения, но для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основе закона.

Избирательное право. Избирательные права не редко называют базисом политических прав. В зависимости от формы участия граждан в выборах можно выделить: активное избирательное право и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право – это субъективное право личности обладать решающим голосом при формировании органов публичной власти. Данное право предоставляет гражданину возможность не только голосовать за кандидата, который ему симпатичен, расставлять предпочтения, но и голосовать против всех кандидатов. Категория лиц, которым принадлежит активное избирательное право, определяется рядом избирательных цензов: возрастным, цензом оседлости и т.д. Практически во всех странах обладание избирательным правом связано с наличием гражданства (подданства) у лица. Однако, в последние годы многие страны предоставляют избирательные права и некоторым «негражданам».

Пассивное избирательное право - это субъективное право личности быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Для обладания пассивным избирательным правом требуется

---

<sup>63</sup> См. подробнее: Сапронова, М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик / М.А. Сапронова. – М., 2007. – С.173-174.

отвечать более высоким требованиям, чем для активного: более высоким возрастным цензом, моральными цензами, не занимать определенные должности (должностной ценз и ценз несовместимости) и т.д.

Право на обращения (петиции). Данное право представляет гражданам возможность обратиться к представителям власти с коллективными или индивидуальными жалобами, предложениями, пожеланиями и т.п. Например, ст.29 Конституции Испании 1978 г. устанавливает, что «...Все испанцы имеют право на подачу индивидуальных и коллективных петиций в письменном виде, в форме и целях, устанавливаемых законом...».

Право на обращение может принадлежать не только лишь гражданам, но и иным категориям лиц. В тоже время в некоторых случаях оно, наоборот, ограничено по субъектам. Так, уже упоминаемая ст.29 Конституции Испании, гласит, что «... Лица, служащие в вооруженных силах или военных учреждениях или корпорациях, подчиняющихся военной дисциплине, могут осуществлять это право только в индивидуальном порядке и в соответствии со специальным законодательством...». А ст.63 Конституции Египта 1971 г. закрепляет возможность коллективных обращений лишь от юридических лиц и государственных организаций.

Право на участие в отправлении правосудия. Данное право является одной из форм проявления права на участие в управлении государством (обществом). Участие в отправлении правосудия возможно в различных формах – в качестве судьи, присяжного заседателя, народного заседателя и т.п.

Конституционное законодательство зарубежных стран знает и иные политические права - право на равный доступ к государственной службе, свобода массовой информации, право на сопротивление угнетению (насилию) и др.

#### **4.ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Экономические права имеют важное значение для любого человека. Они призваны обеспечить жизненные (материальные) потребности лица, гарантировать ему возможность реализации многих других прав и свобод. Эта группа прав регулирует отношения, возникающие между индивидами, государством и иными субъектами в экономической сфере.

Право частной собственности. Это право является базисом всех экономических отношений не только в капиталистических государствах. Без признания государством (и соответственно защиты со стороны государства) права частной собственности нельзя вести речь о рыночной экономике, развитии гражданского общества.

Закрепленное в конституциях большинства стран мира, право частной собственности предполагает возможность безграничного пользования, владения и распоряжения собственностью.

Но в тоже время данное право не является абсолютным. И если для социалистических государств нивелирование (даже полное отрицание) частной собственности вполне закономерное явление, то ряд демократических стран ограничивают право частной собственности в рамках

общественных (государственных) интересов. Некоторые конституции даже увязывают право частной собственности с формулой – «собственность обязывает».

Например, ст.14 Основного закона ФРГ гласит, что: «...Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу. ... Отчуждение собственности допускается только для общего блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон. В случае споров о размерах возмещения оно может устанавливаться в судах общей юрисдикции...».

А ст.13 Конституции Украины 1996 г. устанавливает: «...Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу...». Как указывает А.Г. Мучник, «...Это конституционное положение совершенно очевидно согласуется со знаменитым определением свободы, содержащимся в статье 4 Декларации прав человека и гражданина: «Свобода состоит в возможности делать все, что не вредит другому»... ».<sup>64</sup>

Кроме того, государство может устанавливать запрет на некоторые объекты собственности – ядерное оружие, отравляющие вещества и т.п.

Неизменным атрибутом права частной собственности является закрепление права наследования, которое можно считать своего рода гарантией рассматриваемого права.

Свобода экономической деятельности (предпринимательства, хозяйственной инициативы). Данное право гарантирует каждому заниматься любой экономической деятельностью, включая предпринимательскую. Некоторые исследователи (М.В. Баглай) полагают, что данное право можно отнести также и к числу личных прав.

Несмотря на то, что рассматриваемая свобода зачастую обладает обширными гарантиями со стороны государства, она не является абсолютной. Многие государства устанавливают запрещенные виды деятельности (производство наркотиков, торговля оружием и т.п.) или лицензируемые, создают ограничения в сфере конкурентоспособности, монополизации, экспорта, импорта и др.

Так, ст.41 Конституции Италии 1947 г. устанавливает, что: «...Частная хозяйственная инициатива свободна. Она не может осуществляться в противоречии с общественной пользой или образом, причиняющим ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству. Закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях...».

Право на жилище. Данное экономическое (и социальное) право появилось в конституциях последнего поколения. Данное право предполагает возможность каждому иметь, приобретать жилище. Малоимущим и другим нуждающимся в жилище оно предоставляется бесплатно либо за низкую, доступную цену. В действующем законодательстве государство стремится

---

<sup>64</sup> Мучник, А.Г. Комментарий к Конституции Украины / А.Г. Мучник. – К., 2003. – С.228-229.

прописать гарантии лиц, обладающих жильем, поощрить строительство и приобретение жилья.

Право на жилище предполагает и наличие определенных требований к жилищу, которое предоставляется лицу. Так, ст.47 Конституции Испании 1978 г. устанавливает, что «...Все испанцы имеют право на пользование благоустроенным жильем...».

Конституции зарубежных стран закрепляют и иные экономические права – защита прав потребителя, право создания объединений граждан в целях защиты экономических прав и др.

В целом следует признать точку зрения, что социально-экономические права обладают такими особенностями как:

- распространенность на определенную – социально-экономическую – область жизни человека;
- допустимость рекомендательных, «нестрогих» формулировок базовых положений (например, «достойная жизнь», «удовлетворительное существование»);
- зависимость реализации социально-экономических прав от состояния экономики и ресурсов.<sup>65</sup>

## **5. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Социальные права относятся ко второму поколению прав человека. Их подлинная реализация зачастую непосредственно связана с экономическими (материальными) возможностями государства.

Несмотря на то, что почти все современные конституции содержат положения по социальным вопросам, А. Бланкенагель выделяет несколько проблем, присущих всем социальным правам:

1. Проблема финансирования (имеющиеся финансовые ресурсы являются абсолютной границей осуществления социальных прав).

2. Проблема демократии и принципа разделения властей (что связано с вопросом распределения бюджетных средств на осуществление социальных прав).

3. Проблема социального уравнивания (оно подразумевает меры по поддержке слабых, но также и большую нагрузку на социально сильных).

4. Проблема требования социальной гарантии обеспечения каждому индивидууму достойного человека существования (система социального страхования основана на структурных особенностях общества, и в случае их изменения должна меняться вся система; например, пенсионная система не может функционировать в условиях снижения рождаемости).

5. Проблема определения социальной справедливости.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 2001. – С.159-160

<sup>66</sup> См. подробнее: Бланкенагель, А. Конституционные суды, социальные права и социальное государство / А, Бланкенагель // Конституционное правосудие и социальное государство : сборник докладов. – М., 2003. – С.9-13.

Право на социальное обеспечение. Данное право является самым распространенным среди социальных прав, имеет место в том или ином виде во многих современных конституциях. В первую очередь, речь идет о социальных государствах (ФРГ и др.).

Право на социальную помощь включает в себя различные социальные выплаты, пенсии и др., которые выплачиваются государством в случае инвалидности, достижения пенсионного возраста и т.п.

Как указывает А.М. Арбузкин, в современном государстве система социального обеспечения охватывает и такие категории граждан, которые прежде были исключены из этой системы. В частности, он ссылается на те зарубежные страны, где легализована проституция (Нидерланды, Франция, Италия и др.), на эту категорию «занятых» распространена система социального страхования.<sup>67</sup>

Трудовые права. Это одно из самых «разнообразных» прав в конституциях зарубежных стран. Зачастую это право относится к числу не социальных, а экономических прав.

Это право включает: возможность выбора труда, защиту от безработицы, равное вознаграждение за работу, свободу труда и некоторых случаях запрещение принудительного труда, право на отдых, охрана труда и др.

В некоторых странах устанавливается конституционная обязанность трудиться.

Право на забастовку (право на трудовой конфликт) является одной из гарантий должного обеспечения трудовых прав. В тоже время конституции стараются прописать и иные способы разрешения трудовых споров. Так, ст.28 Конституции Швейцарии 1999 г. гласит, что: «...Споры подлежат разрешению по возможности через переговоры или посредничество... Забастовка и локаут допустимы, если они касаются трудовых отношений и если этому не препятствуют обязательства сохранять мир в трудовых отношениях или вести переговоры об улаживании конфликта .... Закон может запретить забастовку определенным категориям лиц...».

В целом права на забастовку, объединение в профсоюзы, заключение коллективных трудовых договоров и т.п. можно считать и политическими (особенно учитывая роль профсоюзов в политической системе государства).

Социалистические конституции традиционно не указывают права на забастовку. Как полагает В.Е. Чиркин, теоретически считается, что трудящиеся, которым принадлежит политическая власть и коллективная (социалистическая) собственность, не будут бастовать против самих себя.<sup>68</sup>

В целом же обычно трудовые права детализируются в трудовых кодексах (Тунис, Алжир, Египет) или специальных законах о труде (Ливия, Судан).

---

<sup>67</sup> См. подробнее: Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / А.М. Арбузкин. – М., 2004. – С.149.

<sup>68</sup> См.: Чиркин, В.Е. Конституционно-правовой статус личности / В.Е. Чиркин // Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.159.

Охрана здоровья. Социальное государство не просто обеспечивает медицинскую помощь личности. Иногда на конституционном уровне провозглашается бесплатная медицинская помощь. Однако, таких стран немного (например, ряд социалистических государств). В некоторых государствах существует страховая медицина (ФРГ, Франция), а в ряде стран сочетается как страховая, так и государственная (бесплатная) медицина (Италия, Болгария).

Право на охрану здоровья гарантируется государством в различных формах. Например, ст.54 Конституции Йеменской Республики 1991 г. гласит: «Все граждане имеют право на охрану здоровья, и государство гарантирует осуществление этого права путем строительства различных больниц и других учреждений здравоохранения и расширения объема их деятельности. Закон регулирует организацию подготовки медицинских профессий, расширение бесплатных услуг по охране здоровья, а также расширение медицинских знаний среди населения».

В теории и практике сложилось мнение, что «... право на охрану здоровья может быть истолковано как в узком, так и в широком понимании. В первом случае конституция дает право требования бесплатного медицинского лечения и ухода только тем, кто сам не может нести связанные с лечением затраты. Бесплатное лечение и уход для всех, в том числе и для обеспеченных граждан, – это привилегия, возможная только в благосостоятельном государстве...».<sup>69</sup>

Право на образование.<sup>70</sup> Право на образование обеспечивает возможность человека достигнуть определенного уровня развития. Получив закрепление на международном уровне, право на образование вошло в текст многих конституций. Но это право обычно предоставляется не всем. Государство не в состоянии обеспечить каждому человеку полное, всестороннее образование. Обычно речь идет об определенном уровне образования, которое должен получить каждый гражданин.

Например, ст.26 Конституции Японии 1946 г. устанавливает: «...Все имеют равное право на образование в соответствии со своими способностями и в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно...».

Таким образом, мы видим, что зачастую государство устанавливает обязанность лиц, заботящихся о детях, обеспечить последних соответствующим образованием. Подобное положение содержится в конституциях многих стран. В тоже время некоторые государства предоставляют в этом вопросе относительную свободу родителям и опекунам. Так, ст.76 Конституции Дании гласит, что: «...Родители или опекуны, которые самостоятельно обучают своих детей или детей, взятых под

---

<sup>69</sup> Лыхмус, У. Защита социально-экономических прав конституционными судами стран Восточной Европы. Эстонская Республика / У. Лыхмус // Конституционное правосудие и социальное государство: сборник докладов. – М., 2003. – С.204.

<sup>70</sup> Многие авторы полагают, что данное право можно относить и к числу культурных прав.

опеку, в соответствии со стандартами общего начального образования, не могут быть принуждены отдать этих детей в начальные школы...».

В ряде демократических стран конституции провозглашают не только право родителей на выбор форм и способов обучения своих детей, но и закрепляется право на академическую свободу. Право на академическую свободу предполагает наличие в гражданском обществе идеологического и политического плюрализма. Оно является своего рода неотъемлемой частью свободы мысли и слова, права на поиск и распространение информации и т.п.

В тоже время социалистические государства всецело стремятся поддерживать получение образования своими гражданами. Согласно ст.47 Конституции КНДР 1972 г. государство бесплатно обучает всех учащихся и выплачивает студентам вузов и техникумов стипендии, а ст. 73 указывает на обеспечение данного права передовой системой просвещения и народными мероприятиями государства в области образования.

Конституционное право зарубежных стран знает и иные социальные права – государственная охрана и опека материнства, отцовства и детства; равноправие супругов в семье и др.

## **6. КУЛЬТУРНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Культурные и экологические права человека и гражданина зачастую относятся к правам последнего поколения. Но в современном мире они приобретают все большее значение.

Право на благоприятную окружающую среду.<sup>71</sup> Данное право стало особенно актуальным в последние годы, что обуславливается высоким уровнем развития промышленности, негативным воздействием на окружающую среду. Оно получило свое закрепление в ряде международно-правовых актов (Африканская Хартия прав человека и народов 1981 г., Протокол к Американскому соглашению по экономическим, социальным и культурным правам человека 1969 г. и др.). Считается, что на внутригосударственном уровне это право было закреплено в Испании в 1978 г.

Многие государства устанавливают право каждого на доступ к информации о состоянии окружающей среды, право собирать сведения о подлинном ее состоянии. Кроме того, тексты конституций содержат гарантию на возмещение ущерба, нанесенного здоровью и имуществу человека в связи с экологическим правонарушением.

В тоже время не все государства достигли такого уровня развития, при котором жизненно необходимо закрепление подобного права. Так, М.А. Сапронова отмечает, что в арабских странах это право закреплено только Конституцией Ирака 2005 г., которая в ст.33 закрепляет право каждого «жить

---

<sup>71</sup> Некоторые исследователи (М.В. Баглай) полагают, что данное право относится к числу социальных прав.



в благоприятной окружающей среде», и государство гарантирует «защиту и сохранение экологии и биологического разнообразия».<sup>72</sup>

Свобода творчества. Свобода творчества предполагает возможность человека создавать произведения искусства и науки, «Свобода творчества включает в себя возможность защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, интеллектуальной собственностью».<sup>73</sup>

Таким образом, свободу творчества можно рассматривать как некое проявление свободы мысли и слова. Конституция Казахстана 1995 г. ст.20: «Свобода слова и творчества гарантируется...».

Свобода творчества имеет непосредственное отношение к авторскому, интеллектуальному праву. Так, Конституция Молдовы 1994 г. гласит: «...Свобода художественного и научного творчества гарантируется. Творчество не подвергается цензуре ... Право граждан на интеллектуальную собственность, их материальные и моральные интересы, возникающие в связи с различными видами интеллектуального творчества, охраняются законом...» (ст. 33). Авторское право справедливо признается главной гарантией конституционной свободы творчества.

Несмотря на возможность создавать любые произведения, свобода творчества не является абсолютным правом. Ее ограничения могут быть связаны с государственной политикой, религиозными догмами и т.п.

Например, можно вспомнить Конституцию КНДР 1972 г., ст.50 которой гласит, что «Государство устанавливает принцип чужде в научно-исследовательской работе...». Или можно вспомнить какие социальные и правовые последствия в мусульманских странах повлекло написание и издание британским писателем Ахмедом Салманом Рушди романа «Сатанинские стихи» (The Satanic Verses) в 1988 г.

Доступ к культурным ценностям. Государство гарантирует каждому не только свободно заниматься творчеством, но и иметь возможность лицезреть уже имеющиеся произведения искусства. Каждый человек должен иметь право на различное участие в культурной жизни. Так, ст.40 Конституции Азербайджана 1995 г. устанавливает, что каждый обладает правом участвовать в культурной жизни, использовать культурные учреждения и культурные ценности.

Перечень того, что может относиться к культурным ценностям, содержится, в частности, в Европейской конвенции о правонарушениях в отношении культурных ценностей (ETS 119) 1985 г.: картины, живопись и рисунки ручной работы на любой основе и с использованием любых материалов, имеющие важное значение для художественной, исторической, археологической, научной и других областей культуры; предметы мебели, гобелены, ковры и одежда более чем столетней давности; предметы, связанные с важными национальными событиями; и др.

Конституционно-правовая практика зарубежных стран знает и иные культурные и экологические права.

<sup>72</sup> См. подробнее: Сапронова, М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик / М.А. Сапронова – М., 2007. – С.203.

<sup>73</sup> Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 2001. – С.171.

## 7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Обязанности являются одним из элементов правового статуса личности наряду с правами и свободами. Если конституционные права и свободы можно определить как меру возможно поведения человека и гражданина, то конституционные обязанности являют собою меру должного поведения, предусмотренную рамками конституции.

Обязанности, прописанные в конституциях, можно разделить на различные категории.

Например, М.В. Баглай пишет об обязанностях, нарушение которых влечет наказание (соблюдение законов, уплата налогов и др.), и обязанностях, которые лишь отражают социальные предписания, не связанные с каким-либо принуждением (забота о свое здоровье (Уругвай) и др.).<sup>74</sup> Некоторые допускают классификацию обязанностей на: обязанности перед государством и обязанности перед обществом.

Однако наиболее распространенным является деление конституционных обязанностей на обязанности человека и обязанности гражданина. Первые относятся ко всем лицам, находящимся на территории соответствующего государства. Вторые же проистекают из связи между человеком и государством и распространяются только лишь на граждан (подданных).

Рассмотрим некоторые основные конституционные обязанности.

Соблюдение прав и свобод других лиц. Эта первейшая обязанность проистекает из взаимозависимости и взаимообусловленности прав и обязанностей. Любое право человека порождает корреспондирующую другому лицу обязанность соблюдать это право. Так, ст. 12 Конституции Турции 1982 г. развивает данную формулу: «...Основные права и свободы подразумевают также обязанности и ответственность гражданина перед обществом, его семьей и другими лицами...».

Соблюдение конституции и законодательства. Закрепление данной обязанности связано с необходимостью поддержания правопорядка на территории государства. Эта обязанность распространяется на все категории лиц, пребывающие в стране.

Обязанность трудиться. На сегодняшний день данная обязанность закреплена в конституциях многих стран мира (Китай, Япония, Турция, Куба и др.). Однако во многих странах она является формальной, не влечет соответствующего наказания за неисполнение.

В частности, можно сравнить формулировки конституционных текстов. Так, Конституция Японии 1946 г. гласит: «Все имеют право на труд и обязаны трудиться» (ст.27). В то время как ст. 83 Конституции КНДР 1972 г. устанавливает, что «...труд является священным долгом и делом чести

---

<sup>74</sup> См.: Баглай, М.В. Основы правового положения личности / М.В. Баглай // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М., 2005. – С.140.

гражданина. Граждане обязаны сознательно и добросовестно участвовать в труде, строго соблюдать трудовую дисциплину и рабочее время...».

Воинская обязанность. Эта обязанность гражданина неизменно связана с обязанностью защиты родины, отечества.

Обязанность служить в вооруженных силах имеет место не во всех странах. В частности, можно вспомнить государства, в которых вооруженные силы формируются полностью на контрактной основе (США и др.). Распространенным является право на альтернативную гражданскую службу (Франция, Италия, Австрия).

В качестве примера можно привести формулировку ст. 12а Основного закона ФРГ 1949 г.: «1. Мужчины, достигшие 18-летнего возраста, могут быть обязаны нести службу в вооруженных силах, федеральной пограничной охране или в корпусе гражданской обороны. 2. Тот, кто по мотивам совести отказывается от военной службы с оружием, может быть обязан нести заменяющую службу. Срок заменяющей службы не должен превышать срока военной службы...».

Уплата налогов и сборов. Эта важнейшая обязанность во многом определяет материальные устои в государстве. При этом само государство должно быть чрезвычайно осторожно устанавливая налоговое бремя на своих граждан, так как увеличение размеров налогов может привести к обратному эффекту – налоговые уборы уменьшатся из-за уклонения (сокрытия) уплаты налогов.

Так, ст.64 Конституции Алжира 1996 г. устанавливает, что каждый обязан участвовать в финансировании общественных затрат в зависимости от своей налогоспособности, а любой налог вводится только на основании закона.

В странах тоталитарного социализма, как отмечает В.Е. Чиркин, конституции устанавливают и иные обязанности: соблюдать общественный порядок, беречь государственную тайну, укреплять сплоченность национальностей, охранять честь родины, соблюдать правила социалистического общежития и др. И хотя многие из таких обязанностей имеют, по существу, моральный характер, они могут быть по-своему истолкованы и применены против «антисоциалистических» элементов.<sup>75</sup>

В подтверждение сказанного можно привести несколько примеров. Конституция Египта 1971 г. устанавливает, что национальным долгом каждого гражданина является защита социалистических завоеваний, их упрочнение и защита (ст.59), а ст.60 в качестве обязанности каждого гражданина называет укрепление национального единства и сохранение государственной тайны.

А Конституция Китая 1982 г. возлагает на своих граждан обязанности «...соблюдать Конституцию и законы, хранить государственную тайну, беречь общественную собственность, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали...» (ст.53).

---

<sup>75</sup> См.: Чиркин, В.Е. Конституционно-правовой статус личности / В.Е. Чиркин // Сравнительное конституционное право : учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.165.

Обязанность охраны окружающей среды. Данная обязанность зачастую идет в связке с соответствующим правом личности. Например, ст.55 Конституции Болгарии 1991 г. гласит: «Граждане имеют право на здоровую и благоприятную окружающую среду в соответствии с установленными стандартами и нормативами. Они обязаны беречь окружающую среду».

В конституциях зарубежных стран встречаются и иные обязанности человека и гражданина.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 6.**

### **«ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

#### **1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ, ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

В общем виде политическая система общества представляет собой систему различных элементов (субъектов), отражающих интересы и волю социальных классов, слоев, групп и наций, реализующих политическую власть или борющихся за ее осуществление.

Набор компонентами политической системы разнообразен (государство, политические партии, общественно-политические организации и движения и др.), и включает, в том числе, общественные объединения.

В каждом государстве действует внушительное число объединений людей, которые не являются политическими партиями. Они объединяют граждан на основе общности целей и интересов. Именно общность целей (неполитического характера) и функциональность отличает такие объединения от политических партий.

В зарубежной литературе различного рода объединения граждан иногда называются группами интересов или иногда, при использовании американской политической терминологии, «группами давления».<sup>76</sup>

Создание объединений граждан в своей правовой основе содержит конституционное право на объединение.

Например, ст.18 Конституции Италии 1947 г. гласит: «Граждане имеют право свободно, без особого разрешения, объединяться в организации в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом...». Статья 27 Конституции Бельгии 1994 г. определяет, что: «Бельгийцы имеют право на

---

<sup>76</sup> См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / В.В.Маклаков. – М., 2006. – С.375.

объединения; это право не может быть подвергнуто какой-либо предупредительной мере».

Традиционно деятельности общественных объединений, также как и политических партий, посвящаются специальные правовые акты, регулирующие их порядок создания, деятельности и т.п. В тех же странах, где отсутствуют специальные законы о политических партиях, партии и различного рода объединения образуются и функционируют на основе одних и тех же правовых норм.

В качестве признаков общественных объединений можно назвать следующее.

1. Некоммерческий характер. Общественные объединения не носят цели получения прибыли. Если в ходе своей деятельности объединения получают прибыль, то она тратится на достижение общественных целей.

2. Постоянный характер деятельности. Постоянство деятельности предполагает неоднократное участие граждан в функционировании объединения.

3. Добровольность. Участие в общественном объединении основывается на добровольном волеизъявлении граждан.

В тоже время в странах тоталитарного социализма подавляющее большинство работников состоят в профсоюзах, ибо сам факт неучастия в этой организации расценивается властями отрицательно, соответственно признак добровольности для таких объединений не совсем характерен.

4. Общность интересов. Рассматриваемое объединение людей в своей основе должно иметь какие-то общие интересы, цели, на достижение (реализацию) которых и направлена вся деятельность общественного объединения. В целом направленность интересов общественных объединений предполагает аполитичность.

Так, ст.12 Конституции Болгарии 1991 г. гласит, что: «1. Объединения граждан служат для удовлетворения и защиты их интересов. 2. Объединения граждан, включая и профсоюзные, не могут ставить перед собой политические цели и заниматься политической деятельностью, которые присущи только политическим партиям».

5. Формальность деятельности. Деятельность общественных объединений основывается на определенных правовых актах (в том числе и собственном уставе) и осуществляется в четко прописанных формах.

Могут выделяться и иные признаки общественных объединений. Так, Г.Н. Андреева указывает, что хотя многие из общественных объединений проявляют значительную активность в политической жизни, политическое участие не является основной целью (в отличие от политической партии); это только вспомогательное средство для достижения целей.<sup>77</sup>

Конституционное регулирование деятельности общественных объединений может предполагать определенные требования к ним или

---

<sup>77</sup> См.: Андреева, Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г.Н. Андреева. – М., 2005. – С.309.

ограничения их деятельности. Так, упомянутая ст.18 Конституции Италии, запрещает тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенным образом преследуют политические цели посредством организаций военного характера. Статья 9 Основного закона ФРГ 1949 г. гласит, что: «...Объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами, запрещаются....».

Наиболее распространенным видом общественных объединений в зарубежных странах, на которые распространяются формулировки конституционного текста, являются профсоюзы.

Профсоюзы образуются для защиты социально-экономических интересов трудящихся.

Профсоюзные объединения могут строиться различным образом. Выделяются цеховые профсоюзы: они объединяют рабочих и служащих по единству профессии. Производственные (отраслевые) профсоюзы организуются на основе единства производства. Кроме того, за рубежом действуют конфессиональные профсоюзы (чаще всего христианские; существуют в Германии, Камеруне, Италии и др.), объединяющие работников на основе единства религии. Такие профсоюзы, по общему правилу, не выдвигают политических требований и ограничиваются лишь социальными и экономическими.

В одних странах члены профсоюзов входят в общегосударственное профсоюзное движение, которое может включать несколько отраслевых профсоюзов в своей структуре, а в других – профсоюзные организации рассредоточены по отраслям хозяйства или профессиям.

Так, например, во Всекитайскую федерацию профсоюзов входят несколько отраслевых профессиональных союзов: железнодорожников; моряков; работников автотранспорта и шоссейных дорог; гражданской авиации; связи; просвещения; рабочих машиностроительной промышленности и металлургии и других отраслей народного хозяйства.<sup>78</sup>

Конституционные тексты могут наделять значительными правами профсоюзные объединения. Например, ч.2 ст.56 Конституции Португалии 1976 г. предоставляет следующие права профсоюзным объединениям:

- «...а) участвовать в разработке трудового законодательства;
- б) участвовать в управлении организациями социального страхования и другими организациями, целью которых является удовлетворение интересов трудящихся классов;
- с) высказываться о социально-экономических планах и участвовать в контроле за их выполнением;
- д) осуществлять, согласно закону, представительство в органах социального партнерства;

---

<sup>78</sup> См.: Златопольский, Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для вузов / Д.Л. Златопольский. – М., 1999. – С. 112-113.

е) участвовать в реорганизации предприятия, в особенности в вопросах образования или в случаях, когда изменяются условия труда...».

Между профсоюзами и политическими партиями часто устанавливаются тесные взаимоотношения. Например, в Великобритании профсоюзы являются основой Лейбористской партии; члены партии (например, парламентарии) часто следуют пожеланиям профсоюзов. Известны и другие отношения партий и профсоюзов. Например, крупнейший французский профсоюз – Всеобщая конфедерация труда – на протяжении десятилетий обеспечивает поддержку Французской коммунистической партии.

Нельзя не сказать и о том, что профсоюзы действуют не только в рамках своего государства. Они объединяются на международном уровне для достижения общих целей. Такими профсоюзами, например, являются Международный профсоюз сельского хозяйства, продуктов питания, торговли, текстильной промышленности и смежных профессий, Международный профсоюз работников публичной службы и смежных профессий, Международный профсоюз транспортных рабочих, Международный профсоюз строительных рабочих, лесной промышленности и производства стройматериалов, Международный профсоюз рабочих химической, энергетической, нефтяной, металлургической и смежных отраслей промышленности, Мировая федерация профсоюзов учителей; кроме того, в Праге с 1945 г. находится Мировая федерация профсоюзов.

Виды общественных объединений в зарубежных странах. Объединения могут быть подвергнуты классификации

Так, по членству объединения бывают массовые и кадровые. К первым относятся большие по количеству членов объединения (например, общественные движения<sup>79</sup>), а вторые – это небольшие, зачастую специфические объединения (например, созданные по профессиональному признаку).

По признаку публичности объединения можно разделить на публичные и частные. Например, профсоюзы частных предприятий, скорее, относятся ко вторым, а профсоюзы работников государственных учреждений – к первым.

---

<sup>79</sup> Некоторые исследователи полагают, что общественные движения обладают временным характером и потому не являются общественными движениями. Например, в социалистических странах, такими движениями были национальные, отечественные фронты и др. Однако, в ряде стран общественные движения это некая разновидность общественных объединений, не обладающих ярко выраженным членством.

Можно согласиться с утверждением, что неполитические общественные объединения могут иметь форму организации с индивидуальным или коллективным членством либо же организационно неоформленного движения, а особую форму представляют собой общественные фонды, учреждаемые для финансирования гражданских инициатив в той или иной сфере.

По социальному признаку общественные объединения могут быть в виде профсоюзов, союзов предпринимателей<sup>80</sup>, союзов потребителей и др. Также подобный критерий позволяет выделить женские организации, молодежные и др.

В зависимости от государственной регистрации общественные объединения могут быть юридически зарегистрированными (и в силу этого обладать определенными дополнительными правами) и незарегистрированными (распространены в странах общего права).

## 2. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Термин «партия» происходит от латинского слова «pars», означающего часть, участие, доля, роль.<sup>81</sup>

Политическая партия представляет собой общность людей, объединенных единой идеологией, интересами, целями или идеалами, стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом влиять на ее осуществление.

В качестве признаков политической партии можно выделить следующее.

1) Это автономная организация граждан государства, действующая на началах самоуправления.

Традиционно считается, что главенствующим принципом деятельности политической партии является невмешательство государства во внутреннюю деятельность. Однако, подобное происходит не всегда в государства недемократического режима вполне возможен государственный контроль за деятельностью партий.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что право на объединение в партии предоставлено только гражданам государства.

2) Это устойчивая организация, объединяющая граждан на постоянной основе.

Постоянство деятельности характерно для политической партии, также как и для других общественных объединений.

3) Объединение в партию осуществляется на основе идеологических факторов.

В партии должны находиться приверженцы лишь одной идеологии. Политическая воля членов партии, их политические (идеологические)

---

<sup>80</sup> Традиционно деление предпринимательских организаций на торгово-промышленные палаты, ассоциации предпринимателей (отраслевые и национальные, т.е. общегосударственные), союзы работодателей.

<sup>81</sup> Есть две точки зрения о возникновении политических партий. Так, по одному мнению считается, что современные политические партии возникли в США (первые из них известны в США около 1830 г. при президенте Д.А. Джеконе (1767-1845 гг.)). Иные исследователи стоят на позиции, что партии возникли в Англии, где из группировок «кавалеров» и «круглоголовых», существовавших в парламенте в XVII в., выросли партии тори и вигов, превратившиеся позднее в консервативную и либеральную партии.



установки должны совпадать, чтобы такое объединение могло функционировать.

4) Это некоммерческая организация.

Целью политической партии не является получение экономической выгоды, прибыли. Любая прибыль полученная партией в ходе своей деятельности должна направляться на достижение партийных целей.

5) Партия содействует формированию и выражению политической воли народа.

Политическая партия является проводником народной воли. Для реализации этого постулата, используются, в первую очередь, мирные, законные (конституционные) средства, такие как участие в выборах, референдумах и др.

6) Это организация, основанная на демократических принципах; на основе гласности, публичности, открытости.

В отличие от других объединений, действующих на политической арене (групп давления, профсоюзов и др.) партии открыто борются за власть, за получение мест в органах публичной власти, дающие возможность осуществлять управление государством и обществом.

7) Партия преследует особые политические цели.

Целью любой политической партии является завоевание публичной власти или возможность оказывать влияние на ее осуществление.

В качестве функций политической партии можно выделить такие функции как:

1. Идеологическая. Партия является проповедником некой идеологии не только среди своих членов, но и всего общества.

2. Кадровая. Эта функция предполагает не только набор новых членов, воспитание активистов партии, но и подготовку управленческих кадров для государственного аппарата.

3. Коммуникативная. Партия является связующим звеном между населением и властью, представляет интересы одних и отражает позицию вторых.

4. Интегративная. Любая партия на основе своей идеологии способна провести национальную интеграцию с целью достижения какой-либо цели. Так, следует говорить о каких-то первоочередных целях – вывод страны из политического, экономического или иного кризиса.

5. Контрольная. Данная функция находит свое отражение в контроле политической партии за деятельностью органов публичной власти.

Также за партиями закрепляются функции по повышению электоральной, политической и правовой культуры населения; привитие партийной дисциплины должностным лицам и т.п.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Возможно, выделение и иных функций политических партий. Так, профессор Ю.А. Юдин выделил три группы функций партий – политические, идеологические и воспитательные. К политическим функциям были отнесены: участие в формировании органов власти; рекрутирование политических кадров; содействие осуществлению

Классификация политических партий. В советской науке государственного права присутствовал устаревший критерий классификации партий по классовой сущности: партии мелкой буржуазии, революционные партии и др.

На сегодняшний день более целесообразно упомянуть об иных критериях классификации.

Так, по содержанию идеологии возможно выделять партии консервативные, социалистические, коммунистические, фашистские или национал-социалистические, экологические (партия «зеленых») и др.

По способу проведения реформ выделяют партии:

- 1) либеральные – выступающие за плановое, постепенное реформирование государства;
- 2) радикальные – предполагающие возможность резкого проведения реформ, путем существенных затрат со стороны государства (даже допускающие ущемление прав и свобод личности);
- 3) экстремистские – стремящиеся к незаконным, зачастую террористическим, методам борьбы за власть и такому же изменению политики государства.

В зависимости от характера организации партии классификация предполагает наличие:

- а) организационно-оформленных (кадровых) партий, которые являются небольшими по числу членов, но обладают четкой организацией и дисциплиной; имеется профессиональный централизованный аппарат и т.п.;
- б) организационно неоформленные партии, в которых отсутствует членство, нет четких структур партии; такие партии больше схожи с общественными движениями.

В зависимости от принципа положенного в основу построения партии бывают:

- а) построенные по территориальному принципу;
- б) построенные по производственному принципу;
- в) построенные по национальному или религиозному принципу.

По влиятельности в государстве выделяются правящие и оппозиционные партии.

Политологи Ричард Гантер и Ларри Даймонд выделили пять различных видов «идеальных» политических партий: партии элиты, народные/массовые партии, этнически-направленные партии, избирательные объединения и партии тех или иных движений. Каждый из этих типов также имеет дальнейшие ответвления: например, избирательные соединения делятся на: 1) индивидуальные, 2) партии большинства (англ. catch-all), 3) программные

---

политических прав граждан. К идеологическим функциям – агитационно-пропагандистская деятельность, а к воспитательным – патриотическое и гражданское воспитание, укрепление морали и национального самосознания, просвещение народа. См.: Юдин, Ю.А. Политические партии и право в современном государстве / Ю.А. Юдин. – М., 1998. – С.51-52.

объединения. В частности, демократическую партию США относят ко второму типу, а Республиканскую Партию США – к третьему.<sup>83</sup>

Допускается выделение и иных видов партий – центристских, левых и правых; и т.д.

### **3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Юридическая институционализация<sup>84</sup> политических партий проявляется в двух взаимосвязанных процессах: конституционализации, т.е. включении в конституции основных принципов их статуса, и законодательной институционализации, в результате которой правовое положение партий определяется законом достаточно детально.<sup>85</sup>

В ряде государств действуют законы, регулирующие практически весь круг вопросов, относящихся к политическим партиям – Австрия, Португалия, Испания. Но некоторые страны стремятся законодательно прописать лишь отдельные аспекты деятельности партий, в первую очередь речь идет о финансировании. Такой подход характерен для таких стран как Италия, Франция, Швеция.

Создание политических партий основа на конституционном политическом праве граждан на создание политических партий. Так, ст.51 Конституции Португалии 1976 г. провозглашает, что свобода объединений включает право на создание и на членство в объединениях и политических партиях и демократическое соперничество при формировании народной воли и организации политической власти.

Как указывает А.С. Автономов, с точки зрения порядка приобретения организациями статуса партии страны можно разделить на 4 группы:

1. Государства, в которых для признания организации партией достаточно того, что она объявляет себя партией (Австралия, Новая Зеландия).

2. Страны, законодательство которых не требует формальной регистрации партий в каком-либо государственном органе, но связывает приобретение организацией статуса партии с предоставлением в компетентный орган строго определенных документов (ФРГ).

3. Государство, законодательство которых предписывает обязательную регистрацию партий (Испания, Италия).

4. Страны, в которых законодательно закрепляется возможность легальной деятельности только для четко указанных одной или иногда

---

<sup>83</sup> См.: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.newspaneta.com/2007/06/11/chto-takoe-partiya.html>.

<sup>84</sup> Под термином «институционализация» обычно понимается закрепление в правовых и иных нормах статуса соответствующего института.

<sup>85</sup> См.: Кашкин, С.Ю. Политические партии и партийные системы / С.Ю. Кашкин // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 2007. – С.329-330.

нескольких партий (Вьетнам).<sup>86</sup>

В конституционном тексте может закрепляться свобода деятельности партий, прописываться их функциональное предназначение. Например, Конституция Франции 1958 г. ст.4 гласит: «Политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии».

Допускается конституционное оформление целей деятельности партии. Так, ст.21 Основного закона ФРГ 1949 г. гласит, что партии содействуют формированию политической воли народа. А ст.6 Конституции Испании 1978 г. провозглашает, что: «...Политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма содействуют формированию и выражению народной воли и являются основным инструментом политического участия...».

Тексты конституций могут содержать и ограничения, связанные с деятельностью политических партий.

Так, Конституция Алжира 1996 года провозглашает, что право на создание политических партий не должно сопровождаться покушением на основные свободы, фундаментальные ценности и составляющие национальную идентичность, национальное единств. Безопасность и территориальную целостность, независимость страны и суверенитет народа, а также демократический и республиканский характер государства (ст.42). А ч.4 ст.11 Конституции Болгарии 1991 г. определяет, что не могут быть образованы политические партии на этнической, расовой или религиозной основе, а также партии, целью которых является насильственный захват государственной власти.

Конституционное законодательство охватывает и аспекты финансирования политических партий.

В первую очередь, речь идет об источниках финансирования партий. Денежные средства партии формируются из членских взносов, средств, поступающих от государства (например, по итогам избирательной кампании), пожертвований.

В отношении пожертвований политическим партиям устанавливаются ограничения – по размерам и субъектам. Так, запрещены пожертвования партиям от органов публичной власти, иностранцев и др.

Законодательно могут быть определены сроки и порядок финансовой отчетности политических партий. Контроль же за финансами политических партий также может возлагаться на избирательные органы, правоохранительные органы и т.д.

Организационное построение политических партий в зарубежных странах целесообразно начать с рассмотрения таких явлений как устав и программа политической партии.

---

<sup>86</sup> См.: Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.С. Автономов. – М., 2005. – С.148-149.

Программа политической партии – это важнейший партийный документ, в котором определяются цели деятельности, способы их достижения, тактика партийной борьбы, формы и метода деятельности и др.

Устав партии – это документ, определяющий внутреннюю организацию и деятельность политической партии. Именно в уставе отражается внутреннее устройство партии. Ведь помимо рядов членов в партии присутствуют и различные руководящие и иные органы.

Традиционно в партии выделяется высший руководящий орган партии – съезд, общее собрание, конференции и т.п. Он работает в сессионном порядке. Сессии проводятся ежегодно, либо в иной период (например, республиканцы и демократы в США собираются на съезды 1 раз в четыре года).

Центральными руководящими органами (исполнительное бюро, политические комитеты и др.) действуют в межсессионный период высших руководящих органов, они воплощают в жизнь партийные планы, занимаются текущей партийной работой.

Во главе партии всегда стоит лидер (председатель, генеральный секретарь) партии. На лидера, как главное лицо партии, возлагается множество функций – от представительной до руководящей (управленческой).

Базисом деятельности любой партии является ее аппарат, который включает множество подразделений – контрольно-ревизионные органы, аналитические и исследовательские центры и др.

Низовым звеном партии являются местные партийные органы, которые строятся по территориальному принципу или территориально-производственному.

#### **4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

В общем виде партийная система – это политический институт, характеризующий политическую организацию общества, а также взаимоотношения между партиями, государством, другими элементами политической системы, гражданами. В тоже время встречаются дефиниции категории «партийная система» как совокупности политических партий в стране, участвующих в политической жизни.

Однако бесспорно, что партийная система есть часть политической системы, и ее регулирование осуществляется не только правовыми (конституционными) нормами, но и политическими.

Причины, вызывающие многообразие партийных систем, различны. Это и сама социальная сущность власти, и разнообразие форм и методов осуществления власти, и национальные традиции т.п.

В теории возможно выделение следующих видов партийных систем.

1. Партийные системы, в которых легальные политические партии отсутствуют.

К числу государств, с такой партийной системой, можно отнести Иорданию, ОАЭ. Такая партийная система возникает вследствие отсутствия политических партий, запрета на их создание. Например, в Саудовской Аравии создание политических партий запрещено законом. В Омане конституционно запрещены не только политические партии, но даже профсоюзы.

2. Однопартийная система.

Такая партийная система характерна государствам с тоталитарным и авторитарным режимом. Ведь такая система характеризуется государственным признанием лишь одной, обычно государственной партии (многопартийность (квазипартийность) могут существовать лишь формально). В числе государств с такой партийной системой – КНР, КНДР, Куба, Лаос и др.

3. Двухпартийная система.

Подобная система функционирует в государствах, в которых лишь две партии реально претендуют и борются за власть. Классическими двухпартийными являются партийные системы США и Великобритании.

Такая система не требует наличия только лишь двух партий. Например, в той же Великобритании функционируют Консервативная, Лейбористская, Либеральная, Коммунистическая и другие партии. Однако только консерваторы и лейбористы, сменяя друг друга, находятся у власти. Таким образом, двухпартийную систему можно считать некой разновидностью многопартийной системы.

4. «Двух-с-половиной-партийная система». Подобная партийная система функционирует в государствах, где действует два крупных политических партийных блока и ряд мелких партий (такие партии называют – партии-шарниры), которые влияют на создание коалиции и определяют какая из крупных партий формирует правительство. Такая система долгое время функционировала в Германии.

5. Многопартийная система. Такая система имеет место в странах, где за власть борются более двух партий.

Однако и многопартийная система имеет различные разновидности.

Многопартийная система с одной доминирующей партией (Мексика, Япония (до 1993 г.), Индия) присутствует в странах, где реально существующая многопартийность, имеющая соответствующее правовое оформление, сталкивается с длительной поддержкой избирателей лишь одной партии. В силу длительности нахождения у руля власти такие партии обладают какими-либо дополнительными возможностями, приоритетами. Так, именно партия большинства фактически управляет государством – формирует однопартийное правительство.

Многопартийные системы без доминирующей партии (Италия) характеризуются равные по возможностям партии, одинаковым

предпочтением избирателей. Такая система является олицетворением классической многопартийности. В качестве недостатка такой системы можно назвать наличие в государстве коалиционного правительства, подверженного трансформации в силу проблем, неизменно возникающих внутри коалиции.

Блоковая многопартийная система характеризуется созданием партийных блоков (Франция в 60-80 гг. XX в.).

Многопартийная система с фиксированным законом числом партий или ограниченно-многопартийная система предполагает легализацию политических партий только в разрешительном порядке. Ее вряд ли можно назвать в чистом виде многопартийной, так как она создается для ликвидации или недопущения создания нежелательных для государства партий (во второй половине XX в. – Индонезия, Сенегал).

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 7.**

### **«ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

#### **1. ПОНЯТИЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ**

Термин «форма правления» содержится во многих современных конституциях.

Зачастую определение категории «форма правления» ограничивается «набором» центральных органов государственной власти – парламент, глава государства, правительство. Например, В.В. Маклаков пишет, что «...под формой правления понимается система формирования и взаимоотношений главы государства, высших органов законодательной и исполнительной власти».<sup>87</sup>

В государствоведческой литературе существует два подхода к понятию формы правления: узкий и широкий. С точки зрения узкого подхода понятие формы правления связано, по существу, с положением одного лица — главы государства (монарха или президента); с точки зрения широкого подхода в понятие формы правления включается отношение между органами государства и центрами экономической и политической жизни, политическая среда, в которой действуют государственные органы.

Таким образом, под формой правления подразумевается характеристика государства, определяющая условия образования и структуру высших органов власти, а также распределение полномочий между ними.

Применительно к конкретному государству под формой правления можно определить установленную конституцией юридическую модель организации и взаимодействия высших органов государственной власти.

---

<sup>87</sup> Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.401.

Следует назвать критерии, по которым различаются формы правления:

1. Юридический источник суверенитета.
2. Полномочия и политическая роль представительного органа власти.
3. Состав полномочий и политическая роль государства.
4. Условия ответственности главы государства.
5. Тип политико-правовой связи между государством и личностью, иными словами, гражданство или подданство оформляют отношения между государством и политически правоспособными лицами.

Классификация форм правления, осуществляется следующим образом.

По способу участия народа в принятии законов различаются:

- а) формы правления с непосредственным участием народа в законодательстве (обычно республиканские формы правления);
- б) формы правления, при которых в государстве действуют выборные представительные органы власти (республика, ограниченная монархия);
- в) формы правления, при которых не предусмотрено участие народа в законодательстве (абсолютная монархия, некоторые особые формы правления).

В зависимости от организации принципа разделения властей:

- а) формы правления с «жестким» разделением властей (президентские республики);
- б) формы правления с «гибким» разделением властей (парламентские республики);
- в) формы правления, основанные на принципе единства власти.

Такие формы правления, при которых вся власть (законодательная, исполнительная, реже судебная) сосредотачивается в руках одного субъекта (органа), получили наименование «правления собрания» или «правления парламента». Директоральное правление (*le régime directoral*) характеризуется главенствующим значением центрального представительного органа, решения которого обязано полностью выполняться правительством.

По положению парламенту в механизме государства выделяются:

- а) парламентские формы правления, устанавливающие верховенство парламента (парламентские республики и монархии);
- б) внепарламентарные формы правления (абсолютная монархия).

Традиционная классификация форм правления выделяет – монархию и республику. Более детальная классификация создается в их рамках (дуалистическая монархия, президентская республика и др.). Встречаются и гибридные, нетипичные формы правления (выборная монархия, республики с пожизненными президентами).

Основное различие между двумя основными формами правления, существующими в зарубежных государствах – монархией и республикой – состоит в способе замещения должности главы государства и порядке формирования, а также ответственности правительства (высшего органа исполнительной власти). Некоторые исследователи добавляют к этим двум



признакам еще и возможности роспуска представительного органа государства (парламента или одной из его палат). Вместе с тем в современных условиях наблюдается тенденция стирания различий форм правления, и ниже мы подробнее остановимся на специфических формах правления.

## 2. МОНАРХИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Монархия представляет собой такую форму правления, при которой верховная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке престолонаследия, как правило, на неопределенный срок.

Исторически монархия была доминирующей формой правления. Например, до 1914 года в Европе существовало только 4 республики – Франция, Португалия, Швейцария, Сан-Марино. В настоящее время монархии существуют в Норвегии, Швеции, Дании, Бельгии, Нидерландах. Однако, несмотря на архаичность монархии, она продолжает оставаться одной из ключевых форм правления, а некоторые страны вообще возвращались к ней, преобразовавшись из республики в монархию (например, Испания).

Известно множество различных видов монархий. Прежде всего, они подразделяются на абсолютные и конституционные либо ограниченные (при этом необходимо учитывать, что в абсолютных монархиях тоже может быть конституция). В свою очередь последние, включают в себя дуалистические и парламентские монархии.

Абсолютная монархия характеризуется следующими признаками.

1. полновластие монарха во всех областях государственной жизни;
2. отсутствие разделения властей;
3. отсутствие представительных органов власти избираемых народом;
4. октроированная конституция, которая носит формальный характер.
5. наличие некоторых совещательных органов, действующих при монархе.

Так, согласно конституции Омана 1996 г., действует двухпалатный совещательный орган Совет Омана, состоящий из Совета шуры (83 члена) и Государственного совета (48 членов). Совет шуры назначается султаном из числа избранных в 59 провинциях кандидатов сроком на три года с правом переизбрания на последующие сроки. Состав Государственного совета назначается султаном также на три года. Государственный совет наделен только совещательными функциями. Прерогативой Совета шуры являются рекомендации по пересмотру законов, относящихся к социальной и экономической сферам

В настоящее время в чистом виде абсолютных монархий не существует, близкая к ним форма правления установлена в Омане, Саудовской Аравии,

Катар.<sup>88</sup> Хотя некоторые авторы Оман, Саудовскую Аравию признают абсолютными монархиями.<sup>89</sup>

Конституционная (ограниченная) монархия традиционно характеризуется наличием акта, как правило, конституции и парламента, ограничивающего полномочия монарха. Конституционная (ограниченная) монархия подразделяется на два вида – дуалистическую и парламентскую.<sup>90</sup>

Дуалистическая монархия является переходной формой правления от абсолютной монархии к парламентской.

Дуалистическая монархия характеризуется определенными признаками:

1. при этой форме правления существуют одновременно два политических учреждения – монарх и парламент;

2. дуализм власти, монарх ограничен в сфере законодательства;

Дуализм власти выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Наличие этого признака подвергается критике со стороны некоторых исследователей.

Вообще под дуализмом власти понимается равновесие между исполнительной и законодательной властью, когда ни одна из них не может «пересилить» другую и они обе вынуждены «сосуществовать», уравнивая друг друга. Дуализм свойствен президентским республикам, но не так называемым «дуалистическим монархиям», в которых монарх может распустить парламент, делает вывод В.В. Маклаков.<sup>91</sup>

3. монарх назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним;

4. отсутствие института парламентской ответственности правительства;

5. ограниченность монархом законодательных полномочий парламента (право вето, право назначения некоторых членов парламента и др.);

6. наличие у монарха права роспуска парламента.

Дуалистическая монархия сохраняется в настоящее время в Марокко, Монако, Иордании.

Парламентская монархия в настоящее время существует в целом ряде развитых стран (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Люксембург).

<sup>88</sup> Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций М., 2007. С. 104-105.

<sup>89</sup> См.: Автномов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2006. С. 249-250.

<sup>90</sup> В научной и учебной литературе продолжительное время идет спор о наименовании подобных форм правления. Некоторые авторы, выделяя конституционные монархии, называют их ограниченными. В зарубежной литературе преобладает мнение, что конституционные монархии подразделяются на ограниченные и парламентские. В тоже время в отечественной юриспруденции конституционные монархии делятся на дуалистические и парламентские.

<sup>91</sup> См. подробнее: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.408.

Признаки парламентской монархии следующие:

1. ограничение власти монарха только в области законодательства;
2. юридически за монархом сохраняется право назначения главы исполнительной власти, но фактически существует парламентский способ формирования правительства; фактически обычно состав правительства определяется парламентским большинством.
3. формально министры считаются слугами монарха, а само правительство – правительством монарха, но ни министры, ни правительство никакой ответственности (индивидуальной или коллегиальной) перед монархом не несут;
4. наличие института парламентской ответственности правительства;

Первоначально в парламентских монархиях правительство несло ответственность и перед монархом, и перед парламентом. В последствии, в связи с утратой монархами своих полномочий, подобные монархии стали преобразовываться в монистические, и правительство стало нести ответственность только перед парламентом. Именно монистическая разновидность понимается в настоящее время под парламентской монархией.

5. наличие института контрасигнатуры (подписания акта главы государства курирующим министром или премьером);

В парламентской монархии монарх обычно лишен каких-либо дискреционных полномочий. Все исходящие от него акты приобретают юридическую силу только в том случае, если они контрассигнуются соответствующим министром (главой правительства).

Парламентская монархия существует во многих развитых государствах современного мира – Бельгии, Дании, Испании, Швеции, Великобритании, Японии, Норвегии, Люксембурге и др.

Объем полномочий монарха в различных странах зависит от исторической эволюции отношений монарха и парламента, от соотношения политических сил в момент принятия конституции и т.д. Многие полномочия монарха на практике реализуются правительством. Политическая и юридическая ответственность монарха отсутствует; ответственность за акты, подписанные монархом, ложится на контрассигнирующего министра.

Контрассигнация (от лат. *contra* – против и *signare* – подписывать; буквально «подписывать рядом») – скрепление акта главы государства подписью министра (главы правительства), означающие, что юридическую и политическую ответственность за данный акт несет скрепившее его лицо.

### **3. РЕСПУБЛИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Республика представляет собой такую форму правления, при которой высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются представительным учреждением на определенный срок.

Республиканская форма правления была известна и античному, и средневековому государству, однако наибольшее свое развитие

распространение она получила в новое время. В историческом плане демократическая республика является наиболее приемлемой формой буржуазного государства, при которой полностью ликвидируются, какие бы то ни было пережитки феодальной государственности. Существуют два основных, классических вида республиканской формы правления — президентская (США) и парламентарная республика (Италия, ФРГ).

Одним из ключевых их отличий является порядок формирования и адресат политической ответственности правительства за свою деятельность. Причем, важно различать политическую ответственность (за эффективность, целесообразность, последовательность проводимой политики) и юридическую ответственность, которая наступает за правонарушения.

Президентская республика представляет собой форму правления, которая, прежде всего, характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы исполнительной власти.

Признаки характерные для президентской республики:

1. Президентская республика теоретически строится по принципу жесткого разделения властей. В зарубежной теории и практике сложилось устойчивое различие между президентской и парламентской формами правления – в первых действует жесткое разделение властей, во вторых – гибкое.<sup>92</sup>

При жесткой организации разделения властей высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти не только структурно обособлены, но и обладают значительной самостоятельностью по отношению друг к другу. Так, исполнительной власти даже не обладает законодательной инициативой, а влияние исполнительной власти на законодательную зачастую ограничивается правом вето главы государства на принятые законы.

Большинство признаков президентской республики обусловлены именно подобной организацией разделения властей.

2. Формальной отличительной особенностью президентской республики является отсутствие должности премьер-министра. Для рассматриваемой формы правления характерно объединение полномочий главы государства и главы кабинета министров в руках президента.

3. Внепарламентский метод замещения должности президента.

Глава исполнительной власти президентских республик получает свой мандат от народа – путем прямых выборов или косвенных, но всегда независимо от парламента. В силу этого президент независим от парламента при осуществлении своих полномочий.

4. Внепарламентский метод формирования правительства и отсутствие института парламентской ответственности.

В президентских республиках существует несовместимость между должностью члена правительства и статусом депутата. Президент сам

---

<sup>92</sup> См. например: Debbash, Ch. Droit constitutionnel et institutions politiques. 4<sup>e</sup> éd / Ch. Debbash, J.-M. Pontier, J.-Cl. Ricci. – P., 2001. – P.177-183.

формирует исполнительную власть. Соответственно министры несут персональную ответственность только лишь перед главой государства.

#### 5. Отсутствие у президента права роспуска парламента.

Сила парламента в президентской республике выражается в возможности осуществлять законодательные полномочия без оглядки на президента – ведь последний не может распустить парламента.

Президентская республика создает весьма благоприятные юридические предпосылки для сосредоточения в руках президента обширных полномочий. В свою очередь, отсутствие у президента права роспуска парламента лишает правительство возможности применять в отношении парламента угрозу досрочных выборов, что является обычной практикой в парламентарных странах.

Исторически президентская республика впервые была введена в Соединенных Штатах Америки на основе Конституции 1787 г. Система высших органов государственной власти США строится на основе принципа «сдержек и противовесов», согласно которому Президент, Конгресс и Верховный суд наделяются такими полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга.

Таким образом, президентская республика представляет собой весьма гибкую и легко приспосабливающуюся к различным условиям форму правления (форма правления получила достаточно широкое распространение в государствах, освободившихся от колониальной зависимости). Однако не следует абсолютизировать оценку тех либо иных политико-правовых форм без учета их конкретного политического содержания.

Парламентская республика характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность, который избирает или с участием которого избирается глава государства.

Парламентарная республика характеризуется определенными признаками:

1. Парламентская республика строится по принципу гибкого разделения властей.

2. Формальной отличительной особенностью парламентарной республики является наличие должности главы правительства (премьер-министра).

3. Глава государства избирается парламентом или с участием парламента.

4. Правительство формируется парламентским путем из числа членов парламента (лидеров партии, располагающей парламентским большинством). Участие главы государства в формировании правительства носит чисто номинальный (формальный) характер.

5. Правительство несет ответственность перед парламентом.

Для рассматриваемой формы правления характерно, что парламент (в некоторых случаях его нижняя палата) могут отправлять в отставку правительство или иным способом контролировать исполнительную власть.

«Фундаментальным принципом парламентской формы правления является институт доверия – механизм, позволяющий проверять, имеется ли согласие между правительством и парламентом по поводу проводимой политики... Доверие – постулат парламентского режима... Юридическими формами выражения доверия являются вотум доверия (недоверия), резолюция порицания, и, в определенной степени, интерпелляция».<sup>93</sup>

6. Глава государства не несет политической или юридической ответственности за свои действия.

Исходящие от президента нормативные акты приобретают юридическую силу только после контрасигнации их соответствующим министром (либо главой правительства), который и несет за них ответственность. Это формально объясняется как раз тем, что глава государства юридически не ответственен за свои действия, за исключением случаев государственной измены и иных преступлений.

7. Президент формально наделяется значительными полномочиями, но на практике не оказывает почти никакого влияния на осуществление государственной власти. Любое действие президента, включая роспуск парламента, может быть осуществлено только с согласия правительства.

Парламентарная республика менее распространенная форма правления, чем республика президентская. В настоящее время парламентскими республиками являются Италия, ФРГ, Австрия, Швейцария, Ирландия, Исландия, Греция, Индия, Израиль, Ливан, Турция и некоторые другие.

Таким образом, в парламентской республике совершенно иные взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями. В большей степени, чем для президентской, характерен разрыв между юридическим и фактическим положением всех высших органов государственной власти: верховенство парламента сочетается с контролем правительства; ответственность правительства перед парламентом коррелируется с возможностью роспуска парламента по инициативе правительства; обширные президентские полномочия фактически реализуются не главой государства, а правительством.

С учетом обширного распространения к числу типичных республик можно отнести и полупрезидентскую республику.

Полупрезидентская республика отличается сочетанием признаков президентской и парламентской республики. Однако такое сочетание бывает разным. Например, сильная президентская власть сочетается с политической ответственностью правительства перед парламентом, а также правом президента роспуска парламента (Франция). Наблюдаются черты таких

---

<sup>93</sup> Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – М., 2006. – С.337.

республик и в ряде постсоциалистических государств (Польша, Болгария, Хорватия, Словения, Македония и др.).

В числе признаков такой республики:

1. Президент, как правило, избирается гражданами, что характерно для президентской республики, и имеет ряд полномочий в политической жизни, которыми практически не пользуется («спящие полномочия»), а существующий государственный режим характерен для парламентской республики (парламентаризм или министерализм) (Австрия, Исландия, Ирландия).

2. Правительство опирается на парламентское большинство, Президент направляет политический курс, Правительство его осуществляет. В случае неэффективной реализации курса правительство несет ответственность перед Президентом и отправляется им в отставку (Финляндия, Швейцария).

Итак, каждая форма правления имеет свои достоинства и недостатки. Например, президентской республике присуща большая стабильность, парламентской напротив большая гибкость и подвижность. Наличие нетипичных форм лишь подчеркивает их многообразие и специфику.

#### **4. НЕТИПИЧНЫЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Помимо традиционных форм правления в зарубежных странах существуют иные, нетипичные формы как монархического, так и республиканского правления, которые содержат элементы различных моделей в разных сочетаниях.

Среди монархий это выборная монархия, где правитель избирается от территорий на определенный срок (Председатель совета Эмиров в ОАЭ, глава Малайзии, избираемый Советом правителей, в состав которого входят 13 монархических штатов), теократическая монархия (Ватикан) и монархии, построенные по принципу личной унии (страны Британского Содружества).

В числе республик можно выделить суперпрезидентскую республику, а также республику советского типа.

Ряд латиноамериканских и афроамериканских государств, взяв на вооружение классический пример президентской республики в США, установили фактически суперпрезидентскую республику, которая отличается концентрацией в руках президента широкого круга полномочий. Хотя некоторые ученые не принимают такой подход, выделяя монархическую республику, где центральной фигурой является единоличный лидер (президент, фюрер и т.п.).<sup>94</sup> Таким республикам свойствен важнейший элемент монархии - несменяемость главы государства. Речь идет не просто о чрезвычайном усилении власти президента (такая форма была широко распространена еще в XIX в. в Латинской Америке, а в XX в. воспринята рядом государств Африки), а о республиках президентско-монархических. И

<sup>94</sup> См.: Автономов А.С. Указ.соч. С. 256-257.

если в суперпрезидентских республиках конституции предусматривали периодическое переизбрание главы, то президентско-монархические республики существовали при однопартийной системе, их конституции предусматривали пожизненных президентов, «руководителей государства». (последняя возможность предусмотрена в КНДР).<sup>95</sup>

Республика советского типа отличается отсутствием принципа разделения властей, единством и полнотой власти советов, централизацией власти (КНР, КНДР, Куба, Вьетнам).

Теократическая республика предполагает принадлежность власти духовенству (Иран).

Достаточно обширное число существующих форм правления свидетельствует об отсутствии у них единого стандарта, модели. Форма правления того или иного государства по своему уникальна, индивидуальна, обусловлена правовыми традициями, особенностями исторического развития, спецификой и потребностями нации. Потому конституционная характеристика конкретного государства должна строиться на основе сложившихся теоретических конструкций, но и с учетом особенностей национального, территориального, экономического и т.п. развития.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 8.**

### **«ФЕДЕРАЦИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТАНАХ»**

#### **1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФЕДЕРАЦИЙ**

Территориальное устройство публичной власти в государстве базируется на его территориальном делении. Территория государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения, в которых проживает население, с целью наиболее эффективного управления им. Соответствующие главы конституций иногда так и называют: «Об организации государства». В данном случае речь идет не о системе государственных органов, а о территориальной организации государства.

Территориальное деление есть система территориальных единиц, пространственная, географическая основа территориального устройства государства. В литературе используются термины политико-территориальное устройство, территориальное устройство и государственное устройство, условно их можно отождествить, суть их одина и сводится к территориальной характеристике государства.

Термином «государственное устройство» обозначают организацию территории государства, соотношение государства как целого с его

<sup>95</sup> См.: Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современных государствах // Государство и право. 1994. № 3. С. 35-37.



составными частями. Государственное устройство – важнейший элемент любого государства. Его основное назначение заключается в таком устройстве территории и установлении таких связей Центра и регионов, которые бы оптимально обеспечивали осуществление государственной власти. Государственное устройство обусловлено различными факторами: размером территории, составом населения, национальными традициями, особенностями формирования государства.

Выделяют различные элементы государственного устройства. К таким элементам относят:

- 1) территориальную организацию государства;
- 2) формы взаимоотношений государства в целом с его составными частями;
- 3) принципы, положенные в основу государственного устройства.

Таким образом, государственное устройство определяется как территориальная организация государства, включающая принципы и формы взаимоотношений государства с его составными частями.

Государственное устройство – это разделение территории государства на определенные части посредством установления их правового статуса, взаимоотношений государства с его составными частями и между последними.

Содержание государственного устройства включает:

- характеристику территориальной целостности государства;
- установление принципов взаимоотношений государства и его частей;
- конкретный способ и объем разграничения компетенции между

Центром и регионами;

- единство правового пространства;
- степень участия регионов в решении общегосударственных задач.<sup>96</sup>

Не вполне правомерно отождествлять понятия государственного устройства и формы государственного устройства. Первое является исходным для второго, которое конкретизирует первое. Иными словами, форма государственного устройства есть внешнее выражение территориальной структуры конкретного государства или группы государств.

Форма государственного устройства есть совокупность обобщенных критериев, характеризующих внутреннее строение государства, его деление на составные части, отражающие также характер соотношения государства в целом и отдельных его частей.<sup>97</sup>

Форма государственного устройства показывает:

- какова внутренняя структура государства;
- каково правовое положение этих частей и каковы взаимоотношения их с государством в целом и между собой;

---

<sup>96</sup> Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма: монография - М., 2002. – С. 60-72..

<sup>97</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. – С. 634.

– в какой государственной форме выражаются интересы каждого относительно обособленного территориального коллектива людей, проживающего на территории данного государства.

Существуют две основные формы государственного устройства: унитарное (от лат. «один») и федерация (от лат. «укреплять союзом»). Конфедерация – союз суверенных государств, строго говоря, к форме государственного устройства не относится, этот союз государств – субъект международного публичного права.

Наличие конкретной формы государственного устройства в определенной стране зависит от целого рода социальных, исторических, национальных, географических и иных условий. Именно эти условия определяют специфику наличной формы государственного устройства, которая никогда не может быть результатом случайного стечения обстоятельств, но всегда детерминирована.

Формой территориально-политической организации государственности является также автономия, особенно политическая автономия, тем более, если она создана на основе самоопределения этнических групп, национальных меньшинств

Существуют и иные нетипичные формы территориально-политической организации государств. Конфедерация является союзом государств, в основном это международно-правовое объединение, но в нем есть некоторые конституционно-правовые элементы и потому о конфедерациях тоже иногда упоминается в конституционном праве (хотя в настоящее время конфедераций в мире нет). Существуют и другие союзы и содружества государств (Британское содружество, СНГ и т. д.), союзное государство (России и Белоруссии), ЕС.

Термин «федерация» происходит от латинского слова "федераре", что означает "объединять", "укреплять союзом".

К признакам федерации относятся следующие: субъектный состав; территория федерации состоит из территории ее субъектов; самостоятельность субъектов; законодательный орган федерации – двухпалатный парламент; действует федеральная конституция и законодательство, а также действуют конституции и законодательство субъектов федерации; существует одновременно система высших органов власти федерации и ее субъектов; субъекты федерации могут иметь свое гражданство.<sup>98</sup>

Итак, федерация есть сложное союзное государство, имеющее многоуровневую территориальную структуру и объединяющее в себе несколько государственных образований, обладающих определенной политико-правовой самостоятельностью и участвующих в решении общегосударственных задач.

Важнейшими признаками федерации являются:

---

<sup>98</sup> См.: Глигич-Золотарева, М.В. Правовые основы федерализма / М.В.Глигич-Золотарева. – М., 2006. – С. 21-35; Теория федерализма. – М., 2002. – С. 45-56.

- наличие относительно самостоятельных территориальных единиц (субъектов федерации);

- наличие органов государственной власти субъектов федерации, обладающих определенной самостоятельностью и собственной компетенцией;

- реальное представительство и участие субъектов в решении федеральных вопросов.

Иногда в литературе федерацию называют союзом государств (государственных образований). Однако такой подход не отражает природы федерации и ведет к смешению с конфедерацией, представляющей собой союз суверенных государств. Вместе с тем союзное государство может рассматриваться и как самостоятельная форма государства (Союзное государство России и Белоруссии).

Поэтому федерацию необходимо отличать от союзного государства как самостоятельного вида объединения государств, при котором союз сохраняет определенные черты международно-правового объединения, но одновременно приобретает черты, характерные для единого государства (например, ЕС).<sup>99</sup>

Среди видов федераций выделяют:

В зависимости от юридических оснований образования федерации различают конституционные и договорные федерации. Первые возникают на основе конституции и создаются как-бы «сверху» (Бельгия, Германия). Вторые возникают как результат добровольного соглашения нескольких государств об объединении в одно государство (США).

По соотношению статусов различных субъектов федерации и их отношений с федеративным центром федерации делятся на симметричные и асимметричные. В симметричных федерациях все субъекты обладают равным статусом, прежде всего в сфере взаимоотношений с федеративным центром. Напротив, асимметричные федерации – это федерации, где субъекты имеют разный правовой статус, особенности в правовом положении.

Как отмечает В.Е. Чиркин, симметричных федераций, даже с юридической точки зрения, не говоря уже о неодинаковой фактической роли их различных субъектов, не существует. Тем не менее различение симметричных и асимметричных федераций имеет определенное методологическое значение, ибо показывает совпадение (несовпадение), в первую очередь конституционных прав и обязанностей субъектов федеративных государств.<sup>100</sup>

Исходя из этнической окраски субъектов и национального критерия выделяют территориальные федерации (США, Австрия, Мексика) и

---

<sup>99</sup> См.: Авакьян, С.А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании союзного государства: конституционно-правовой анализ / С.А.Авакьян // Вестник МГУ. Серия. 11. Право. – 2001. – №1.

<sup>100</sup> Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. – 1994. - №8-9.

национально-территориальные, где федерализм служит средством разрешения национального вопроса (Индия, Бельгия, Канада).

С учетом степени централизации выделяют интеграционные и деволюционные федерации. Первые представляют собой в основном централизованные федерации, а вторые, напротив, функционируют с преобладанием децентрализованных тенденций.

## **2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ**

В мировой практике существуют несколько основных моделей конституционно-правового разграничения предметов ведения и полномочий, складывающихся из следующих элементов: исключительной федеральной компетенции; исключительной компетенции субъектов Федерации; совместной компетенции Федерации и ее субъектов; остаточной компетенции, распределяемой конституциями различно в зависимости от степени централизованности Федерации.

Ведущим параметром, определяющим особенности конституционно-правового регулирования круга предметов ведения, является способ разграничения предметов ведения. В государственно-правовой литературе выделяются два основных способа разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов: дуализм и кооперация.

Дуалистический способ предполагает строгое разделение государственной власти «по вертикали» на два независимых друг от друга уровня управления – федеральный и региональный.

В этом случае определяются либо только предметы ведения Федерации, либо предметы федерального и регионального ведения. Считается, что государственная власть строго разделена и ни одна из сторон не вправе вмешиваться в сферу власти другой стороны.

Таким образом, при дуалистическом способе конституционного разграничения компетенции (предметов ведения) Федерации и ее субъектов можно обозначить две основных модели. При первой конституция государства ограничивается установлением исключительной компетенции федерации (США<sup>101</sup>, Австрия, Швейцария) и передачей всех остальных полномочий субъектам федерации. Вторая модель характерна тем, что конституция государства устанавливает две сферы компетенции: федерации и ее субъектов (Канада, Аргентина, Мексика).

---

<sup>101</sup> Несмотря на то, что большинство авторов относят модель разграничения полномочий в США к дуалистической, следует иметь в виду, что в Конституции США выделяются так называемые «параллельные» полномочия, что свидетельствует о наличии признаков кооперационной модели, предполагающей сферу совместной компетенции Федерации и регионов. Поэтому США мы включаем в данную группу с некоторой условностью.

Другой способ конституционного разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов – способ кооперации. Он предполагает взаимодействие, «кооперацию» различных уровней управления при решении определенного круга вопросов. Данный перечень вопросов получил название «совместной» (совпадающей, конкурирующей) компетенции.

В рамках «кооперативного» способа разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами можно выделить также два варианта. В первом случае конституция перечисляет три сферы предметов ведения: федерации, субъектов федерации и совместную (Индия). Причем Конституция Индии перечень полномочий Федерации оставляет открытым, а также предусматривает ряд оснований вмешательства федерации в компетенцию штатов. Второй заключается в том, что конституция государства определяет компетенцию федерации и так называемую сферу совместной (совпадающей, конкурирующей) компетенции федерации и ее субъектов (Россия, ФРГ, Австралия).

Наибольший интерес представляет собой модель конкурирующей компетенции федерации и земель в ФРГ (ст. 72, 74 Основного Закона 1949 г.). Она означает возможность законодательствовать землям в том случае, пока Федерация свои права законодательства не использует.

### **3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ**

Составляющие федеративное государство государственные образования (штаты, земли, провинции, кантоны, государства) являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление.

Субъект федерации – государственное образование в составе федерации, обладающее определенной политико-правовой самостоятельностью. Каждое федеративное государство состоит из субъектов федерации, которые называются по-разному: штаты (США, Индия, Мексика), провинции (Канада, Аргентина, Пакистан), земли (Австрия, ФРГ), кантоны (Швейцария).

Государственноподобный характер субъектов федерации выражается в наличии у них, как правило, конституции, своего парламента, правительства, иногда особой судебной системы и военизированных формирований (США), зачастую собственного гражданства и символов – герба, флага, гимна (США, Австрия, Германия). Другие федерации не признают гражданства своих субъектов (Бельгия, Индия, Малайзия).

Конституции некоторых федераций содержат предписания, регулирующие основы государственной организации субъектов федерации. Например, в соответствии с 1 ст. 28 основного закона ФРГ, конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского,

демократического и социального государства правового государства в духе федерального Основного закона. Некоторые конкретные нормы, касающиеся компетенции, собственности и организации законодательной и исполнительной власти в штатах, содержатся в ст. 25-28 Конституции Бразилии.<sup>102</sup>

Как правило, конституции современных федераций не называют субъекты федерации суверенными.

Вопрос о наличии ограниченного суверенитета у субъектов федерации в литературе спорен. Представляется, что суверенитет един и неделим. Суверенитет субъекта федерации теоретически возможен, если за субъектом федерации закреплено право сессии (выхода из состава федерации). Но таких федераций практически не существует, и этот признак характерен для конфедерации.

Самостоятельность субъектов федерации проявляется в праве реализации как внутренних, так и внешних сношений. Во-первых, это проявляется в сотрудничестве между субъектами в решении вопросов их компетенции. В ряде стран существуют устойчивые формы такого сотрудничества, как, например, в США Совет правительств штатов, Национальная конференция легислатур, Национальная ассоциация губернаторов.

Однако конституцией не всегда представлена возможность внешних отношений. Например, Конституцией США по существу наложен запрет штатам на осуществление внешних отношений. В свою очередь земли ФРГ, кантоны Швейцарии в соответствии с федеральными конституциями могут при определенных условиях заключать международные договоры и соглашения.

#### **4. ФОРМЫ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНОЙ ВОЛИ**

Устойчивость федерации обеспечивается и практически всегда существующими возможностями участия субъектов в федеральных делах. Такой подход позволяет оптимизировать взаимоотношения Центра и регионов, позволяет выработать компромиссные решения в системе выстраивания гармоничных федеративных отношений.

Ключевой формой такого участия является воздействие субъектов на общефедеральные дела посредством участия в принятии законов на федеральном уровне. Во-первых, такая форма реализуется посредством создания и работы верхней палаты федерального парламента, состоящей из представителей субъектов федерации. В федерациях по-разному закреплены принципы равного (Сенат США) или неравного представительства (Бундесрат ФРГ). Во-вторых, парламенты субъектов должны активно включаться в федеральный законодательный процесс путем внесения

---

<sup>102</sup> См.: Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. М., 2005. С. 230-231.

законодательной инициативы, согласования законопроектов, участия в работе комиссий, советов законодателей и т.п. В-третьих, важно конституционно закрепить широкий круг полномочий верхней палаты парламента, т.н. равноправный бикамерализм (США, Швейцария).

Другой формой является участие субъектов в федеральной исполнительной власти, что «поднимает» субъекты на федеральный уровень, устраняет или снижает возможные недовольства по отношению к центральной власти. Среди способов такого участия: избрание Президента, в том числе представителями земель (ФРГ), назначение членов правительства с участием верхней палаты парламента (Швейцария), создание представительств субъектов в федеральном правительстве (Канада). Также возможно образование совещательных, консультативных органов при федеральном руководителе (Федеральный канцлер ФРГ периодически проводит совещания с руководством земель).

Еще одной формой участия субъектов в формировании общедофедеральной воли является их участие в пересмотре (изменении) федеральной конституции. И, как правило, федеральная конституция предусматривает такую возможность, напрямую (США, Канада), а иногда ограничиваясь их участием в работе верхней палаты парламента (ФРГ).<sup>103</sup>

К числу форм участия субъектов в решении общедофедеральных дел относят автоматическое включение по должности должностных лиц субъектов федерации в общедофедеральные органы; участие субъектов федерации в заключении международных договоров, затрагивающих их интересы.<sup>104</sup>

## **5. ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ**

Предоставляя субъектам федерации определенный набор полномочий федеральная Конституция может закреплять комплекс гарантий и форм прямого федерального воздействия на регионы.

Закрепляя в Конституции принципы единства и целостности государства за субъектами федерации, не признается право сепарации (выхода) и государственной суверенитет, что можно рассматривать как меры косвенного федерального контроля федерации за деятельностью субъектов.

Поддержание установленного равновесия федеративных отношений возлагается обычно на органы конституционной юстиции. Прежде всего, на них возлагается судебный конституционный контроль (проверка конституционности актов регионов, толкование федеральной Конституции). Существование судебной процедуры разрешения конфликтов между Федерацией и ее субъектами может быть отнесено к одной из форм

<sup>103</sup> См.: Маклаков В.В. Указ. соч. С. 833-837.

<sup>104</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 194-195.

федеративного контроля и к одной из гарантий обеспечения целостности федераций.

Другой, более жесткой формой контроля федерации за субъектами является институт федерального принуждения (вмешательства, интервенции) который может быть закреплён в той или иной форме в конституциях и законодательстве большинства федераций. Например, нормы о таком вмешательстве не содержит Основой закон Австрии 1920 г. В Индии такой институт называется президентским правлением.

Конституционно-правовой институт федерального вмешательства представляет собой систему правовых норм, устанавливающих основания для федерального вмешательства, порядок и органы его реализующие, временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами.

Федеральное вмешательство проводится в тех случаях, когда субъект федерации не может функционировать надлежащим образом. Так, в соответствии со ст. 37 Основного закона ФРГ 1949 г. если земля не выполняет возложенные на нее законодательством обязанности, федеральное правительство с согласия Бундесрата может побудить землю к выполнению своих обязанностей.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 9.**

### **«ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ»**

#### **1. ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В научной литературе избирательную систему принято рассматривать в узком и широком смысле слова. Однако содержание понятий раскрывается по-разному.

Одни авторы под избирательной системой в широком смысле понимают упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами, составляющие порядок выборов, которые в своей основе регулируются конституционным правом, но, кроме того, нормами общественных объединений, участвующих в выборах (прежде всего уставами и другими документами политических партий), обычаями и традициями, нормами политической морали и этики.

Другие к избирательной системе относят также основные принципы избирательного права: всеобщность, свободное участие в выборах, равенство, состязательность избирательного процесса, гласность при подготовке и проведении выборов и другие, на основе которых строится избирательная система.

Представляется, что под избирательной системой в широком толковании следует понимать установленный в той или иной стране



механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления с помощью выборов, который включает в себя несколько аспектов: закрепленную в законодательстве систему органов, на которые возложены полномочия по организации и проведению выборов, избирательный процесс как урегулированную законами и иными нормативными правовыми актами деятельности политических органов, других субъектов правоотношений (избирателей, политических партий, кандидатов, средств массовой информации и т.д.) на различных стадиях или этапах выборов, а также способ установления результатов выборов и распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей.

В узком смысле слова избирательную систему принято рассматривать исключительно как закрепленный в законодательстве той или иной страны способ установления результатов выборов или способ распределения депутатских мандатов в зависимости от итогов голосования.

В рамках данной лекции акцент будет сделан на понимание избирательной системы в узком ее значении, будут рассмотрены основные виды избирательных систем зарубежных стран.

Основные виды избирательных систем в зарубежных странах – пропорциональная и мажоритарная избирательные системы.

В ряде государств действуют смешанные избирательные системы. Смешанная избирательная система представляет собой систему формирования представительных органов власти, при которой половина избираемого органа формируется по пропорциональной системе, а половина – по мажоритарной. По такой системе осуществляются выборы в Бундестаг ФРГ, Палату депутатов Национального Конгресса в Мексике и др. (например, в Италии).

## **2. МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА. МАЖОРИТАРНАЯ СИСТЕМА ОТНОСИТЕЛЬНОГО И АБСОЛЮТНОГО БОЛЬШИНСТВА. СИСТЕМА ЕДИНСТВЕННОГО НЕПЕРЕДАВАЕМОГО ГОЛОСА. КУМУЛЯТИВНЫЙ ВОТУМ**

Мажоритарная избирательная система. Мажоритарная избирательная система (от фр. *majorité* и англ. *majority* – большинство) – это исторически первая избирательная система, в основу которой положен принцип большинства.

В силу своей простоты – если получил больше всех голосов, то победил на выборах – данная система долгое время считалась единственно правильной.

Однако с течением подход к такой формуле стал меняться, так как принцип народного суверенитета требовал учета голосов избирателей, поданных за проигравшего кандидата, а при мажоритарной системе они «сгорали».

Именно поэтому впоследствии на смену мажоритарной системе пришла пропорциональная система, о которой впервые упоминается в речи члена Комитета общественного спасения Л.А.Сен-Жюста в 1793 году при выступлении во французском Конвенте. О пропорциональной избирательной системе речь пойдет ниже.

Мажоритарная избирательная система включает в себя несколько подвидов.

Так, существует деление мажоритарной системы в зависимости от униномиальности (одномандатности) или полиномиальности (многомандатности) избирательного округа.

Помимо этого мажоритарная система может квалифицироваться на системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства.

Мажоритарная система абсолютного большинства представляет собой систему, при которой для победы на выборах необходимо набрать абсолютное большинство голосов избирателей (50%+1 голос), т.е. превышающее половину всех поданных голосов избирателей (действует, например, во Франции, Австралии, Ирландии).

Основным положительным моментом при таком голосовании является то, что победитель на выборах действительно обладает большинством голосов избирателей (но необходимо констатировать данный признак только лишь при наличии нижнего порога явка избирателей, в противном случае говорить о реальном народном представительстве вряд ли возможно).

В то же время данная система обладает и рядом недостатков. Во-первых, существует достаточно высокая возможность (до 49,99%) «непредставительства», т.к. утрачивается значение голосов, поданных за других кандидатов. Во-вторых, данная система практически исключает возможность небольших политических партий и общественных объединений, участвующих в выборах, бороться за власть – им трудно рассчитывать на победу в выборах. В-третьих, эта система не всегда результативна. В некоторых случаях голоса распределяются между различными кандидатами, и для того, чтобы выборы состоялись необходимо проводить повторное голосование (второй, третий и др. тур голосования), при котором участвует меньшее количество кандидатов.

Такой способ – голосование в несколько туров – получило название баллотировки (от фр. ballotter – качать, раскачивать, колебать). С возможностью применения баллотировки избираются президенты Австрии, Бразилии, Перу, Польши, Португалии, Франции.

В некоторых странах способом перебаллотировки выступает замена повторного голосования голосованием в парламенте. А в ряде государств предусматривается, что если кандидаты во втором туре наберут одинаковое количество голосов, то победить определяется по возрасту или путем жеребьевки.

Мажоритарная система относительного большинства представляет собой систему, при которой для победы на выборах необходимо набрать относительное большинство голосов избирателей, т.е. превышающее

количество голосов избирателей, поданных за любого другого кандидата (применяется в США, Канаде, Индии и др.; более чем в 70 странах мира). При данной избирательной системе действует правило – «First-past-the-post» (первый среди других). Поэтому такую избирательную систему некоторые авторы именуют системой «первого прошедшего».

Преимуществом такой избирательной системы является ее результативность (победитель известен всегда, за исключением случаев, когда в законодательстве установлена возможность победы «кандидата против всех»).

Недостатком же такой системы снова выступает «непредставительность». Наглядно это можно показать на числовом примере. Предположим, что в выборах участвуют 5 кандидатов: кандидат №1 – набрал 30% голосов, кандидат №2 – 25%, кандидат №3 – 20%, кандидат №4 – 15%, кандидат №5 – 10. Несмотря на победу кандидата №1, большинство голосов избирателей – 70% – было подано против данного кандидата.

Такая избирательная система получается несправедливой, особенно для двухпартийных систем (например, в Великобритании).

Интересно описывает В.В. Маклаков (существующий при такой избирательной системе на выборах в Палату Общин Великобритании) закон куба, показывающий связь между результатами голосования и числом распределяемых мандатов.

Этот закон был открыт в 1910 году членом английского парламента Дж.П.Смитом (J.Parker Smith – 1854-1929), изложившим его на заседании Королевской комиссии по избирательной системе Великобритании; вторично закон был сформулирован английским ученым Д.Батлером. Закон гласит: отношение между полученными политическими партиями мандатами равно кубу отношений между набранными ими голосами. Другими словами, если отношение между числом голосов партии «а» и партией «б» является как  $G_a/G_b$  ( $G$  – голос), то отношение между местами будет  $G_a^3/G_b^3$ . Например, на выборах в Палату Общин в 1959 году Консервативная партия набрала 49,8%, Лейбористская партия – 46,3%, остальные партии – 3,9% поданных голосов. Отношение  $G_a/G_b$  – 49,8/46,3.

Возведя цифры в куб, получим:  $49,8^3/46,3^3 = 123505,99/99252,847 = 1,2443571$ . Отношение полученных мест консервативной и лейбористской партиями составляло  $345/277 = 1,2454873$  (идеальное соотношение должно было составлять  $344/277$ ).

Для применения названного закона должны соблюдаться некоторые правила: применение униномиальной мажоритарной системы в один тур; существование двух больших политических партий, собирающих подавляющее большинство мест; относительно равномерное распределение по стране голосов, получаемых двумя основными партиями. В настоящее

время закон куба в Великобритании начинает нарушаться из-за появления новых партий, блокирования и поляризации избирательного корпуса.<sup>105</sup>

Мажоритарная система квалифицированного большинства представляет собой систему, при которой для победы на выборах необходимо набрать квалифицированное большинство голосов избирателей, т.е. заранее установленное в законодательстве число голосов избирателей, зачастую гораздо больше половины – 2/3, 3/4 и др. (применяется, например, в Чили).

Кумулятивный вотум или кумулятивное голосование. Кумулятивный вотум (от лат. *simulatio* – скопление) – избирательная система, применяемая в многомандатным избирательных округах, при которой избирателю даются несколько избирательных голосов (по количеству замещаемых мандатов), которые он может распределять между всеми кандидатами по своему усмотрению (даже отдать все голоса за одного кандидата).

Преимуществом этой системы является существующая пропорциональность между поданными голосами и распределенными мандатами. Как полагают британские исследователи Э.Лейкман и Д.Д.Ламберт, «...так же как и ограниченное голосование, кумулятивное голосование способствует обеспечению представительства меньшинства и избранию самых популярных кандидатов, но его действие весьма неопределенно...».<sup>106</sup>

Кумулятивный вотум применялся в некоторых штатах США, Шри-Ланке.

Ограниченный вотум или ограниченное голосование. Ограниченный вотум – это избирательная система, применяемая в многомандатным избирательных округах, при которой избирателю дается меньшее количество избирательных голосов, чем количество замещаемых мандатов.

Названная система была впервые предложена французским математиком М.Ж.А.Н. Кондорсе<sup>107</sup> в одном из выступлений в Конвенте в 1793 году, при обсуждении порядка избрания первичных собраний, которые должны были избирать выборщиков. В настоящее время названная система применяется в Испании для избрания сенаторов в округах, которые представлены четырьмя мандатами: каждому избирателю даются по три голоса.

Система единственного непередаваемого голоса или единый вотум. Система единственного непередаваемого голоса – представляет собой полупропорциональную избирательную систему, при которой избиратель в многомандатном округе голосует только лишь за одного кандидата, а не за список кандидатов. Избранными считаются кандидаты, набравшие

<sup>105</sup> См.: Маклаков, В.В. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / В.В.Маклаков. – М., 2006. – С.518-519.

<sup>106</sup> Лейкман, Э. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Э.Лейкман, Д.Д.Ламберт. – М., 1958. – С.90.

<sup>107</sup> Мари Жан Антуан Никола Кондорсе (1743 – 1794) являлся не только математиком, но и активным политическим деятелем и знаменитым писателем.

наибольшее количество голосов. Такая система действовала в Японии с 1902 года по 1993 год, в Южной Корее до 1985 года, используется в Тайване.<sup>108</sup>

### **3. ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА. ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КВОТЫ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПРАВИЛ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МАНДАТОВ, НЕРАСПРЕДЕЛЕННЫХ ПО КВОТЕ. МЕТОДЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МАНДАТОВ ВНУТРИ ПАРТИЙНОГО СПИСКА. ВИДЫ ИСКАЖЕНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ: ЗАГРАДИТЕЛЬНЫЙ БАРЬЕР, ПАНАШИРОВАНИЕ, СОЕДИНЕНИЕ СПИСКОВ**

Пропорциональная избирательная система. Пропорциональная избирательная система представляет собой систему распределения депутатских мандатов представительного органа в зависимости от количества (процента) набранных голосов. Существуют несколько разновидностей данной системы, но все они основываются на пропорции набранных голосов и полученных депутатских мандатов.

Пропорциональная система всегда отражает несколько различных групп интересов. «Выборы это всегда конкуренция. Конкретно пропорциональной избирательной системе соответствует представительство групповых интересов в конкуренции:

- текущего мироощущения (конкуренции мифов о реальности);
- целей общественного развития;
- идей и идеологий;
- способов (путей) достижения целей;
- информационных потоков;
- личностей».<sup>109</sup>

Впервые пропорциональная избирательная система была введена в 1855 году в Дании, затем в Коста-Рике – 1893 год и в Австралии – 1896 году. Общенациональные парламентские выборы по пропорциональной системе были проведены впервые в Бельгии (1898 год), затем в Финляндии (1906 год), Швеции (1907 год). И лишь после второй мировой войны данная система получила обширную географию распространения.

Традиционно при распределении депутатских мандатов осуществляется вычисление избирательной квоты. Избирательная квота (избирательный метр) – представляет собой количество голосов, необходимое для получения одного мандата.

Существуют разнообразные способы определения избирательной квоты.

---

<sup>108</sup> См. подр.: Маклаков, В.В. Избирательные системы / В.В.Маклаков // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 1-2 / отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – С.369-370.

<sup>109</sup> Давиденко, И.В. Пропорциональная система и идентичность / И.В.Давиденко // Журнал о выборах. – 2006. – №6.

Предложенная в 1855 году процедура определения квоты имеет следующую формулу:  $K = \Gamma / M$  ( $K$  – квота,  $\Gamma$  – количество голосов,  $M$  – количество мандатов). Этот метод назван в честь английского политического деятеля Т.Хэра.

Существуют и иные методы: квота Друпа (предложена английским математиком и барристером Г.Р. Друпом) –  $K = \Gamma / (M + 1) + 1$ ; квота Империилли (предложенная итальянским сенатором Ф. Империилли) –  $K = \Gamma / (M + 2)$ ; квота Гогенбаха-Бишофа (предложенная в 1888 году профессором Базельского университета Э. Гогенбахом-Бишофом) –  $K = \Gamma / (M + 1)$ .

Существует и метод искусственной квоты, при котором общее количество голосов делится на количество мандатов плюс 1, плюс 2, плюс 3 и т.д. Этот метод можно выразить формулой –  $K = \Gamma / (M + X)$ , где  $X$  – это последовательное число. Благодаря этому удастся получить квоту, позволяющую распределить все мандаты.

Использование этих методов позволяет распределить итоги голосования. В случае если указанные методы не позволяют распределить все депутатские мандаты, то применяется метод наибольшего остатка – после использования избирательной квоты, оставшиеся нераспределенные мандаты передаются партиям, имеющим наибольшие остатки голосов (иногда этот метод называется в честь А.Гамильтона, предложившего его в 1792 году).

Способом определения результатов выборов при пропорциональной избирательной системе выступает и метод делителей. Метод делителей представляет собой последовательное деление полученных списками голосов на серию делителей и предоставление мест спискам, имеющим наибольшие получившиеся показатели. Этот метод позволяет избежать повторного (или дополнительного) распределения мандатов, что почти всегда случается при использовании квоты.

В настоящее время наиболее известными методами делителей выступают: метод д'Ондта (предложенный в 1882 году профессором Гентского университета В.д'Ондтом) – представляет собой ряд чисел 1-2-3-4 и т.д.; метод Империилли – представляет собой ряд чисел 2-3-4-5 и т.д.; метод Сент-Лагюе (предложенный в 1910 году французским математиком А.Сент-Лагюе) – представляет собой ряд чисел 1-3-5-7 и т.д. (модифицированный метод Сент-Лагюе – 1,4-3-5-7 и т.д.); датский метод – представляет собой ряд чисел 1-4-7-10 и т.д.

Рассмотрим эти методы на примере. Предположим в выборах участвовали 4 партии, между которыми нужно распределить 7 депутатских мандатов.

Метод д'Ондта:

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	2	3	4
Партия А	40000	<b>40000</b>	<b>20000</b>	<b>13333,3</b>	10000
Партия Б	30000	<b>30000</b>	<b>15000</b>	10000	7500

Партия В	22000	<b>22000</b>	11000	7333,3	5500
Партия Г	15000	<b>15000</b>	7500	5000	3750

Располагаем полученные числа в порядке убывания и получаем, что партия А получит 3 мандата, партия Б – 2 мандата, партия В – 1 мандат, партия Г – 1 мандат.

Метод Империи:

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		2	3	4	5
Партия А	40000	<b>20000</b>	<b>13333,3</b>	<b>10000</b>	<b>8000</b>
Партия Б	30000	<b>15000</b>	<b>10000</b>	7500	6000
Партия В	22000	<b>11000</b>	7333,3	5500	4400
Партия Г	15000	7500	5000	3750	3000

Располагаем полученные числа в порядке убывания и получаем, что партия А получит 4 мандата, партия Б – 2 мандата, партия В – 1 мандат, партия Г не получит мандатов.

Метод Сент-Лагю:

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	3	5	7
Партия А	40000	<b>40000</b>	<b>13333,3</b>	<b>8000</b>	5714,2
Партия Б	30000	<b>30000</b>	<b>10000</b>	6000	4285,7
Партия В	22000	<b>22000</b>	7333,3	4400	3142,8
Партия Г	15000	<b>15000</b>	5000	3000	2142,8

Располагаем полученные числа в порядке убывания и получаем, что партия А получит 3 мандата, партия Б – 2 мандата, партия В – 1 мандат, партия Г – 1 мандат.

Модифицированный метод Сент-Лагю:

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1,4	3	5	7
Партия А	40000	<b>28571,4</b>	<b>13333,3</b>	<b>8000</b>	5714,2
Партия Б	30000	<b>21428,5</b>	<b>10000</b>	6000	4285,7
Партия В	22000	<b>15714,2</b>	7333,3	4400	3142,8
Партия Г	15000	<b>10714,2</b>	5000	3000	2142,8

Располагаем полученные числа в порядке убывания и получаем, что партия А получит 3 мандата, партия Б – 2 мандата, партия В – 1 мандат, партия Г – 1 мандат.

Датский метод:

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	4	7	10

Партия А	40000	<b>40000</b>	<b>10000</b>	<b>5714,2</b>	4000
Партия Б	30000	<b>30000</b>	<b>7500</b>	4285,7	3000
Партия В	22000	<b>22000</b>	5500	3142,8	2200
Партия Г	15000	<b>15000</b>	3750	2142,8	1500

Располагаем полученные числа в порядке убывания и получаем, что партия А получит 3 мандата, партия Б – 2 мандата, партия В – 1 мандат, партия Г – 1 мандат.

Система единственного (единого) передаваемого голоса. Система передаваемого голоса – это избирательная система, при которой определение результатов выборов осуществляется на основе предпочтений (предпочтений) избирателей.

Данная система была впервые предложена в 1821 году англичанином Т.В.Хиллом. Этот метод описан был его сыном Р.Хиллом следующим образом: «Когда ученикам в школе было предложено избрать комитет, около ста мальчиков, которые им больше всего нравятся, сначала образовалось несколько неравных групп. Но вскоре мальчики из самой большой группы пришли к заключению, что не все они нужны для избрания своего любимца, и некоторые из них отправились на помощь другому кандидату; с другой стороны, немногочисленные сторонники непопулярного мальчика покинули его, решив, что он не имеет шансов на избрание, и перешли к кандидату, которого считали следующим по достоинству. В конечном результате каждый из кандидатов, которых оказалось столько, сколько надо было выбрать членов комитета, был окружен равным числом сторонников, причем осталось два или три мальчика, недовольных всеми, кто избирался».<sup>110</sup>

Данная система проста для голосования, но сложна для установления конечного результата. Каждый избиратель расставляет предпочтения – 1,2,3 и т.д. – указывая, таким образом, последовательность своих предпочтений. При подсчете голосов первоначально учитываются только первые места. Но если какой-либо кандидат набрал квоту, то бюллетени, в которых он является победителем, распределяется по вторым предпочтениям и т.д. – до полного распределения мандатов.

Действует подобная система в Ирландии, Австралии.

Для пропорциональной избирательной системы характерна возможность искажения пропорциональности такие как: заградительный барьер, панаширование, соединение списков. Рассмотрим их сущность более подробно.

Заградительный барьер (избирательный «порог») – это минимальное количество голосов избирателей, которое необходимо набрать списку кандидатов для того, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов.

Обычно оговорка (иное название заградительного барьера) колеблется в районе 5-7% голосов избирателей, но бывают и иные примеры (Греция и Испания – 3%, Лихтенштейн – 8%, Израиль 1%, Швеция – 4%).

<sup>110</sup> Лейкман, Э. Указ. раб. / Э. Лейкман, Д.Д. Ламберт. – С.117.



Панаширование (от фр. *panacher* – смесь, перемешивать, придавать пестроту, разнообразие) представляет собой разновидность пропорциональной системы, при которой избиратель осуществляет одновременное голосование за кандидатов из различных списков (Швейцария).

Панаширование своей сущностью отличается от обычных пропорциональных систем. Если в пропорциональной системе, избиратель делает выбор на основе партийных пристрастий, то при панашировании итоги выборов определяются личными качествами кандидатов.

Видимо, можно признать некой разновидностью панаширования систему двойного одновременного голосования, существующую в Уругвае. Основной смысл этой системы, используемой при выборах в Генеральную Ассамблею, состоит в следующем: избиратель одновременно голосует за политическую партию и за отдельные ее фракции, каждая из которых имеет свой список кандидатов. То есть в первую очередь определяется количество представителей партии в парламенте и во вторую – конкретные лица, которые получают депутатские мандаты.

Соединение списков (или блокирование) представляет собою объединение списков кандидатов партий одного блока с последующим распределением полученных мандатов данным блоком между кандидатами от различных партий. Подобное явление искажает суть пропорциональности в силу того, что голоса отданные избирателем за одну партию, на самом деле помогают и другой партии.

Рассмотрим это на примере. Предположим, что по итогам голосования Партия А получила 40000, Б – 30000, В – 22000, Г – 15000, Д – 10000, Е – 7000. Распределим 7 мандатов по методу д'Ондта.

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	2	3	4
Партия А	40000	<b>40000</b>	<b>20000</b>	<b>13333,3</b>	10000
Партия Б	30000	<b>30000</b>	<b>15000</b>	10000	7500
Партия В	22000	<b>22000</b>	11000	7333,3	5500
Партия Г	15000	<b>15000</b>	7500	5000	3750
Партия Д	10000	10000	5000	3333,3	2500
Партия Е	7000	7000	3500	2333,3	1750

Получились следующие результаты. Партия А – 3 мандата, партия Б – 2, партия В и Г – по одному мандату. А теперь предположим, что партии Г, Д и Е шли одним избирательным блоком, который в сумме получил бы 32000 голосов избирателей (Г – 15000, Д – 10000, Е – 7000).

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	2	3	4

Партия А	40000	<b>40000</b>	<b>20000</b>	13333,3	10000
Партия Б	30000	<b>30000</b>	<b>15000</b>	10000	7500
Партия В	22000	<b>22000</b>	11000	7333,3	5500
Блок партий	32000	<b>32000</b>	<b>16000</b>	10666,6	8000

Получились следующие результаты. Партия А – 2 мандата, партия Б – 2, партия В – 1, а блок партий – 2 мандата.

Теперь распределим мандаты внутри блока – партии Г и Д получили по одному мандату.

Партия	Количество набранных голосов	Делители			
		1	2	3	4
Партия Г	15000	<b>15000</b>	7500	5000	3750
Партия Д	10000	<b>10000</b>	5000	3333,3	2500
Партия Е	7000	7000	3500	2333,3	1750

Таким образом, благодаря соединению списков партия Д «забрала» 1 мандат у партии А, и получается, «вес» одного мандата партии А – 20000 голосов (т.к. 40000 голосов избирателей позволили ей набрать лишь 2 мандата), а у партии Д – 10000 голосов, т.е. в 2 раза меньше!

В зарубежных странах имеются и другие разнообразные избирательные системы, но гораздо менее распространенные.

## ТЕМА ЛЕКЦИИ 10.

### «ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»

#### 1. ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Ведущей тенденцией государственно-правового развития современных стран является расширение числа государств, осуществляющих переход к демократическим процедурам. В юридическом плане это находит отражение в закреплении (прежде всего на конституционном уровне) разнообразных форм непосредственной демократии (отзыв выборных должностных лиц, роспуск представительных учреждений по народной инициативе и др.). Несмотря на обширный перечень форм непосредственной демократии, наибольшего применения и конституционного регулирования удостоился институт выборов.

В то же время справедливо замечание, что факт включения тех или иных форм непосредственной демократии в число конституционных институтов может указывать на изменение приоритетов данного государства

в отношении роли граждан в принятии важнейших решений.<sup>111</sup> В силу сказанного особое значение придается в управлении государством таким формам непосредственной демократии, как референдум, народная законодательная инициатива и др.

К сожалению, большинство «сторонников» непосредственной демократии зачастую упускают из виду, что в различных политических условиях применение одного и того же института может иметь при внешнем сходстве разное качественное содержание. Применение непосредственной демократии при стабильном демократическом режиме будет сильно отличаться от ее применения при недемократическом режиме либо режиме, переживающем кризис.

Именно поэтому подлинная непосредственная демократия возможна только лишь в условиях стабильного демократического режима. И основной формой непосредственной демократии в такой системе управления являются выборы.

Базовой категорией для института выборов является понятие «избирательное право». Что представляет собой данное явление?

Традиционно термин «избирательное право» употребляется в двух значениях: в объективном смысле – как правовой институт; в субъективном – как право личности.

Объективное избирательное право – это совокупность правовых норм, регулирующих избирательные правоотношения, возникающие в ходе выборов.

Многие исследователи категорично признают избирательное право институтом конституционного права. Например, А.Г.Орлов считает, что под избирательным правом следует понимать «...один из основных институтов конституционного права, состоящий из правовых норм, санкционированных законом правил и сложившихся на практике обычаев, регулирующих порядок предоставления гражданам права участия в выборах и способ формирования представительных органов власти»<sup>112</sup>.

Существует точка зрения, что избирательное право является комплексным правовым институтом: несмотря на то, что большая его часть действительно представляет собой конституционный массив, другая составляющая института избирательного права – это нормы уголовного права (касающиеся преступлений, связанных с проведением и организацией выборов), административного права (касающиеся правонарушений различных субъектов избирательного процесса), финансового права (связанные с финансированием выборов) и других отраслей права.

---

<sup>111</sup> Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е.Чиркин. – М., 2002. – С.199.

<sup>112</sup> Орлов, О.Г. Избирательное право и избирательные системы / О.Г.Орлов // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина. – 2-е изд., перераб. – М., 2005. – С.235.

По мнению В.В.Маклакова, некоторые нормы избирательного права действительно содержатся в источниках, входящих в другие отрасли права, и в силу этого подобные нормы можно назвать поливалентными, т.е. относящимися к двум или нескольким отраслям права.<sup>113</sup>

Необходимо признать, что избирательное право – это подотрасль конституционного права, включающая в себя конституционные нормы различного уровня, регулирующие избирательные правоотношения.

Предмет регулирования избирательного права довольно широк и включает в себя: принципы избирательного права; избирательную систему (в широком смысле); стадии избирательного процесса (от назначения выборов до объявления их итогов); статус различных участников избирательного процесса (включая статус международных наблюдателей за выборами); обжалование результатов выборов; ответственность за нарушение избирательных прав граждан. В качестве отдельной составляющей можно выделить деятельность политических партий.

Некоторые исследователи включают в предмет избирательного права общественные отношения, возникающие в ходе проведения референдума. Данное мнение представляется не совсем верным: референдумное право являет собой отдельную подотрасль конституционного права, что обуславливается отличием референдума от выборов. Аналогичное положение и у других схожих с избирательным правом подотраслей конституционного права – права отзыва депутатов и выборных должностных лиц и др.

Основной и главный источник избирательного права, закрепляющий его основные положения, – конституция государства. Зачастую она определяет круг субъектов избирательного права, условия предоставления и лишения этого права. Например, статья 48 Конституции Италии 1947 года декларирует, что избирательным правом пользуются все достигшие совершеннолетия граждане, а голосование характеризуется как личное, равное, свободное и тайное; голосование является общественным долгом.

Конституции некоторых стран содержат специальные разделы, посвященные избирательному праву. В таких государствах институт избирательного права, видимо, обладает бóльшей системностью, чем в странах, избирательные нормы которых размыты по всему конституционному тексту.

В силу невозможности детального регулирования избирательных правоотношений в самой конституции последние традиционно закрепляют основные принципы избирательного права, а более детальное регулирование норм избирательного права осуществляется специальными правовыми актами. К их числу можно отнести избирательные кодексы и законы о выборах и порядке голосования.

---

<sup>113</sup> См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / В.В.Маклаков. – М., 2006. – С.466.

Этими актами источники избирательного права не ограничиваются. Помимо вышеперечисленных к ним относятся:

- регламенты палат законодательных органов;
- акты главы государства по вопросам избирательного права;
- решения органов исполнительной власти;
- судебные прецеденты по избирательным спорам;<sup>114</sup>
- акты органов, организующих ход избирательного процесса (избирательные комиссии, избирательные бюро и т.п.);
- акты органов местного самоуправления.

Нельзя исключить из числа источников избирательного права и правовой (конституционный) обычай.

Довольно затруднительно категорично отнести избирательное право к категории частного либо публичного права. Скорее, необходимо признать, что избирательное право основывается на соотношении частного и публичного элементов.

Диалектическое единство частноправового и публично-правового в избирательном праве заключается: во-первых, в государственно обусловленной необходимости (стабильность, правовая эффективность, общественная, а не корпоративная направленность публично-властной деятельности) обеспечения выражения гражданами своих предпочтений и их персонифицированной или парламентско-партийной легитимации; а во-вторых, в той непреложной истине, что нормирование круга индивидуальных субъектов политического процесса и степени их участия определяют, в какой мере государственно-властные субъекты будут признавать, соблюдать и защищать правовую свободу.<sup>115</sup>

Получается, что каждый избиратель, как правило, обладает личной целью, свободой выбора – пойти или не пойти на выборы, голосовать «за» или «против» кандидата и др. – и в то же время реализация указанной цели преследует публичный интерес – формирование публичных органов власти.

Подобного мнения придерживается Н.С.Бондарь: «... выборы как организационно-правовой механизм реализации народовластия, несмотря на принадлежность к публично-правовой сфере, несут в себе также ярко выраженный частноправовой потенциал. Являясь способом привлечения каждого гражданина к осуществлению политического народовластия, избирательные права обеспечивают перевод, «трансляцию» публично-правового содержания демократических институтов (государства и местного

---

<sup>114</sup> Наибольшее распространение в качестве источника избирательного права судебные решения получили в США и государствах со схожими правовыми системами. Так, до сих пор являются актуальными решениями Верховного Суда США по вопросам формирования избирательных округов (*Shaw v. Reno*, 1993), принципу «один человек – один голос» (*Abrams v. Johnson*), системе голосования избирательными блоками (*Timmons v. Twin Cities Area New Party*, 1997), избирательных прав языковых меньшинств (*Ynigues v. State Arizona*, 1997) и др.

<sup>115</sup> См.: Четвернин, В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учебное пособие / В.А. Четвернин. – М., 2003. – С.184.

самоуправления) на уровень каждой конкретной личности как участника политических отношений. Сами же граждане как носители соответствующих прав и свобод выступают в этом случае в качестве участников социально-политической жизни страны в целом»<sup>116</sup>.

Субъективное избирательное право представляет собой право граждан государства (а в некоторых случаях иностранных граждан) на участие в выборах.

В зависимости от формы такого участия можно выделить: активное избирательное право и пассивное избирательное право.

Как известно, вышеуказанные термины были заимствованы путем описательного перевода с английского языка, в соответствии с грамматикой которого избирательные права граждан выражаются через активный (to elect – избирать) и пассивный (to be elected – быть избранным) залогов.<sup>117</sup>

Активное избирательное право (право избирать) – это субъективное право личности обладать решающим голосом при формировании органов публичной власти.

Данное право предоставляет гражданину возможность не только голосовать за кандидата, который ему симпатичен, расставлять предпочтения, но и голосовать против всех кандидатов. Необходимо признать, что вряд обоснованно мнение, что активное избирательное право включает в себя право участвовать в референдуме,<sup>118</sup> точно так же как и право отзыва и др.

Категория лиц, которым принадлежит активное избирательное право, определяется рядом избирательных цензов (о которых речь пойдет ниже): возрастным, цензом оседлости и т.д. Практически во всех странах обладание избирательным правом связано с наличием гражданства (подданства) у лица. Данное правило является выражением на практике принципа народного суверенитета.

Пассивное избирательное право (право быть избранным) – это субъективное право личности быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Для обладания пассивным избирательным правом требуется отвечать более высоким требованиям, чем для активного: более высоким возрастным цензом, моральными цензами, не занимать определенные должности (должностной ценз и ценз несовместимости) и т.д.

Определение характеристики избирательного права как индивидуального или коллективного прав является одним из дискуссионных вопросов избирательного права. Полярность мнений в этой сфере присуща и российскому конституционному праву.

<sup>116</sup> Бондарь, Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С.Бондарь. – М., 2003. – С. 289.

<sup>117</sup> См.: Евланов, И.А. Право избирать и быть избранным через призму принципа народовластия / И.А.Евланов // Журнал о выборах. – 2006. – №3. – С.52.

<sup>118</sup> См., напр.: Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.С.Автономов. – М., 2005. – С.173; Орлов, О.Г. Указ. раб. – С.236.

Так, М.С.Матейкович указывает, что нельзя однозначно утверждать об индивидуальном характере всех без исключения избирательных прав, учитывая реализацию избирательных прав в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании.<sup>119</sup>

Более аргументированно рассматривать избирательные права (как активное, так и пассивное) в качестве индивидуальных прав, реализуемых субъектом индивидуально. Кажущаяся коллективность их реализации относится в действительности не к осуществлению избирательных прав, а к природе выборов.<sup>120</sup>

## **2. ПРИНЦИП ВСЕОБЩНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ**

Представляя избирательное право (в объективном смысле) как институт конституционного права, необходимо говорить о сложности и неоднозначности подходов к регулированию избирательного права. Традиционно институт избирательного права включает в себя нормы, регулирующие: принципы избирательного права; требования, предъявляемые к избирателям и кандидатам; порядок формирования и деятельность органов, непосредственно организующих выборы; процедуру выборов; порядок определения результатов выборов, их обжалования и др.

В современном мире можно признать наличие двух основных подходов к конституционному регулированию института выборов.

В первом случае закрепление институтов избирательного права происходит на конституционном уровне. Непосредственно в тексте конституции государства закрепляются не только базовые принципы избирательного права, но и многие иные вопросы избирательного права. В структуре таких конституций выделяются целые главы или разделы, посвященные выборам.

Главным недостатком указанного подхода является отсутствие возможности оперативного изменения избирательного законодательства (например, вследствие изменения политической обстановки) по причине сложности изменения конституционного текста.

Второму же подходу характерна законодательная регламентация института выборов. В этом случае конституционные нормы практически не содержат указание на избирательное право, а его регулирование осуществляется специальными законами или кодексами.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> См.: Матейкович, М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации / М.С. Матейкович. – М., 2003. – С.21.

<sup>120</sup> См.: Бондарь, Н.С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С.Бондарь, А.А. Джагарян. – М., 2005. – С.33.

<sup>121</sup> Такой подход имеет место в России. В Конституции РФ отсутствует специальная глава, посвященная выборам, лишь несколько статей (рассредоточенных по всему конституционному тексту) затрагивают вопросы избирательного права.

К числу негативных моментов указанного способа регулирования избирательного права относятся недостаточная защищенность избирательных норм, отсутствие их должной правовой охраны.

Наиболее целесообразным видится подход, при котором в тексте конституции закрепляются базовые принципы избирательного права, являющиеся руководящими при принятии специализированных избирательных кодексов. Причем статус (юридическая сила) этих кодексов должна быть выше обычных законов.

На сегодняшний день прослеживается противоположная тенденция – исключение из конституционного текста «демократического» набора принципов избирательного права. По мнению В.Е.Чиркина, закрепление всех принципов избирательного права в конституциях характерно только некоторым развивающимся странам, население которых сохранило еще живое воспоминание о прежних колониальных порядках и тех временах, когда шла борьба за всеобщее, равное и прямое избирательное право, тайное голосование и свободные выборы по принципу: один человек – один голос.<sup>122</sup>

Анализ избирательного законодательства большинства демократических стран позволяет сделать вывод о том, что основными принципами избирательного права являются: всеобщность, равенство и тайна голосования. В последнее время большинство стран добавили к этому перечню свободу осуществления избирательного права, равенство избирательного права и прямое волеизъявление при голосовании. Все перечисленные принципы относятся к субъективному избирательному праву (даже равенство избирательного права, включающее равенство избирательных округов).

Раскроем сущность принципов избирательного права.<sup>123</sup>

Принцип всеобщности избирательного права. Развитие избирательного права государства традиционно основано на эволюции всеобщности избирательного права. Указанный принцип заключается в том, что граждане могут избирать и быть избранными по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, иных обстоятельств.

Французский ученый М.Дюверже дает следующее определение всеобщего избирательного права: «Строго юридически всеобщее избирательное право – это такое избирательное право, которое не ограничено никакими условиями, связанными с имуществом или способностями. Это не означает, что все члены нации имеют право голоса».<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> См.: Чиркин, В.Е. Конституционное право : Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин – М., 1998. – С.196.

<sup>123</sup> В целом же под принципами избирательного права необходимо понимать основные идеи, начала, на которых строится избирательное право.

<sup>124</sup> Duverger, M. Institutions politiques et Droit Constitutionnel / M. Duverger. – P., 1965. – P.89. Цит. по: Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – М., 2001. – С.149.



Принцип всеобщности был введен во многих государствах не так давно. Воплощение принципа всеобщности в конституционную действительность можно проследить на примере США:

1) 1870 год – XV поправкой к Конституции США был установлен запрет ограничения права голоса граждан по признаку расы, цвета кожи или в связи с прежним нахождением в рабстве;

2) 1920 год – XIX поправкой запрещено ограничивать право голоса граждан по признаку пола;

3) 1964 год – XXIV поправкой отменен налог на участие в федеральных выборах;

4) 1970 год – законом снижен ценз оседлости для активного избирательного права;

5) 1971 год- XXVI поправкой снижен возрастной ценз для активного избирательного права до 18 лет;

6) 1975 год – законом отменен ценз грамотности.<sup>125</sup>

Однако всеобщее избирательное право (особенно пассивное избирательное право) ограничено рядом дополнительных условий, связанных с возрастом, гражданством, проживанием и другими юридическими факторами.

Подобные требования, которые именуются цензами или квалификациями, позволяют устранить так называемое «тотальное избирательное право», которое предполагает предоставление избирательного права всем гражданам, включая грудных детей (за них должны голосовать матери).<sup>126</sup>

Эволюция избирательных цензов осуществляется в направлении либерализации и отмены большинства цензов – расового, имущественного, национального, полового и др.

Традиционно деление избирательных цензов на три группы: технические, охранные и дискриминационные.

Технические цензы представляют собой условия, выводящие из числа избирателей тех лиц, которые не могут «адекватно» голосовать, т.е. они позволяют упорядочить процедуру и итоги выборов. К числу таких ограничений относятся: возрастной ценз, оседлость, гражданство, дееспособность, судимость (нахождение в местах лишения свободы), образование, языковой ценз, религиозный и др.

Наибольшее число разногласий возникает при определении возраста, с которого человеку необходимо предоставлять избирательное право. Развитие избирательного права в этом направлении ведет к снижению возрастного порога как пассивного, так и активного избирательного права. Так,

<sup>125</sup> См. подр.: Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / А.М.Арбузкин. – М., 2004. – С.200.

<sup>126</sup> См.: Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / В.В.Маклаков. – М., 2006. – С.475.

предоставление избирательного права с 15-16 лет характерно для Бразилии, Ирана, Кубы, Никарагуа и др. Тенденция снижения возрастного ценза связана со снижением возраста гражданского совершеннолетия.

Вместе с тем по Конституции Бразилии 1988 года граждане старше 70 лет участвуют в голосовании лишь в том случае, если по собственной инициативе подадут заявку в качестве избирателей. По мнению А.С.Автономова, это имеет положительную сторону. Ведь отдельные граждане в преклонном возрасте по состоянию здоровья не всегда могут сделать осознанный выбор или попросту не имеет интереса к политике. Поэтому их не лишают избирательного права, но оставляют на их собственное усмотрение, а также практически ставят в зависимость от их состояния здоровья реальное участие в голосовании.<sup>127</sup> История знает примеры и однозначного лишения избирательного права пожилых граждан.

Ценз гражданства означает, что избирательные права как разновидность политических прав предоставляются только гражданам государства. В ряде государств (Испания, Финляндия, Венгрия и др.) к выборам местных органов власти допускаются «неграждане», которые постоянно (длительное время) проживают в стране, уплачивают налоги и т.п.

В ряде государств, не закрепляющих принцип равного гражданства, при определении избирательных прав граждан делается различие по основанию приобретения гражданства и времени нахождения в гражданстве. Например, в США правом избрания в Президенты страны обладают лишь урожденные граждане, натурализованные такого права лишены, а желающие быть избранными в Сенат или Палату представителей должны состоять в гражданстве США не менее 9 и 7 лет соответственно. А в Аргентине предоставляется избирательное право натурализованному гражданину только лишь через 3 года.

Основываясь на гражданстве, в ряде стран избирательный корпус был расширен при формировании высших органов власти за счет граждан, проживающих за границей (1979 год – Тунис, 1989 год – Исландия, 1991 год – Швейцария). Решение вопроса голосования таких избирателей различно. В Швейцарии эту проблему решили путем голосования по почте (приказ Федерального Совета от 16 октября 1991 года), в Италии были созданы избирательные округа за рубежом (ст.8 Закона «О выборах в сенат» от 4 августа 1993 года), в Турции избирателям, проживающим за границей более шести месяцев и не внесенным в списки избирателей, было предоставлено право голосовать на пограничных пунктах при въезде или выезде из страны в течение 70 дней до выборов и до 17 часов в день выборов.<sup>128</sup>

Ценз оседлости обозначает необходимость проживания на территории государства определенный срок для получения избирательного права. Этот

---

<sup>127</sup> См.: Автономов, А.С. Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.С.Автономов. – М., 2005. – С.176-177.

<sup>128</sup> См.: Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.203.

срок может варьироваться от нескольких месяцев (6 – во Франции, 3 – в Японии и др.) до нескольких лет (США: кандидат в Президенты должен проживать на территории страны не менее 14 лет).

Технический охранный ценз предполагает, что лица, находящиеся в местах лишения свободы, а также обладающие судимостью, не участвуют в выборах. Так, в большинстве штатов США бывшие заключенные в течение нескольких лет по отбытии наказания не участвуют в выборах.<sup>129</sup> Технический ценз судимости не нужно путать с охранным цензом судимости, при котором лишение избирательного права осуществляется за совершение преступлений против государственного строя и т.п.

Языковой ценз и ценз грамотности практически всегда рассматривались в качестве антидемократических. В США ценз грамотности и знания языка был отменен лишь в 1975 году, когда в Акт об избирательном праве 1970 года, были внесены поправки: наложен запрет на использование тестов и иных средств проверки способности читать, понимать и толковать вопросы, связанные с проведением выборов.<sup>130</sup>

От этих цензов многие страны стараются избавиться, а если и сохраняют их, то только в отношении пассивного избирательного права. Например, владение государственным языком необходимо для выборов в Молдавии, Украине, Казахстане; высшее образование должен иметь кандидат в Президенты Турции и т.д.

Религиозный ценз требует, чтобы носитель избирательного права исповедовал определенную религию. Это требование – относительная редкость и обычно распространяется на пассивное избирательное право. В частности, в Иране быть избранным может только мусульманин. Рассматриваемый ценз в некоторой мере обладает дискриминационной направленностью.

Охранные цензы представляют собой условия, выводящие из числа избирателей тех лиц, голос которых не угоден (не желателен) государству, которые могут «негативно» проголосовать. К числу таких ограничений относятся: должностной ценз (ценз рода занятий), судимость за преступления против государства, банкротство и др.

По мнению К.В.Арановского, применение охранных цензов выводит из числа участвующих в выборах те категории лиц, влияние которых на политику может оказаться опасным для государственного строя, противоречит существу политического режима, но не связано с нарушением представлений о справедливости.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> См.: Никифорова, М.А. Гражданские права и свободы в США / М.А. Никифорова. – М., 1991. – С.34.

<sup>130</sup> См.: Алебастрова, И.А. Основы конституционного права США / И.А. Алебастрова, В.А. Рыжов // Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник: в 4 т. Том 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 2001. – С.62.

<sup>131</sup> См.: Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие. – М., 2000. – С.296.

Наиболее распространено среди этой категории цензов ограничение избирательного права военных и государственных служащих. Конституция Эквадора 1977 года закрепляет положение, согласно которому лица, находящиеся на действительной военной службе, не могут пользоваться правом голоса. В других латиноамериканских странах (Перу, Панама, Аргентина, Бразилия и др.) лишены права участия в голосовании унтер-офицеры и рядовой состав армии, флота, полиции, служители тюрем, военнообязанные, не прошедшие обязательную военную подготовку, и др. Отстранение военнослужащих от участия в голосовании формально объясняется концепцией «армия – вне политики».<sup>132</sup>

Иногда ограничение избирательного права касается священнослужителей, что обуславливается светским характером власти.

В странах, где проводится политика консолидации общества, разрушения трайбализма (племенных отношений), охранные цензы ограничивают избирательные права вождей племен и кланов. С их помощью политические отношения между депутатами и избирателями по возможности освобождаются от клановых, племенных привязанностей.<sup>133</sup>

Дискриминационные цензы представляют собой условия, выводящие из числа избирателей ряд лиц по дискриминационным признакам: имущества, пола, расы, национальности и др.

По мнению К.В.Арановского, действительно дискриминационными можно считать лишь те ограничения, которые воспринимаются значительной частью общества как несправедливость, неосновательное ущемление прав.<sup>134</sup>

Введение полового ценза в арабских странах (Кувейт, Иран, ОАЭ) обосновывалось предписаниями ислама о статусе женщин. Первоначально почти во всех странах выборы были чисто «мужским делом». Официальная трактовка этого ценза объяснялась широко распространенным мнением, что уделом женщины всегда должна быть рутина домашнего хозяйства (известное сочетание трех «К» – Kirche, Kuche, Kinder).

Лишь в 1893 году половой ценз был отменен в Новой Зеландии. До 1917 года женщины имели активное избирательное право также в Австралии, Дании, Исландии. И только в 1918 году женщины обрели избирательное

---

<sup>132</sup> См.: Орлов, О.Г.. Избирательное право и избирательные системы / О.Г.Орлов // Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина. – 2-е изд., перераб. – М., 2005.. – С.240.

<sup>133</sup> См.: Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Арановский. – М., 2000. – С.296.

<sup>134</sup> В качестве пояснения К.В.Арановский приводит следующий пример: «Конституция штата Иллинойс устанавливает, что Генеральная Ассамблея штата может установить в качестве условия допуска к выборам срок проживания в округе, который не должен превышать тридцати дней. Из этого можно сделать вывод, что более длительный срок ценза оседлости общество штата Иллинойс посчитало бы несправедливым, дискриминационным». См.: Там же. – С.297.

право в Великобритании, в 1920 году – в США, в 1944 году – во Франции, в 1945 году – в Италии, в 1956 году – в Греции, в 1971 году – в Швейцарии.<sup>135</sup>

Дискриминационные цензы имели место в ЮАР, где чернокожее население было лишено избирательного права, в США до 1963 года представители коренных малочисленных народов, проживающие в резервации, не участвовали в выборах.

Однако существуют условия, ограничивающие избирательное право, не относящиеся ни к техническим, ни к охранным, ни к дискриминационным цензам.

Среди таких ограничений – моральный ценз. В Пакистане кандидат должен быть благоразумным, справедливым и не склонным к расточительству, и честным, и амином («амеен» можно перевести как «заслуживающий доверия», «надежный», «правовверный»)<sup>136</sup> В Мексике не голосуют лица, употребляющие наркотики, а в Нидерландах – лица, лишённые родительских прав.

В Исландии от избирателя требуется, чтобы он вел хороший образ жизни и обладал добрым нравом, свободно распоряжался своим имуществом (т.е. не находился под опекой). Так, статья 34 Конституции Республики Исландия 1944 года гласит: «Всякий гражданин, обладающий правом голоса на выборах в Альтинг и незапятнанной репутацией, может быть избран в Альтинг».

Следующим цензом является ценз несовместимости. Заключается он в том, что не подлежит избранию лицо, занимающее определенную должность либо занимающееся определенной деятельностью. Например, согласно французскому Избирательному кодексу нельзя одновременно быть депутатом и сенатором. Данный ценз очень схож с должностным охранным цензом (ценз занятий), но преследует несколько иную цель.

В отношении пассивного избирательного права во многих странах устанавливается ценз неизбираемости. Так, в США нельзя участвовать в президентских выборах лицу, занимающему эту должность более двух сроков подряд.

По мнению В.Е.Чиркина, различают абсолютную (невозможность баллотировать во всех избирательных округах) и относительную (запрет баллотироваться во всех избирательных округах) неизбираемость. Примером первой может служить запрет баллотироваться в Генеральные кортесы членам королевской семьи Испании, внесенным в гражданский реестр (ст.6 «Органического закона №5 о режиме всеобщих выборов» от 19 июня 1985 года). К относительной неизбираемости относится положение Конституции Мексиканских соединенных штатов о том, что губернаторы штатов не могут

---

<sup>135</sup> Подр. об избирательном праве женщин и суфражизме см.: Поулсен, Ч. Избирательное право для женщин / Ч. Поулсен // Журнал о выборах. – 2006. – №1.

<sup>136</sup> См.: Москаленко, В.Н. Исламская республика Пакистан. Эволюция избирательной системы / В.Н. Москаленко, П.В. Топычаков // Журнал о выборах. – 2006. – №3. – С.22.

быть избранны в состав Палаты депутатов по округу подведомственного им штата в течение всего срока исполнения своих обязанностей, даже в том случае, если они уйдут в отставку (п.V ст.55).<sup>137</sup> Как отмечается в литературе, если целью закрепления абсолютной неизбираемости является обеспечение независимости члена представительного органа, то относительная неизбираемость направлена на охрану свободы избирателя, ограничение возможностей кандидата использовать служебное положение при проведении избирательной кампании.<sup>138</sup>

Встречаются и иные цензы, природу которых оценить очень сложно. Так, по закону 1965 года в Руанде пассивного избирательного права были лишены граждане, практикующие полигамию и внебрачное сожителство.

Таким образом, несмотря на формальную всеобщность выборов, фактически избирательное право ограничено участием в выборах только лишь избирательного корпуса. Избирательный корпус (от лат. *corpus* – тело) – совокупность избирателей, обладающих активным избирательным правом и участвующих в выборах.<sup>139</sup>

### **3. ПРИНЦИП РАВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА. ПЛЮРАЛЬНЫЙ ВОТУМ. КУРИАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ. ДЖЕРРИМЕНДИНГ**

Наиболее «невыполняемым» в избирательном праве признается принцип равенства избирательного права. Практически нельзя обеспечить полное равенство. Можно добиться равенства голосов избирателей (так называемый равный вес голосов), можно установить и гарантировать равный статус кандидатов, но обеспечить полное равенство избирательных округов невозможно.

Таким образом, принцип равного избирательного права обладает тремя основными значениями:

- 1) равенство активного избирательного права;
- 2) равенство пассивного избирательного права;
- 3) равенство избирательных округов.

Равенство активного избирательного права состоит в том, что каждый избиратель должен в одинаковой мере воздействовать на результаты

---

<sup>137</sup> См.: Сравнительное конституционное право : учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – С.205.

<sup>138</sup> См.: Амеллер, М. Парламент / М.Амеллер. – М., 1967. – С.94.

<sup>139</sup> Можно выделить различные виды избирательного корпуса в зависимости от того, кого считать их участниками. Различаются юридический избирательный корпус, т.е. совокупность избирателей, внесенных в избирательные списки; фактический избирательный корпус, т.е. совокупность голосующих избирателей; потенциальный избирательный корпус, т.е. совокупность всех внесенных в списки избирателей и избирателей, обладающих правом голосовать, но не включенных по каким-либо причинам в списки избирателей.

голосования. Традиционно в зарубежной литературе данное равенство выражается формулой «один человек – один голос».

Однако же данная формула не совсем точна. Более точной, по мнению В.В.Маклакова, является формула «один человек – одно голосование», т.е. избирательное право не только должно быть доступно всем, но каждый избиратель должен в равной мере воздействовать на результаты процедуры.<sup>140</sup>

Получается, что каждый избирательный голос должен обладать одинаковым «весом» по отношению к голосам других избирателей. А, следовательно, все избиратели должны обладать равным количеством голосов, и не обязательно одним: можно одним, можно двумя и более голосами. Например, при парламентских выборах в ФРГ избиратель обладает двумя голосами: один – для выборов депутатов Бундестага по избирательному округу, второй – для выборов в этот же орган по земельному списку. А при выборах в органы местного самоуправления в Баварии избирателям вообще дается по три голоса.<sup>141</sup>

Указанному принципу противоречит так называемый плюральный вотум. Согласно этому принципу одни избиратели обладают в зависимости от обстоятельств большим количеством голосов, чем другие.

Например, в Великобритании до 1948 года дополнительными голосами на выборах обладали избиратели с высшим образованием, руководители предприятий и др. До сих пор в Австралии и Новой Зеландии владельцы крупной собственности обладают несколькими голосами на муниципальных выборах.

В определенном смысле к плюральному вотуму приближается так называемое семейное голосование, при котором к голосованию призывается глава семьи как представитель социальной группы или семьи (в настоящее время в развитых зарубежных странах не применяется). В Первом учредительном собрании Франции в 1946 году звучали предложения ввести такое голосование со стороны представителей правых партий при разработке избирательного закона, если бы Конституция от 13 апреля 1946 года была одобрена. Партии «Народно-республиканское движение» (МРП) и Республиканская партия свободы (ПРЛ) предлагали дать дополнительные голоса родителям несовершеннолетних детей. Коммунистами и социалистами это предложение было отвергнуто. Применение «семейного голосования», вероятно, должно было повлиять на характер политического спектра в стране, поскольку к урнам будет привлекаться в большей мере женская часть избирательного корпуса (они также будут голосовать вместо малолетних

---

<sup>140</sup> Маклаков, В.В. Указ. раб. – С.482.

<sup>141</sup> По мнению А.С.Автомонова, равенство избирательного права должно носить *формальный* и *материальный* характер. Формальное равенство обозначает равное количество голосов и равные основания участия в выборах, а материальное равенство представляет собой равный «вес» избирательных голосов. Ученый отмечает, что в настоящее время в различных странах можно обнаружить нарушения именно материального равенства, в то время как формальное равенство практически повсеместно соблюдается. См.: Автономов, А.С. Указ. раб. – С.178-179.

детей, вместо немощных и престарелых). В этом случае должны учитываться особенности в проведении различных составляющих частей избирательного корпуса.<sup>142</sup>

С равным избирательным право несовместимы и куриальные выборы. При куриальных выборах, избиратели заранее делятся на группы, разряды – курии (от лат. *curia* – курия, здание (место) куриальных собраний, зданий заседаний сената) с заранее установленным числом мандатов, предоставляемых каждой из групп. Курии могут образовываться по национальному, религиозному, имущественному и иным признакам.

До недавнего времени куриальное голосование применялось в ЮАР – отдельно голосовали белые, негры и индейцы. В прошлом такие выборы имели место в Алжире, Кении, Тунисе, и даже в дореволюционной России.

Равенство пассивного избирательного права обеспечивается тем, что для всех кандидатов на выборах – одни и те же условия по их выдвижению, регистрации, проведению предвыборной агитации, проведению голосования и др.

Равенство избирательных округов находит воплощение в создании таких условий, при которых избиратели на равных условиях представлены в соответствующем представительном учреждении, т.е. каждый депутат (или другое выбираемое лицо) должен представлять одинаковое число голосующих.

При иной ситуации, т.е. когда избираемые лица представляют различное количество избирателей, выбранные лица при голосовании в представительном учреждении должны иметь и различный «вес» голоса при принятии решений.

Равенство голосования в некоторых странах распространяется на географическую сферу. Так, в ФРГ, США и Франции органы конституционной юстиции неоднократно высказывались отрицательно по проблеме неравенства представительства при определении избирательных округов.<sup>143</sup>

На практике же единая норма представительства нередко нарушается. С целью искусственного нарушения реального соотношения политических сил осуществляется «специальная» нарезка избирательных округов, при которой сторонники правящей партии концентрируются в одном или нескольких избирательных округах, где представители данной партии и получают все мандаты.

Такая система нарушения равенства избирательных округов получила название избирательной геометрии, избирательной географии или системы джерримендинг (джерримандинг) – по имени ее изобретателя Э.Джерри – губернатора штата Массачусетс, автора закона 1812 года, предусматривающего деление штата на новые избирательные округа, которые

<sup>142</sup> Маклаков, В.В. Указ. раб. – С.483-484.

<sup>143</sup> См.: Zoller, E. *Droit constitutionnel* / E. Zoller. – P., 1998. – P.503. Цит. по: Маклаков, В.В. Указ. раб. – С.483.



были нарезаны вопреки всем естественным и традиционным делениям, что и позволило партии Э.Джерри одержать победу.<sup>144</sup>

Джерримендинг был признан неконституционным в решении Верховного Суда США в 1962 году. В 1968 году Верховный Суд США конкретизировал свою позицию, указав, что при проведении выборов всех уровней каждый штат должен приложить «добросовестные усилия для достижения точного математического равенства избирательных округов».<sup>145</sup>

Избирательная география имела место и в иных странах. В свое время в Болгарии ее применение было отмечено как способ исключить политическое представительство этнических меньшинств, растворить их голоса в общей массе голосующих.<sup>146</sup>

Представляется, что единственным действительно конституционным способом устранения подобного недостатка – несоблюдения полного равенства избирательного права – является полный переход к пропорциональной системе голосования.

В некоторых случаях допускается отклонение от принципа равного избирательного права, имеющее целью гарантировать представительства таких групп общества, которые иначе не могут его получить. Например, в Индии 2 места в Народной палате из 545 принадлежит англо-индийской общине. Во французском Сенате 12 сенаторов, которые представляют французских граждан, проживающих за границей, избираются Высшим советом французов, проживающих за границей.

В разные годы законодательство Вьетнама предоставляло льготы на выборах национальным меньшинствам, а также преимущества городскому населению перед сельским (в 1980 году это преимущество было отменено). Согласно закону 1992 года о выборах льготы для национальных меньшинств продолжают сохраняться.<sup>147</sup>

Избирательному праву зарубежных стран свойственны и иные принципы – свободных выборов, тайности голосования, прямого волеизъявления и др.<sup>148</sup>

<sup>144</sup> Подобные округа имели причудливую форму. Художник Г.Стюарт высказал мнение, что один из округов по своим очертаниям напоминает саламандру (по-английски – salamander), что вдохновило его дорисовать к нему голову, крылья и когти, а редактор газеты «Boston Sentinel» Б.Рассел заметил: «Я бы назвал это "джерримандер"». По другому мнению, после обнародования карты штата с границами избирательных округов, имевших весьма причудливую форму, кто-то сказал, что карта напоминает пятнистую кожу саламандры. См.: Автономов, А.С. Указ. раб. – С.181; Андреева, Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г.Н. Андреева. – М., 2005. – С.368.

<sup>145</sup> См.: Алебастрова, И.А. Указ. раб. – С.63.

<sup>146</sup> См.: Кисс, Э. Искажают ли партии демократию / Э. Кисс // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1996. – №2. – С.44.

<sup>147</sup> Воеводин, Л.Д. Избирательная система Вьетнама / Л.Д. Воеводин, Хонг Ань Ву // Журнал российского права. – 1998. – №2.

<sup>148</sup> См. например: Пунтус, С.А. Кодификация избирательного права – необходимое условие превенции избирательных правонарушений / С.А. Пунтус // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сборник материалов

#### 4. ПРЯМЫЕ, КОСВЕННЫЕ И МНОГОСТЕПЕННЫЕ ВЫБОРЫ

На сегодняшний день понимание выборов в широком смысле означает всю процедуру формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемую путем голосования (т.е. включается вся совокупность операций при выборах от их назначения до обжалования результатов голосования). В узком же смысле выборы – это избрание одного или нескольких лиц путем голосования.

Основным вопросом в отношении института выборов является необходимость их проведения. Представляется, что выборы нужны по нескольким причинам:

1. Выборы обуславливают легитимность власти. Свое отражение это получает в п.3 ст.21 Всеобщей декларации прав человека (принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 года): «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Необходимо уточнить, что на выборах передаются лишь полномочия действовать от имени народа определенный срок. Суверенитет народа при выборах не передается: суверенитет неотчуждаем (если бы в результате выборов передавался суверенитет, то в период действия выбранного органа или должностного лица народ не мог бы принимать решения путем референдума и т.п.).

2. Выборы отражают состояние политической жизни общества. Именно в процессе проведения выборов сталкиваются различные политические силы. И результаты выборов дают объективную оценку политического сознания, развития политической действительности.

3. Выборы выполняют кадровую функцию. Путем выборов происходит отбор управленческих кадров. Это право отсеивания наиболее достойных для руководства страной (территориальным образованием) предоставляется народу. Такой способ нахождения и замещения высшей власти отражает суть демократии.

Вряд ли можно признать иные способы замещения руководящих должностей полностью демократичными. К таковым, например, относится назначение. Это исторически один из самых первых способов формирования органов власти. Он имеет применение и по сегодняшний день – в России, Канаде и др.

4. Выборы могут изменить характер и направление деятельности публичной власти. Заменяя должностных лиц или партии, стоящие у власти, выборы имеют своим результатом изменение всей политики государства. Таким образом, народ изменяет направление государственной деятельности, которое его не устраивает. Участвуя в формировании выборных органов публичной власти, граждане фактически осуществляют сознательную деятельность, направленную на постановку цели государства или, как называл ее Ф.Ф. Кокошкин, «субъективной цели государства».<sup>149</sup>

5. Выборы повышают политическую и правовую культуру населения.

Соприкосновение избирателей с избирательным процессом (в первую очередь предвыборной агитацией) и последующей оценкой деятельности избранных кандидатов (партий) приводит к переосмыслению тех или иных ценностей голосующих. Можно даже утверждать, что чем чаще избиратель участвует в выборах, тем объективнее его голос, тем он больше разбирается в имеющихся у него правах и способах их защиты.

Виды выборов. Осуществление классификации какой-либо категории всегда служит для уяснения ее сущности. Институт выборов может быть дифференцирован по различным направлениям. И подобная классификация позволяет выявить некоторые характерные черты данного явления.

Наиболее распространено деление выборов в зависимости от территории, на которой они осуществляются. По данному критерию выделяются общегосударственные, региональные и местные (локальные) выборы. Первые проводятся на территории всего государства, вторые – на территории субъекта федерации, автономии либо иной территориальной единицы, на которой избираются органы государственной власти. Местные (локальные) выборы предназначены для избрания органов местного самоуправления на местах (в муниципальных образованиях, общинах и др.). В связи с развитием межгосударственных (надгосударственных) органов в последнее время к названным видам добавляются международные выборы.

Второй по распространенности является классификация выборов по порядку (способу) волеизъявления (по характеру голосования) избирателей. Такой критерий выделяет прямые и непрямые выборы. Прямые выборы предусматривают возможность голосования избирателей непосредственно за кандидатов.

Непрямые выборы могут быть косвенными и многостепенными (многоступенчатыми). Косвенные выборы связаны с деятельностью специальной коллегией выборщиков, которая прекращает свои полномочия после проведения выборов. Подобный вид выборов встречается, например, при выборах главы государства в США, до 1994 года – в Финляндии. Многостепенные или многоступенчатые выборы проводятся уже избранным постоянно действующим представительным учреждением. Обычно при таких выборах население избирает низовой уровень представительных органов

---

<sup>149</sup> Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву (по изданию 1912 года) / Ф.Ф. Кокошкин // под ред. В.А. Томсинова. – М., 2004. – С.82.

(органы местного самоуправления), а последние – вышестоящие органы и далее. Например, в Китае депутатов Всекитайского собрания народных представителей, собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избирают собрания народных представителей на ступень ниже.

В зависимости от ротации избираемого органа (такая классификация применима только лишь для выборов депутатов представительных органов) выборы делятся на общие и частичные (ротационные). Общими выборами избирают одновременно весь состав представительного органа, а частичные (ротационные) выборы проводятся, если избираемый орган формируется путем ротации.

В зависимости от избираемого органа (от уровня публичной власти) выборы делятся на:

1) выборы органов государственной власти (которые в свою очередь могут включать выборы законодательных органов, выборы главы государства и др.);

2) выборы органов местного самоуправления.

Классификация выборов по сроку позволяет выделить очередные выборы, которые проводятся в сроки, указанные в соответствующих правовых актах, либо после истечения полномочия выборного органа или должностного лица, и внеочередные – проводятся в случае досрочного прекращения полномочий избираемого органа. Данный же критерий выделяет и повторные выборы, проводимые в случае признания выборов несостоявшимися или недействительными.

В зависимости от количества голосований (туров) выборы бывают однотуровые, двухтуровые, трехтуровые и др.

«Реальность» кандидатов на выборах также выступает критерием классификации. В данном случае выборы бывают альтернативными и безальтернативными, т.е. при отсутствии соперничающих кандидатов.

Таким образом, выборы и демократия – взаимозависимые, но не совпадающие категории. Выборы являются исходным условием легитимности власти, а, следовательно, избирательное право в целом – необходимым элементом осуществления народовластия – исходного начала функционирования демократической государственности.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 11.**

### **«СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА И ЕГО ПАЛАТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС И ИНЫЕ ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ»**

#### **1. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА**

Современные парламенты состоят из одной или двух палат. Однако в истории известны случаи большего количества палат. Союзная скупщина (Югославия до 1963 года) – 6 палат, ЮАР – 3 палаты: Палата собрания из белых, Палата представителей из «цветных» (мулатов) и Палата делегатов из индийцев.

Федеративные государства имеют двухпалатный парламент, в котором верхняя палата представляет субъект федерации (США, Германии, и др.). В унитарных государствах верхняя палата также обычно формируется по политико-административным территориальным единицам (Франция, Польша, Япония и др.). Примерно в половине государств Европы парламенты однопалатные (Финляндия, Венгрия, Болгария, Швеция, Дания и др.).

В большинстве стран тропической Африки, особенно в автократических республиках (Мавритания, Малави), парламенты однопалатные. В Азии в странах с либеральными и демократическими режимами (Индия, Филиппины, Малайзия) парламенты обычно двухпалатные.

Нижние или единственные палаты часто именуются: Национальным собранием, Национальным советом, Палатой депутатов или Палатой представителей. Верхние палаты, в большинстве стран, именуются Сенатами, в некоторых федерациях названия верхних палат отражают названия субъектов данной федерации, представленных в верхней палате. Так, в Австралии, Германии верхняя палата именуется Федеральный совет, в Швейцарии - Совет кантонов, в Индии - Совет штатов.

Каким же образом отличить верхнюю и нижнюю палату парламента? Отличия следующие:

- 1) по порядку рассмотрения законопроектов (сначала нижняя, затем верхняя);
- 2) по порядку формирования (нижняя всегда избирается народом);
- 3) по представительству (нижняя всегда представляет интересы населения всего государства);
- 4) по численности депутатов (сенаторов) (нижняя палата всегда более многочисленна);
- 5) по возможности роспуска (возможен роспуск только нижней палаты, за редкими исключениями (Польша);
- 6) по сроку полномочий (верхние палаты имеют, как правило, более длительный срок полномочий).

Единственные или нижние палаты парламентов формируются почти исключительно путем всеобщих и прямых выборов. Срок полномочий (легислатура, созыв) нижних палат обычно 4-5 лет с полным одновременным обновлением. Но бывает срок и меньше (в США Палата представителей – 2 года).

Способ формирования верхних палат разнообразен. Правилom является выборность всего состава верхней палаты или подавляющего большинства, причем выборы бывают либо прямые, либо косвенные.

Прежде уникальным исключением, являлась Великобритания, где значительная часть верхней палаты - это титулованные особы (пэры), занимали свои места в палате по наследству, другая часть - пожизненные пэры, назначались королевой по представлению кабинета в силу заслуг или занимаемой должности.

Другое исключение - назначение всего состава верхней палаты или его большинства главой государств, а иногда и главой правительства (Иордания, Таиланд, Барбадос и др.).

В некоторых случаях верхняя палата состоит из лиц, занимающих определенную должность. Так, в Бундесрат (ФРГ) входят члены правительств германских земель, делегируемых этими правительствами; США – прямые выборы сенаторов; в Норвегии верхняя палата избирается из числа нижней (1/4 состава)

Срок полномочий членов верхних палат обычно более длительный, чем у депутатов нижних палат, 6-9 лет. Мы уже отмечали, что нижние палаты обновляются полностью, а верхние - нередко путем ротации (по частям) (во Франции сенаторы избираются на 9 лет и одна треть Сената переизбирается каждые три года, США – Сенат избирается на 6 лет, ротация через каждые 2 года).

## **2. СТРУКТУРА ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА**

Палаты парламентов обычно возглавляются председателями. В странах с англосаксонской правовой системой председатель палаты именуется Спикером. Избирается он членами палат на весь срок полномочий. Вице-председатель замещает председателя в случае необходимости.

В палатах образуется президиум или бюро, которые имеют установленную регламентом компетенцию. Они являются руководящим органом палаты, и коллегиально представляет ее в ряде стран, в составе руководства парламентских палат имеются также секретари, их не следует путать с техническими секретарями.

В некоторых парламентах из числа депутатов избираются квесторы - на них возложены хозяйственные заботы палаты.

Для осуществления полномочий в палатах создаются вспомогательные органы, состоящие из парламентариев, которые именуются комитетами

(комиссиями) парламентов и палат. Прежде всего, комитеты (комиссии) следует разделить на - постоянные и временные:

А) Постоянные создаются на весь период созыва парламента, нередко перечисляются в регламентах, а некоторые даже упоминаются в конституциях. Обязательно создаются постоянные комитеты финансово-бюджетные, по иностранным делам, по обороне и безопасности и др.;

Б) Временные создаются для выполнения какой-то определенной задачи, после чего их существование прекращается (например: следственные, специальные - для изучения какого-либо вопроса или разработки одного законопроекта).

В некоторых двухпалатных парламентах наряду с комитетами палат образуются также постоянные объединенные комитеты (комиссии), основанные на паритетном представительстве обеих палат. Временными объединенными комитетами являются согласительные комиссии. Также создаются секции, осуществляющие компетенцию палат по наиболее узким направлениям.

Помимо перечисленных структурных элементов выделяются объединения парламентариев.

Чаще всего они создаются на базе общей партийной принадлежности. Они обычно именуется фракциями (Германия), но возможно и другое название – парламентские партии (Великобритания), парламентские группы (Испания), депутатские клубы (Польша). Иногда такие объединения представляются в виде блоков нескольких партий, при этом включаются и беспартийные депутаты.

В структуре же самих фракций выделяются: лидеры, кнуты, руководящие органы фракции и др. Во многих палатах имеются такие специальные органы, которые представляют собой органы объединения лидеров фракций.

### **3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА**

Правовое регулирование депутатов и сенаторов осуществлено конституцией государства, законами и регламентами палат парламента.

В структуру правового статуса парламентария включают: его права и обязанности, депутатский мандат, гарантии и ответственность депутата.

Названный статус в первую очередь определяется природой мандата депутата. В теории выделяют императивный и свободный депутатские мандаты. Первый означает связанность депутата волей избирателей, что обеспечивается возможностью отзыва депутата избирателями, подотчетностью и наказаниями избирателей, обязательных к осуществлению. Свободный мандат – осуществление депутатом интересов избирателей в том виде, в каком он их видит. Между тем депутат обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, встречаться с ними, отчитываться перед ними о своей работе.

Формами деятельности сенаторов и депутатов являются: 1) участие в заседаниях своей палаты в порядке, установленном ее регламентом; в совместных заседаниях палат; 2) участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами; 3) участие в выполнении поручений своих палат; 4) участие в парламентских слушаниях; 5) внесение законопроектов в парламент; 6) внесение собственных запросов, а также инициирование парламентского запроса; 7) обращение с вопросами к членам правительства на заседании своей палаты; 8) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Формами деятельности депутата также являются работа с избирателями и участие в работе своих депутатских объединений.

В структуру правового статуса парламентария входят парламентский иммунитет и индемнитет. Первый означающий неприкосновенность депутата, которая представляет собой одну из гарантий его статуса. Неприкосновенность парламентария нацелена на то, чтобы оградить парламентария от уголовного преследования. Индемнитет имеет два значения. Во-первых, это ответственность парламентария за свои публичные высказывания и позицию. Во-вторых, это вознаграждение за парламентскую деятельность, включая оплату проезда, связи, представительских расходов парламентария.

Полномочия сенатора, депутата могут прекращаться досрочно в случаях, установленных законодательством государства.

#### **4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР**

Парламент осуществляет свою работу в виде основных процедур сессий и заседаний.

Сессия – период времени, в течение которого палаты парламента могут проводить пленарные заседания и принимать свои решения.

Виды сессий:

- очередные
- внеочередные (чрезвычайные)

Пленарные заседания – собрания членов палат, созванные и проводимые в установленном порядке.

Среди заседаний палат выделяются:

- 1) организационные или учредительные заседания (обычно проводятся после выборов). На этих заседаниях палата конституируется, т.е. организуется: избирается руководство, создаются рабочие органы и др.
- 2) обычные заседания

Чтобы палата могла принимать решения, требуется кворум – т.е. установленное минимальное число присутствующих парламентариев.



Япония: члены парламента могут начинать работу только при наличии не менее 1/3 общего числа членов.

Организация работы парламента определяется Регламентом – внутренним актом палаты.

В практике современных парламентав распространено флибустьерство. Меры, ускоряющие работу парламента, направленные на борьбу с флибустьерством:

- 1) установление фиксированного времени обсуждения вопроса (гильотина – усечение дебатов);
- 2) предоставление права председателю выбрать для обсуждения лишь некоторые поправки (кенгуру – перепрыгивание через ряд поправок);
- 3) внеочередное рассмотрение предложения о закрытии прений;
- 4) предварительное установление числа заседаний на обсуждение вопроса и др.

Способы голосования в парламента могут быть следующие:

- 1) электронное;
- 2) поднятием руки;
- 3) вставанием;
- 4) разделением;
- 5) бюллетенями;
- 6) аккламация – решение принимается в зависимости от того, сторонники какого варианта, по мнению председателя, громче кричат или аплодируют, а, следовательно, составляют большинство;
- 7) поименное голосование.

Также голосование бывает: личное и делегированное.

## 5. ПОНЯТИЕ И СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Главная задача парламента – принятие законов. Процесс законодательства занимает более половины времени работы парламента. Законодательный процесс тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов.

В общем виде под законодательным процессом можно определить урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законодательный процесс» используется термин «законотворческий процесс». В литературе зачастую категории законотворческого и законодательного процесса отождествляются, поскольку они, по сути,

представляют собой осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов по разработке и принятию законов.

Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования.<sup>150</sup> Его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап – выявление потребности принятия закона и законодательная идея – не ограничен по времени и по кругу лиц. Законодательный же процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию.<sup>151</sup>

В свою очередь в центре законодательного процесса находится законодательная процедура. Если первый означает фактическую процедуру принятия закона, проводимую на основе соответствующих правовых положений, то вторая есть официально установленный порядок принятия закона, закрепленный нормами конституционного законодательства.<sup>152</sup>

Законотворческий процесс основывается на принципах демократизма, законности, гуманизма, справедливости, научности, гласности, профессионализма, использования правового опыта, связи с практикой, своевременности.

Таким образом, исходным началом законодательного процесса выступает законотворческий процесс, представляющий собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене законов, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса. Воспримем следующую последовательность его стадий:

1) законодательная инициатива субъектом права законодательной инициативы. Данная стадия заключается в формальном внесении законопроекта компетентным субъектом в парламент. Иногда используется внесение законодательного предложения. Правом законодательной

---

<sup>150</sup> См.: Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С.Пиголкина. – М., 2000. – С. 17-20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. – М., 2000. – С. 53-54.

<sup>151</sup> Хотя в литературе присутствует и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, а законотворческий процесс отличается созидательным началом анализируемой деятельности См.: Правотворческая деятельность субъектов РФ. Теория. Практика. Методика. – Екатеринбург, 2001. – С. 72-73.

<sup>152</sup> См.: Маклаков В.В. Указ. раб. С. 638-640.

инициативы обладают депутаты, глава государства, правительство. Президент иногда использует такое право через депутатов (США).

2) подготовка законопроекта в нижней палате направлена на соблюдение всех формальностей для оптимального прохождения законопроекта в первой палате;

3) обсуждение и принятие закона парламентом (нижней палатой) заключается в детальном рассмотрении законопроекта, как правило, в трех чтениях. При рассмотрении проекта закона используются процедуры, способствующие ускоренному прохождению законопроекта: «гильотина» (ограничение времени на каждую стадию за процесса), «кенгуру» (выборочное рассмотрение поправок).

4) обсуждение и одобрение закона верхней палатой. В зависимости от роли верхней палаты в законодательном процессе выделяют «сильные» и «слабые» верхние палаты. Первые оказывают решающее воздействие на судьбу закона, несогласие вторых можно преодолеть. Для преодоления разногласий зачастую используется метод «челнока» (направление закона из одной палаты в другую), потому здесь важна конструктивная работа формируемых согласительных комиссий, призванных выработать компромиссное решение.

5) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона. Иногда такую стадию называют промульгацией, вбирающей в себя рассмотрение, подписание или отклонение закона главой государства (право вето), и после подписания его официальное опубликование.

В некоторых случаях возникают дополнительные стадии, поэтому подчеркнем, что данная последовательность носит общий характер и условна.

## **6. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ, СОДЕЙСТВУЮЩИЕ УСКОРЕНИЮ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА. ПРИНЦИП ДИСКОНТИНУИТЕТА**

Для сессионного порядка работы парламента характерно наличие одного из двух принципов.

Первый действует в США. Это так называемый принцип дисконтинуитета – все дела, не получившие в течение сессии завершения, прекращаются с ее окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут рассматриваться лишь с самого начала.

Второй – принцип континуитета (преемственности). Более частый принцип. Согласно ему, прохождение законопроекта, находящегося в парламенте, не прекращается с закрытием сессии палат (ст.107 Конституции Индии).

## ТЕМА ЛЕКЦИИ 12.

### «МОНАРХ И ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»

#### 1. МОНАРХ КАК ГЛАВА ГОСУДАРСТВА. СУВЕРЕНИТЕТ МОНАРХА

Глава государства - это должностное лицо и одновременно конституционный орган, занимающий высшее место в системе органов государства, представляющий государство внутри и за его пределами.

Глава государства может:

1) не входить ни в одну из ветвей власти. ФРГ: «Федеральный Президент не может входить в состав ни правительства, ни законодательной корпорации Федерации или земли».

2) входить в исполнительную и законодательную власть. Индия: «Исполнительная власть Союзаверяется Президенту (ст.53) и Парламент состоит из Президента и двух палат (ст.79).

3) входить только в исполнительную власть. США: Исполнительная властьверяется Президенту США.

4) входить во все ветви власти. Монарх в Великобритании.

Существуют такие формы главы государства, как:

1. единоличный монарх, унаследовавший свою должность (например, в Великобритании, Японии, Испании, Нидерландах, Марокко);

2. единоличный монарх, назначаемый своей семьей правящей династией (например, в Саудовской Аравии);

3. единоличный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации, из своей среды (например, в Малайзии);

4. единоличный президент, выбранный народом, парламентом или представительной коллегией на установленный срок (например, в США, Германии, Италии, Индии);

5. коллегиальный орган, выбранный парламентом, на установленный срок (например, на Кубе, в Китае);

6. глава правительства, осуществляющий также функции главы государства (например, в землях Германии);

7. представитель британского монарха в государствах - доминионах, т.е. признающих главой государства британского монарха (например, в Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Барбадосе);

По своему статусу в системе высших органов государственной власти главы государств имеют много общего. Вместе с тем, в статусе президентов и монархов имеется много различий, влияющих на характер взаимоотношений с другими государственными органами, и это требует отдельной характеристики их конституционно - правового статуса.

Монарх - это должностное лицо, обычно занимающее должность главы государства по праву рождения.

Институт монархического главы государства сохранилось во многих странах Западной Европы и Ближнего Востока.

Монарх занимает свой пост, как правило, по наследству. Порядок престолонаследия регулируется в конституции страны или особых законодательных или других актах.

Монарх считается лицом неприкосновенным. Никакой властью в государстве монарх не может быть привлечен к ответственности, однако неприкосновенность не может быть истолкована, как его безответственность. В конституциях исключается лишь правовая ответственность монарха. Однако с него не снимается обязанность соблюдать конституцию и законы, он отвечает за конституционность и целесообразность своих действий. Положение монарха в механизме осуществления государственной власти зависит от формы правления.

В абсолютной монархии глава государства сосредоточивает в своих руках законодательную, исполнительную и судебную власти. В дуалистической монархии исполнительная власть находится в руках главы государства. Правительство подотчетно монарху и не может быть смещено парламентом. В парламентских монархиях глава государства хотя и имеет определенные полномочия, но обычно не пользуется ими.

## **2. СИСТЕМЫ ПРЕСТОЛОНАСЛЕДИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Важнейшая черта порядка замещения должности монарха – пожизненность этого поста. Порядок замещения его должности зачастую определен конституционным законодательством. Иногда еще встречаются помимо престолонаследия иные способы замещения должности монарха, среди которых выборность (Малайзия, ОАЭ) назначение монархом своего наследника (Норвегия).

Постепенно пришло понимание того, что переход должен осуществляться в строго установленном законодательством порядке. Почти повсеместно был признан принцип неделимости престола, который должен оставаться в одном роду и уходить из него только при отсутствии наследников.

Существуют следующие основные системы престолонаследия:

1. салическая: наследование престола исключительно по мужской линии (Япония, Норвегия);
2. кастильская: наследование престола предпочтительно по мужской линии, младший брат исключает старшую сестру (Испания, Великобритания, Нидерланды);
3. австрийская: женщина наследует только при полном отсутствии мужских линий;
4. шведская (скандинавская): женщина наследует престол на равных правах с мужчиной.
5. мусульманская: трон наследует не определенное лицо, а

«благородная» правящая семья, которая сама решает кто будет монархом;

б. племенная: наследника определяет племенной совет.

В случае вакантности престола и отсутствии законного наследника решение вопроса о приемнике монарха часто передается парламенту.

Если монарх несовершеннолетний или не достиг возраста, установленного конституцией, либо серьезно и длительно болен, либо вообще отсутствует, на соответствующий период устанавливается регентство, т.е. обычно парламент назначает одного или несколько регентов, которые, соответственно, единолично или коллегиально осуществляют полномочия монарха.

Для занятия престола в некоторых странах требуется происхождение от брака с лицом из царствующего (или царствовавшего) дома, а также получение согласия парламента (например, в Швеции).

Процедура вступления монарха в должность – коронация.

### **3. ЛИЧНЫЕ ПРЕРОГАТИВЫ МОНАРХА. ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА НАСЛЕДНИКА ПРЕСТОЛА**

Монарх имеет право на особый титул - короля, императора, шаха и т.п. и государственные регалии (символы верховной власти) - трон, корону, скипетр и др. За ним признается право на содержание его личного двора, для чего парламент устанавливает ему содержание - цивильный лист.

Супруга царствующего монарха обычно носит тот же титул, что и он, но полномочий главы государства не осуществляет. Напротив, супруг монарха-женщины соответствующего титула не носит, но может иметь специальный титул (например, принц-консорт в Великобритании). Наследные принцы нередко имеют специальные титулы.

Довольно часто монархам предъявляется требование определенной религиозной принадлежности, им запрещается покидать страну без разрешения парламента, либо правительства.

### **4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕРОГАТИВЫ МОНАРХА. «СПЯЩИЕ ПОЛНОМОЧИЯ» МОНАРХА**

В соответствии с конституцией монарх назначает членов правительства, хотя фактически в парламентских монархиях он только подписывает соответствующий документ, а реальный состав правительства обуславливается соотношением политических сил в парламенте. В дуалистических монархиях монарх сам подбирает и назначает министров, фактически возглавляя правительство, при том, что формально имеется пост премьера.

По традиции на монарха возлагаются некоторые обязанности. Он рассматривается как арбитр в обществе и должен быть лицом беспартийным. Некоторые конституции требуют от монарха определенной религиозной

принадлежности (быть приверженцем англиканской церкви в Великобритании, евангелической веры в Швеции, буддизма – в Тайланде). Зачастую требуется разрешение парламента для выезда монарха за рубеж, вступления в брак.

Вместе с тем у монарха есть резервные, «спящие» полномочия, которые могут быть использованы в определенных ситуациях. Смысл «спящих» полномочий сводится к тому, что формально они принадлежат главе государства, но практически он их не осуществляет. Потому и само название «спящих» полномочий свидетельствует о том, что они не реализуются или редко осуществляются. Такие полномочия существуют у монарха, как правило, в парламентской монархии. Хотя иногда возникают ситуации, вынуждающие монарха использовать такие полномочия. Например, в 1981 г., используя свои полномочия, испанский король выступил в защиту демократии, против попытки группы офицеров восстановить реакционные франкистские порядки. Встречаются и противоположные ситуации: по тексту конституций в дуалистических монархиях (Марокко, Непале) монархи выступают с крайне антидемократических позиций.<sup>153</sup>

## 5. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВИТЕЛЬСТВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Правительство – это коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции, осуществляющий руководство государственным управлением.

Названия правительства могут быть разнообразные: совет министров, кабинет, кабинет министров, Государственный совет (КНР), административный совет (КНДР), федеральное правительство (Германия) и т.д..

Виды правительства. С точки зрения политического состава правительство бывает однопартийное (с доминирующей или двухпартийной системой); коалиционное (по соглашению лидеров нескольких партий); правительство парламентского меньшинства, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий (когда крупные партии не имеют большинства) и правительство парламентского большинства, которое имеет поддержку большинства депутатов парламента; беспартийное (служебное, деловое), создается когда партиям не удалось договориться о создании коалиции, а роспуск парламента нежелателен.

Кроме того, выделяют правительство национального единства (коалиционное правительство формируется в кризисные моменты с широким представительством разных партий; общие первоочередные цели, но различны пути развития). Также выделяют правительство, основанное на принципе позитивного и негативного парламентаризма.

---

<sup>153</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран . М., 2007. С. 304-305.

Правительство, образованное в соответствии с конституцией, считается постоянным, хотя возможна его отставка в определенных случаях. Временное правительство создается, как правило, неконституционным путем при смене режима и изменении конституции.

## **6. СТРУКТУРА И СОСТАВ ПРАВИТЕЛЬСТВА. ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА, ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СТАТУСА МИНИСТРОВ. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ**

Правительство может иметь различные наименования (Совет министров в Бельгии, Франции, Кабинет министров в Японии, федеральное правительство в ФРГ, Австрии и т.п.)

Состав правительства традиционен:

- 1) премьер-министр, министр-председатель, председатель правительства
- 2) министры, государственные министры, государственные секретари
- 3) министры без портфеля – лица, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса.

Главную роль в правительстве играет премьер-министр, от которого зависит персональный состав данного органа.

Нередко в составе правительства создают более узкие структуры, которые могут выполнять некоторые полномочия правительства. Существует 4 формы таких организаций:

- 1) правительство и кабинет (особо важные члены правительства)
- 2) совет министров (официальные заседания) и совет кабинета (оперативные вопросы)
- 3) президиум (бюро) правительства – создание особого органа
- 4) межведомственные комитеты (комиссии) – из «родственных» министерств.

Важен также численный и партийный состав правительства. Численный состав зачастую определен отдельным законом (Австрия, Италия), однако иногда такой вопрос получает конституционное закрепление (Бельгия – не более 15 министров, Норвегия не менее 7 министров плюс премьер).

Как правило, основная масса министров являются членами парламента и победившей на парламентских выборах партии. В смешанных республиках партийный состав правительства может намного разнообразнее, а премьер не обязательно должен быть членом партии (Р. Барр в 1976 г. во Франции).

Иногда зарубежные конституции устанавливают особые требования к составу правительства. Например, в Бельгии министры должны быть в равном количестве из лиц, говорящих на французском и нидерландском языках. В Швейцарии Федеральный Совет не может включать нескольких членов от одного кантона.



## 7. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Способ формирования правительства зачастую зависит от формы правления. Выделяются следующие способы формирования правительства: парламентский, полупарламентский, внепарламентский.

В парламентских странах определяющим является принцип формирования правительства на партийной основе с решающим участием парламента. Парламентский тип формирования правительства сводится к решающей роли парламента при формировании правительства с тем, чтобы правительство опиралось на парламентское большинство. Парламентский способ формирования правительства увязан с выборами в парламент, после каждых выборов которого образуется новое правительство. Порядок такой: сначала назначается (в Германии, Японии – избирается парламентом) глава правительства, который ведет переговоры и осуществляет подбор министров. При неудаче формирование правительства поручается другому лицу, а если все попытки остаются безуспешными, глава государства распускает парламент и назначает новые выборы. Правительство считается созданным, если получит доверие избранного парламента.

Однако в парламентах далеко не всегда имеется устойчивое большинство. Партиям приходится создавать коалиции и искать поддержки коллег. В некоторых странах (Бельгия, Нидерланды) появляются институт форматоров и информаторов, назначаемых специально для формирования правительства.

Если предлагаемое правительство или его глава не могут получить доверия парламента, то возможен их роспуск и назначение на период, пока не сформирован вновь избранный парламент, служебного правительства.

Формально премьер-министр назначается главой государства. Хотя иногда назначение производится парламентом по предложению его спикера (Риксдаг в Швеции).

Полупарламентский способ формирования правительства обусловлен необходимостью получения согласия парламента (как правило, нижней палаты парламента) на назначение только премьер-министра, членов кабинета глава государства назначает самостоятельно (Украина, Киргизия). Возможна и ситуация, связанная с невозможностью получения в парламенте абсолютного большинства, когда Президент поручает лидеру одной из ведущих партий сформировать правительство, пользующееся доверием парламента, а случае неудачи назначает премьер-министра при наличии заключения Совета республики (Греция). В таком случае Президент имеет возможность увязать назначение премьер-министра с вопросом о возможном роспуске парламента и новых выборах.

Внепарламентская модель характерна для президентских республик и дуалистических монархий, при которой правительство формируется независимо от парламента и не нуждается в его доверии.

В президентской республике главой исполнительной власти является президент, избираемый помимо парламента, он олицетворяет правительство в широком смысле. Министры назначаются президентом, зачастую с участием парламента (США, Бразилия).

Однако и в этом способе выделяют две модели. В первой парламент вообще не участвует в формировании правительства (Колумбия). При второй все же парламент принимает определенное участие в его формировании. Например, в США Президент назначает членов Кабинета по совету и с согласия Сената (ч. 2 разд. 2 ст. II Конституции США).

В Израиле премьер-министр вообще избирается населением одновременно с выборами депутатов парламента. Затем формирует правительство, состав которого одобряется парламентом (Кнессетом). К кандидатам на должность министров предъявляются определенные законом требования (гражданство, возраст).

Разновидности...

## **8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА И МИНИСТРОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Ответственность правительства является одним из критериев, определяющих форму правления. Если правительство ответственно перед главой государства, то это признак президентской республики или абсолютной монархии, если перед парламентом то это характеризует парламентскую монархию или республику.

Парламентская ответственность правительства характеризуется обычно как политическая ответственность, что отличает ее от юридической ответственности, которая наступает за правонарушение. Политическая ответственность предполагает солидарную ответственность правительства за проводимый им курс и осуществляемую управленческую деятельность.

Политическая ответственность - это отказ в доверии и вотум недоверия (резолюция порицания) за недолжную, по мнению парламента, политику. Вотум недоверия правительству может быть деструктивным и конструктивным. Последний при рассмотрении вопроса о недоверии правительству предполагает одновременно обязательное внесение и рассмотрение парламента кандидатуры нового премьер-министра. (ФРГ).

При необходимости этой политики в отставку уходят все члены правительства, даже если кто-то из них в чем-то с этой политикой не соглашается. Это так называемая солидарная ответственность.

Что же касается ответственности за правонарушения, то в тех странах, где за членами правительства признается в той или иной мере иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность.

Согласно классической конституционной доктрине, министры несут коллективную (солидарную) ответственность за политику и решения правительства в целом, независимо от своей позиции при голосовании, и индивидуальную ответственность за дела своего министерства, департамента. Хотя фактически индивидуальная ответственность налагается на министров главой государства или премьером (дисциплинарная ответственность), а парламентская ответственность распространена в первую очередь на премьера, который во многих странах наделен право постановки вопроса о доверии правительству.

За преступления наступает уголовная ответственность конкретных министров, при подаче исков как к правительству, так и отдельных министров за причинение ущерба наступает гражданско-правовая ответственность.

## **9. КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Определение фактического объема полномочий правительства зарубежных стран не может быть осуществлено посредством анализа самих конституционных текстов. Для этого необходимо исследовать реальную деятельность правительства. Для всех стран характерен поразительный разрыв между юридическим и фактическим статусом правительства.

В унитарных государствах конституция все исполнительные полномочия вручает главе государства, хотя фактически они всегда осуществляются правительством.

К основным функциям правительства относятся:

1. Управление государственным аппаратом. Правительство не только играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата, но и руководит его деятельностью;

2. Исполнение законов. Согласно традиционной теории правительству вверяется исполнительная власть, т.е. ему вменяется в обязанность, заботиться о должном исполнении законов.

3. Контроль над законодательной деятельностью парламента. Этот контроль осуществляется по двум главным направлениям. Во-первых, правительство является главным источником законодательной инициативы. В парламентарных странах правительство является фактически единственным субъектом законодательной инициативы. Во-вторых, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс.

4. Нормоустанавливающая деятельность. Акты правительства можно подразделить на три основные части: - акты на основе и во исполнение парламентских законов - акты подзаконного характера; - акты по прямому или косвенному уполномочию парламента - содержат себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без какого бы то ни было уполномочия со стороны последнего.

5. Составление и исполнение бюджета. Составление доходной и расходной частей бюджета осуществляется различными административными ведомствами, а окончательный проект представляется на утверждение правительства министерством финансов. .

6. Осуществление внешней политики. Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, с помощью которых осуществляются внешнеполитические функции государства. Оно комплекзует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингент вооруженных сил, руководит деятельностью органов закордонной разведки, ведет международные переговоры и заключает международные договора и соглашения.

Полномочия правительства весьма велики и их осуществление даже в обычных условиях мало подвержено законодательной регламентации. В условиях же чрезвычайного положения, которое вводится прокламацией или приказом главы государства, эти полномочия приобретают жесткий характер. Поводом для введения чрезвычайного положения являются войны, забастовки, внутренние беспорядки и т.д. Условия применения правительством чрезвычайных полномочий подробно регламентируются.

Таким образом, органы исполнительной власти не ограничиваются только исполнением законов. Они занимаются так же распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительных задач, издают нормативные акты в исполнение законов. В соответствии с этим страны тоталитарного социализма принята концепция правительства как исполнительного - распорядительного органа

### **ТЕМА ЛЕКЦИИ 13.**

### **«МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН»**

#### **1. АНГЛОСАКСОНСКАЯ СИСТЕМА. ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В теории права возможно выделение нескольких видов (типологий) местного самоуправления. Так, на основании степени автономии местных (территориальных) коллективов и признания «местных свобод» Р. Драго выделяет четыре типа местного управления: федерализм, самоуправление, децентрализация и централизация.<sup>154</sup>

Но наиболее распространена другая классификация. С точки зрения соотношений государственной и муниципальной (местной) власти в западных странах традиционно выделяются три основные модели:

---

<sup>154</sup> См.: Драго, Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – С.125.

- 1) англо-американская (ее чаще называют англосаксонской);
- 2) европейская континентальная;
- 3) иберийская.<sup>155</sup>

К этим моделям также добавляется система советов, действующая в социалистических государствах.

Англосаксонская система сложилась в странах, принадлежащих к системе общего права, – Австралия, Канада, Кения, США, Новая Зеландия, Ирландия и др. Для нее характерно отсутствие на местах полномочных представителей государственной власти, опекающих местные органы публичной власти.

Для рассматриваемой муниципальной системы характерно, что местные представительные органы (советы) избираются вместе с некоторыми должностными лицами сроком на три-четыре года непосредственно населением (например, в штате Иллинойс – шериф, клерк графства, казначей; налоговый инспектор, аудитор и др.).

Исполнительные коллегиальные органы общей компетенции не создаются. Их функции выполняют либо комитеты, формируемые из числа членов совета и лиц, нанимаемых по контракту, либо непосредственно население или нанимаемые менеджеры. Так, в США это деятельностью занимаются избранные должностные лица, а в Великобритании – отраслевые органы (по образованию, по строительству, по охране порядка и др.).

В тоже время некоторые авторы указывают, что «...при анализе места и роли местных органов в политической системе англосаксонских стран главный упор обычно делается на то, что они являются составной частью механизма государства. Используемый в законодательстве этих стран термин «местное управление» для обозначения организации и деятельности местных органов власти обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов, на их локальный характер...».<sup>156</sup>

Подобное утверждение требует более пристального внимания к полномочиям органов местной власти при англосаксонской системе и контролю за ними.

Особенность англосаксонской системы – четкое определение компетенции органов местного самоуправления. Местные органы власти вправе совершать только действия, определенные законом.

В США этот принцип нашел свое отражение в «правиле Диллона»,<sup>157</sup> согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в

<sup>155</sup> См. например: Чиркин, В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.

<sup>156</sup> Евдокимов, В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М., 2001. – С.42-43.

<sup>157</sup> Считается, что это правило было сформулировано в 1868 г. верховный судья штата Айова Дж. Диллоном – «...муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов...». Dillon, J. Commentaries on the Law of Municipal Corporations / J. Dillon. – Boston, 1991. – P.154.

наличии того или иного полномочия трактуется судами против муниципальных корпораций и спорные положения отрицаются.<sup>158</sup> Учитывая данный принцип, муниципальные образования, разрабатывая свои хартии местного самоуправления, стремятся как можно подробнее зафиксировать в них свои полномочия.<sup>159</sup>

В Великобритании наряду с общенормативными законами о местном самоуправлении принимаются так называемые «местные» или «частные» парламентские акты, каждый из которых адресован какому-либо конкретному муниципалитету. Подобные акты обычно принимаются по инициативе муниципалитета. В настоящее время значение частных актов невелико, но они еще продолжают использоваться. Кроме того, в некоторых странах англосаксонского права деятельность местных органов власти может регулироваться и так называемыми «адоптивными» законами. Такой закон или его отдельные нормы вводятся в действие в отношении тех или иных местных органов не автоматически, а лишь по просьбе их муниципальных советов путем принятия соответствующей резолюции.<sup>160</sup>

Также необходимо признать, что в странах англосаксонской правовой семьи на компетенцию местных органов власти влияет и судебный прецедент – «...хотя местное управление получает свои полномочия почти исключительно на основании писанного права (конституций штатов, статуты, распоряжений, постановлений муниципальных советов и уставов), судебное толкование законодательства играет исключительную роль в спорах по поводу местного управления...».<sup>161</sup>

Формы контроля и взаимодействия государственной и местной власти могут быть различными. Например, в большинстве штатов США имеются специализированные департаменты, занимающиеся вопросами местного самоуправления. К числу их функций относится сбор необходимой статистической информации, консультирование муниципальных органов по тем или иным вопросам, регистрация муниципальных правовых актов<sup>162</sup> и др.<sup>163</sup>

<sup>158</sup> См.: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). – М., 1994. – С.21.

<sup>159</sup> Так, Г.В. Барабашев в качестве сравнения приводит данные: хартия г. Филадельфия содержит более 320 статей, а хартия г. Нью-Йорка – 52 главы и 4454 параграфа. См.: Барабашев, Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – №5.

<sup>160</sup> См.: Черкасов, А.И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели / А.И. Черкасов // Сравнительное конституционное право : учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2002. – С.414.

<sup>161</sup> Valente, W.D. Local Government Law / W.D. Valente. – St.Paul., 1987. – P.14. Цит. по: Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Арановский. – М., 2000. – С.478.

<sup>162</sup> «...Заверенные копии принятой или пересмотренной хартии... подписываются клерком или секретарем города или тауна. Одна заверенная копия передается для регистрации в канцелярию секретаря Республики... Все суды могут принимать к

Однако в реальности контроль со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления в англосаксонской системе возможен только путем финансового и судебного контроля.

Например, в Великобритании контроль за финансовой деятельностью местной власти проявляется в деятельности аудиторов местных органов власти (они назначаются и нанимаются самими местными представительными органами власти), а также аудиторской комиссией, которая формируется государством. Обычно аудиторская комиссия состоит либо из числа чиновников, либо из профессиональных независимых аудиторов. Таким образом, государство проверяет не только законность использования денежных средств, но и их эффективность использования.

Таким образом, в целом, контроль над деятельностью местных органов в англосаксонской модели осуществляется косвенным путем.

## **2. КОНТИНЕНТАЛЬНАЯ СИСТЕМА. ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Традиционно считается, что данная модель возникла во Франции. Ее специфичность проявлялась в том, что именно представители королевской власти управляли местными территориями, а не избираемые самоуправляющиеся коллективы.

На сегодняшний день подобная модель функционирует в таких странах как Италия, Бельгия, Норвегия, Дания, Греция и др.

В странах с континентальной системой местного самоуправления параллельно действуют два вида органов власти на местах: назначенные представители государственной власти и избранные населением административно-территориальной единицы органы. Таким образом, главной отличительной чертой континентальной системы является сочетание выборности и назначаемости.

В качестве признаков континентальной (романо-германской) системы В.Б. Евдокимов и Я.Ю. Старцев выделяют такие черты:

1. существуют административно-территориальные единицы, где нет самоуправления, т.е. выборных органов власти (более того, в рамках континентальной системы представительные органы власти порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателями в качестве территориальных сообществ; например, в округах и кантонах Франции они просто не создаются);

---

рассмотрению хартии и поправки к хартиям городов и таунов...». См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С.91.

<sup>163</sup> См.: Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М., 1998. – С.213.

2. в «базовых», созданных государством административно-территориальных единицах присутствует правительственный чиновник, обладающий контрольными полномочиями за местными органами власти;

3. параллельно с администрацией самоуправляющихся сообществ на их территории действуют представители центральных министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление;

4. неправомерные действия местных органов власти могут быть санкционированы в административном (несудебном) порядке;

5. четко выражена тенденция к унификации статуса местных сообществ и органов управления на всей национальной территории.<sup>164</sup>

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют назначенные центром представители путем: подписания (утверждения) правовых актов (Греция), конституционного надзора или контроля (Франция), инспекционных поездок представителей министерств на места, согласования назначения некоторых должностных лиц и других форм.<sup>165</sup>

В странах с континентальной системой получил распространение принцип «негативного правового регулирования» деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с которым они вправе осуществлять все действия, не запрещенные законом.

Так, п.2 ст.28 Основного закона ФРГ 1949 г. гласит: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы (объединения общин) также пользуются правом самоуправления в рамках своих полномочий и в соответствии с законом...».

Данная норма в понимании Федерального конституционного суда понимается как гарантированное право коммунальных органов заниматься всеми местными делами, которые не отнесены законом к компетенции других органов управления.<sup>166</sup>

Несмотря на существенные различия между континентальной и англосаксонской муниципальными системами, все больше в современном мире проявляется тенденция к их сближению. На сегодняшний день можно уже говорить о возникновении неких «смешанных муниципальных систем». Например, в Индии местное самоуправление обладает признаками англосаксонской модели (что вполне естественно, учитывая влияние Британии на становление индийского конституционализма). В тоже время в Индии распространено государственное управление, проявляющее в

---

<sup>164</sup> См.: Евдокимов, В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М., 2001. – С.121.

<sup>165</sup> См. подробнее о формах контроля: Чиркин, В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2008. – №8.

<sup>166</sup> См.: Тимофеев, Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М., 1982. – С.60.



деятельности значительного числа назначенных чиновников (а это уже характерно для континентальной модели).

### 3. ИБЕРИЙСКАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ СИСТЕМА

В Испании, Португалии, Мексике, в ряде стран Латинской Америки, а также в некоторых арабских государствах (Египет, Сирия) применяется иберийская муниципальная система.

На всех уровнях избираются местные советы (избираемые населением) и главы местной администрации (самим советом или непосредственно населением), но последние утверждаются центральной властью в качестве ее представителя в административно-территориальной единице.

И с одной стороны глава администрации (регидор, алькад, префект и т.п.) является представителем местной власти (является органом местного самоуправления), а с другой – представляет интересы государственной власти (так как утверждается главой государства, правительством, каким-либо иным органом центральной исполнительной власти). Его «двойственная природа» проявляется на практике в том, что он исполняет решения местного совета, с другой – контролирует местное самоуправление (право приостановления решений местных советов, обращение к центральным органам власти с вопросом о роспуске представительных органов).

Например, в Египте на низовом территориальном уровне действуют избираемые населением старосты деревень и шейхи деревенских кварталов. Они избираются гражданами, но непосредственно подчиняются министру безопасности и являются государственными служащими. Как представители государственной власти на местах, старосты и шейхи главным образом выполняют полицейские функции, контролируют обеспечение безопасности.<sup>167</sup>

Таким образом, при иберийской системе «...избранный глава местной администрации обладает широкими полномочиями, объединяя в своих руках публичную власть территориального коллектива (как его представитель) и государственную власть (по уполномочию государственных органов)...».<sup>168</sup>

### 4. СИСТЕМА СОВЕТОВ

Система советов (или система советов и исполнительных комитетов) традиционно была присуща социалистическим государствам. Но в настоящий момент данная система представляет скорее научный, чем практический интерес. Сейчас она продолжает сохраняться в той или иной форме лишь в

---

<sup>167</sup> См.: Граф, И.В. Основные системы местного самоуправления в зарубежных странах / И.В. Граф // Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М., 2005.

<sup>168</sup> Чиркин, В.Е. Основы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин. – М., 1997. – С.337.

нескольких странах, продолжающих считать себя социалистическими (Китай, Куба, КНДР, Вьетнам).

В ее основе лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия (или точнее единовластия) представительных органов – советов – на соответствующей территории.

Идеал советской модели исключает любые разногласия в осуществлении власти. И потому такой способ организации власти исключает не только разделение властей по горизонтали (т.е. на законодательную, исполнительную и судебную), но и по вертикали (т.е. по территории). Как отмечает К.В. Арановский, из-за отсутствия разногласий между местными и общегосударственными интересами отсутствует необходимость законодательно регулировать обособление местного управления от государства, средства контроля за территориями.<sup>169</sup>

«Советская» модель характеризуется иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. Причем иерархичность начинается с низового территориального уровня, вплоть до общегосударственного. Все другие органы государства считаются производными от советов и им подчинены. Следовательно, никакой самостоятельности, автономности у органов местной власти в условиях жесткой вертикали власти – не существует.

Так, в ст.3 Конституции КНР 1982 года говорится: «Государственные органы Китайской Народной Республики применяют принцип демократического централизма. Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей разных уровней формируются через проведение демократических выборов. Они несут ответственность перед народом и находятся под его контролем. Все административные судебные и прокурорские органы государства создаются собраниями народных представителей, перед которыми они несут ответственность, и под контролем которых они находятся».

Иерархичность подобных органов можно рассмотреть опять же на примере Китая. Так, во главе государства находится высший орган государственной власти КНР – Всекитайское Собрание Народных Представителей (ВСНП), с его постоянным органом – Постоянным Комитетом ВСНП. Далее следуют: органы власти в провинциях; городах центрального подчинения и городах с районным делением; уездах, городах, городских районах, волостях, национальных волостях и поселках. Причем статус низовых звеньев системы советов регулируется самой Конституцией Китая: раздел пятый – «Местные собрания народных представителей и местные правительства разных уровней».

Исполнительными органами местных советов обычно являются формируемые ими из своего состава исполнительные комитеты. Они действуют согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему местному совету. Так, ст.146 Конституции

---

<sup>169</sup> См.: Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Арановский. – М., 2000. – С.472.

КНДР 1972 г указывает, что «...Местные Народные комитеты работают под руководством соответствующих Народных собраний, вышестоящих Народных собраний и Народных комитетов и ответственны в своей деятельности перед ними...».

Полномочия таких органов можно рассмотреть на примере ст.143 Конституции КНДР. Она гласит: «Местные Народные комитеты обладают следующими обязанностями и полномочиями:

1. созывают сессии Народных собраний;
  2. проводят работу для выборов депутатов в Народные собрания;
  3. ведут работу с депутатами Народных собраний;
  4. принимают меры к исполнению решений соответствующих Народных собраний и вышестоящих Народных собраний и Народных комитетов;
  5. руководят деятельностью соответствующих административно-экономических комитетов;
  6. руководят деятельностью нижестоящих Народных комитетов;
  7. осуществляют руководство деятельностью учреждений, предприятий и организаций в соответствующих районах;
  8. отменяют неоправданные решения и распоряжения соответствующих административно-экономических комитетов, нижестоящих Народных комитетов и административно-экономических комитетов и приостанавливают исполнение неоправданных решений нижестоящих Народных собраний;
  9. назначают и освобождают от должности заместителей председателя, управляющих делами и членов соответствующих административно-экономических комитетов в период между сессиями Народных собраний...».
- Однако на деле советы, а уж тем более исполнительные комитеты, с большой натяжкой можно назвать властными органами. Реальная власть на местах принадлежит партийным организациям, функционирующим на различных уровнях административно-территориального деления и принимающим все важные решения.

## **МОДУЛЬ № 2 «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ»**

### **ТЕМА ЛЕКЦИИ 14. «ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ США»**

#### **1. СТРУКТУРА И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КОНГРЕССА США**

Конгресс Соединённых Штатов Америки является высшим общефедеральным законодательным и представительным органом. Он построен на основе принципа бикамерализма, то есть состоит из двух палат.

Верхней палатой Конгресса США является Сенат, а нижней – Палата представителей.

Каждый штат в США представлен в верхней палате двумя сенаторами, таким образом, общее численность Сената составляет сто человек. Палата представителей в настоящее время состоит из четырёхсот тридцати пяти депутатов.

Каждая из палат американского парламента имеет свои рабочие органы. Председателем Палаты представителей является избираемый на заседании палаты из числа депутатов спикер. Председателем верхней палаты – Сената – является, по должности, Вице-президент Соединённых Штатов (голосует он лишь в том случае, если мнения сенаторов разделились поровну и требуется решить вопрос его голосом), однако, в случае отсутствия Вице-президента в Сенате, либо, исполнения им обязанностей Президента США, из числа членов данной палаты избирается временный председатель (*pro tempore*). Председатель Палаты представителей и временный председатель Сената, как правило, избираются партийным большинством каждой из палат Конгресса, и сами принадлежат к нему.

Другими рабочими органами палат Конгресса США являются постоянные и временные комитеты, комиссии, подкомиссии. У палат также могут быть совместно создаваемые рабочие органы: объединённые комитеты, согласительные комитеты.

Основная деятельность палат Конгресса концентрируется в рамках комитетов и иных рабочих органов, а отнюдь не в пленарных заседаниях палат.

Деятельность палат американского парламента определяется партийным большинством в каждой из них. В Сенате и Палате представителей существуют фракции партий, деятельность которых возглавляют их лидеры. Партийные фракции реализуют свою политику с помощью «рулевых комитетов», политических комитетов. Наибольшее влияние на деятельность Конгресса, конечно, оказывают партии, завоевавшие большинство в его палатах.

Обе палаты Конгресса США формируются путём прямых выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. В Сенат жители каждого из американских штатов избирают по два представителя (в двух одномандатных округах), независимо от численности населения. Срок полномочий сенатора составляет шесть лет. Состав Сената обновляется каждые два года на одну треть. Чтобы быть избранным в Сенат Соединённых Штатов, лицо должно достичь тридцатилетнего возраста, состоять в гражданстве США не менее девяти лет, и проживать на территории того штата, от которого оно избирается представителем.

Претендовать на членство в Палате представителей может любой гражданин США со стажем гражданства не менее семи лет, проживающий в соответствующем штате (и даже, в соответствующем избирательном округе). Округа образуются пропорционально численности населения в штатах.

Каждый округ является одномандатным. Срок полномочий Палаты представителей составляет два года. Помимо полноправных депутатов от населения штатов избираются представители от федерального округа Колумбия и ряда территорий, находящихся под юрисдикцией США (Пуэрто-Рико и других). Они имеют лишь право совещательного голоса в рамках работы палаты.

## **2. КОМПЕТЕНЦИЯ КОНГРЕССА США**

Конгресс Соединённых Штатов Америки обладает обширной компетенцией. Как и многим другим парламентам стран мира, ему и его палатам присущие следующие функции: представительная, правотворческая, бюджетная, избирательная, контрольная. Компетенция палат Конгресса не является одинаковой, у них есть свои специфические полномочия, хотя, и много общего.

Представительная функция реализуется обеими палатами – Сенатом и Палатой представителей. Однако, выражена она по-разному. Если в Палате представителей депутаты представляют интересы непосредственно жителей штатов, от которых избираются, то сенаторы, хотя и избираются путём прямых выборов (то есть, опять-таки, непосредственно населением), но они, как принято считать, выражают интересы штатов как составных частей американской федерации. Прямые выборы сенаторов появились не сразу. Первоначально, Конституцией США было предусмотрено избрание представителей штатов в Конгрессе легислатурами (законодательными органами) штатов. Несмотря на то, что члены обеих палат считаются представителями соответственно населения и штатов, они обладают свободным мандатом.

Правотворчество Конгресс может осуществлять как в форме законотворчества, то есть, принятия законов, так и в других формах (принятие совместных резолюций палат, принятие каждой из палат собственного регламента). Как специальное полномочие в рамках данной функции предлагаем выделить принятий поправок к Конституции США. Круг законодательных полномочий Конгресса достаточно чётко определён в самой Конституции Соединённых Штатов и поправках к ней путём указания на: те предметы, по которым Конгресс уполномочен принимать законы; те предметы, по которым Конгресс не вправе принимать законы, устанавливая законодательные ограничения (в основном, касается, интересов штатов); те предметы, по которым не вправе осуществлять законотворчество штаты (чтобы не ущемить законодательную власть, осуществляемую самим Конгрессом США). С течением времени, практика применения Конституции США скорректировала компетенцию Конгресса в сторону расширения его полномочий (что характерно для всего механизма государственной власти этого государства). Таким образом, в настоящее время, круг полномочий

данного органа шире за счёт так называемых «подразумеваемых полномочий», нежели тот, что был первоначально установлен Конституцией (однако, это не означает ущемления прав штатов как составных частей американской федерации).

По предмету полномочия Конгресса можно разделить на следующие группы: финансово-бюджетная сфера, торгово-экономическая сфера, сфера внешней политике и национальной обороны, сфера внутригосударственной жизни и другие. Они определены в Конституции несколько бессистемно, хаотично. Ряд полномочий Конгресса предусмотрены прямо, другие вытекают из запретов на его деятельность, третьи выработаны конституционно-правовой практикой. Так, например, в сфере внешней политики и национальной обороны Конгресс обладает полномочиями решать вопросы войны и мира, ратифицировать международные договоры и соглашения (хотя, например, за Президентом США признаётся право вести военные действия, на определённых условиях).

Бюджетная функция Конгресса США может считаться подфункцией в рамках законотворческой функции, однако, учитывая особую важность данного вопроса для любого государства, предлагается выделить её в качестве самостоятельной. В седьмом разделе статьи первой Конституции (посвящённой статусу высшего законодательного органа США) установлено, что все законопроекты о поступлении государственных доходов исходят от Палаты представителей (однако, Сенат может предлагать к ним поправки, либо соглашаться на их внесение).

Полномочия в рамках избирательной функции присущи обеим палатам Конгресса. В случае невозможности избрания Президента и Вице-президента Соединённых Штатов в обычном порядке, в соответствии с двенадцатой поправкой к Конституции США, Президент будет избираться Палатой представителей, а Вице-президента будет избирать Сенат. Это полномочие в буквальном смысле является избирательным. Однако, Сенат, помимо вышеуказанного полномочия, обладает правом утверждать назначения Президентом должностных лиц в сфере исполнительной и судебной власти: послов и других официальных представителей, консулов, судей Верховного суда США (если только иной порядок, то есть, без обязательного согласия Сената, не будет установлен Конгрессом в законодательном порядке).

Наконец, контрольная функция реализуется палатами Конгресса США в рамках процедуры отрешения от должности (импичмента) федеральных должностных лиц, занимающих должности в сфере исполнительной и судебной ветвей власти. Наиболее важное должностное лицо, которое может подвергнуться импичменту – Президент Соединённых Штатов Америки. В рамках контрольной функции каждая из палат обладает собственными специальными полномочиями: нижняя палата выдвигает обвинение против должностного лица, а верхняя – рассматривает дело и принимает итоговое решение по нему.

### 3. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В США

Основным содержанием деятельности Конгресса Соединённых Штатов, безусловно, является законотворчество. Каждая из палат имеет собственный, принимаемый ею регламент.

Законопроекты могут вноситься в любую из палат, за исключением тех, кто касаются финансовых вопросов (государственных доходов). Эта разновидность законопроектов вносится в нижнюю палату – Палату представителей Конгресса. Таким образом, в рамках законодательного процесса палаты, практически, равны (за исключением вышеупомянутого требования).

В целом, законы в Конгрессе США принимаются в том же порядке, в каком и законы в иных парламентах мира, с учётом некоторых особенностей.

Законодательный процесс в американском Конгрессе состоит из следующих основных стадий: законодательная инициатива (внесение законопроекта в одну из палат); обсуждение законопроекта; принятие закона; подписание и опубликование закона.

Право законодательной инициативы принадлежит только депутатам Палаты представителей и сенаторам. Реально же, в значительном числе случаев, инициатором рассмотрения законопроекта является исполнительная власть в лице Президента США. Президентом законопроекты могут вноситься через членов Конгресса, которые состоят с ним в одной партии. Дальнейшее движение законопроекта возможно только при включении его в план законопроектной работы палаты (для этого необходимо получить одобрение определённого числа членов каждой из палат).

Обсуждение законопроекта происходит в трёх чтениях. В рамках трёх чтений законопроект сначала регистрируется и передаётся в соответствующий комитет; потом к нему предлагаются и принимаются поправки по существу; далее осуществляются редакционные правки и закон направляется на голосование.

Принятие закона заключается в голосовании по проекту в той палате, в которую он был внесён. В случае положительного решения по законопроекту, он передаётся в другую палату. При отклонении его в другой палате, применяются согласительные процедуры (создаётся специальный согласительный комитет, который готовит согласованный текст; если согласованный текст не утверждается палатами, то либо создаётся новый комитет, либо законопроект считается отвергнутым). Кроме того, палата может вносить изменения в закон, который поступает из другой палаты, а та, в свою очередь, согласиться с ними, и внести свои поправки, вернув закон последней. Рассмотрение и изменение законопроектов таким способом (методом челнока) продолжается до тех пор, пока палаты не перестанут проявлять соответствующую инициативу.

На практике подтверждается, что окончательное принятие законопроекта зависит от результатов его рассмотрения в соответствующих

комитетах (одобрение, или отклонение). В комитетах концентрируется реальная законодательная деятельность.

Законопроект, принятый палатами Конгресса, передаётся для подписания и опубликования Президенту Соединённых Штатов Америки. Если Президент одобряет законопроект, то он подписывает его, и тот становится законом. В противном случае, Президент может воспользоваться правом вето и отклонить законопроект (вето носит отлагательный характер; оно может быть преодолено обеими палатами Конгресса, если за преодоление в каждой из палат выскажется не менее двух третей их членов). Если Президентом в течение десяти дней не будет дан ответ по поводу законопроекта, то он становится законом автоматически, как если бы был им подписан. Если же истёк срок текущей парламентской сессии, в этом случае, согласно принципу дисконтинуитета, процедуру законотворчества необходимо будет начать заново и снова пройти все стадии (молчание Президента по поводу законопроекта в данном случае получило название «карманного вето»).

#### **4. ПРЕЗИДЕНТ США: ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ И ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯ, КОМПЕТЕНЦИЯ**

Главой государства в Соединённых Штатах Америки является Президент. Срок, в течение которого он занимает свою должность, равняется четырём годам. Президент избирается совместно с Вице-президентом.

Требования, которые предъявляются к кандидату на должность Президента, следующие: достичь тридцатипятилетнего возраста, быть гражданином Соединённых Штатов по праву рождения, прожить в США в течение четырнадцати лет. Вице-президент также должен соответствовать указанным требованиям. Помимо этого, кандидаты на две эти взаимосвязанные должности не должны быть жителями одного и того же штата. Ни одно лицо не может быть избрано на должность Президента более двух раз на полный срок; если лицо занимало должность Президента, либо исполняло его обязанности более двух лет, оно может быть избрано на должность не более одного раза.

Президент и Вице-президент избираются путём косвенных выборов. Вначале избиратели непосредственно формируют коллегию выборщиков в числе пятисот тридцати восьми человек (численность равна числу членов Палат Конгресса США, дополнительно избираются три выборщика от федерального округа Колумбия). Первый этап проходит в ноябре выборного года. Следующим этапом является избрание выборщиками в каждом штате собственно Президента (в декабре того же года). На первом этапе применяется мажоритарная система относительного большинства, а на втором – мажоритарная система абсолютного большинства.

В том случае, если ни одному кандидату в Президенты не удалось набрать абсолютного большинства голосов выборщиков, Президента должна



избрать Палата представителей, а Вице-президента должен избрать Сенат. В таком случае в Палате представителей голосование производится по штатам, представительство от каждого штата имеет один голос. Кворум составляют две трети от всех штатов; лицо, чтобы быть избранным Президентом, должно набрать большинство голосов всех штатов. В Сенате по кандидатуре Вице-президента голосование персональное, кворум составляют две трети сенаторов, для избрания лица Вице-президентом требуется также большинство голосов.

В должность избранный Президент США вступает в январе следующего за выборным года, сразу после истечения полномочий предыдущего Президента. Одна из поправок к Конституции установила правило, согласно которому, если к моменту начала срока полномочий избранного Президента наступает его смерть, Президентом становится избранный Вице-президент.

Основаниями досрочного прекращения полномочий Президента США являются: отстранение от должности (путём процедуры импичмента), смерть, отставка. Во всех указанных случаях Президентом становится Вице-президент. Когда становится вакантной должность Вице-президента, его назначает Президент (в должность Вице-президент вступит после утверждения его большинством обеих палат Конгресса). В США разработан чёткий механизм замещения должности Президента в случае досрочного прекращения его полномочий.

Помимо досрочного прекращения полномочий главы американского государства, возможна ситуация, когда Президент не в состоянии их осуществлять (на этот период их исполняет Вице-президент). Передача полномочий Вице-президенту происходит на основании письменного заявления Президента, Вице-президента, иных должностных лиц в сфере исполнительной власти. Данное заявление адресуется палатам Конгресса США. Возобновление исполнения полномочий самим Президентом также происходит на основании такого письменного обращения к Конгрессу. Если Президент обращается с заявлением возобновить исполнение своих полномочий, а Вице-президент (либо иные должностные лица исполнительной власти) обратится к американскому парламенту с обращением противоположного содержания (утверждающего, что глава государства не в состоянии осуществлять принадлежащие ему полномочия), то окончательное решение по данному вопросу принимает Конгресс.

Конституция Соединённых Штатов определяет Президента как носителя исполнительной власти, главнокомандующего армией, флотом и милицией штатов. Его полномочия развивались на протяжении всей истории американского государства. Президент осуществляет государственное управление с помощью системы органов исполнительной власти (администрации Президента). Он назначает должностных лиц в сфере исполнительной и судебной власти. Освобождает от должности лиц в сфере исполнительной власти. В рамках своих полномочий Президент издаёт

различные акты (исполнительные приказы и другие). Президент участвует в законотворческом процессе (однако, не обладает правом роспуска ни одной из палат американского парламента). Он представляет государство во внешних сношениях и внутри страны. Президент обладает полномочиями во внешнеполитической и военной сферах. Кроме того, ряд полномочий носит и чрезвычайный характер (объявление чрезвычайного положения, направление войск за пределы США). В целом, его статус схож со статусом глав иных государств. Представляется, что специфика его положения определяется тем, что он сочетает в себе статус главы государства и главы (носителя исполнительной власти).

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 15.**

### **«ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ»**

#### **1. СТРУКТУРА И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА**

Считается, что парламент Великобритании функционирует с XIII в., т.е. с начала созыва собрания, ограничивающего власть монарха.

Правовой основой порядка формирования и организации деятельности парламента являются Акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пожизненных пэрах 1958 г., Акты о народном представительстве 1983 и 1985 гг., Акт о Палате лордов 1999 г., Акт о конституционной реформе 2005 г. и др.

В Великобритании действует вестминстерская модель парламента,<sup>170</sup> которая включает следующие составляющие:

- 1) Палата общин (англ. The House of Commons);
- 2) Палата лордов (англ. House of Lords);
- 3) монарх.

«Положение парламента в конституционной системе определяется двумя доктринальными принципами – парламентаского верховенства и парламентаского (ответственного) правления. Реальное же функционирование парламента обусловлено сложившейся практикой двухпартийной системы. В совокупности эти два фактора обеспечивают разумное сочетание элементов демократизма и рационализма британской парламентаской системы и государственного механизма в целом».<sup>171</sup>

Нижней палатой британского парламента является Палата общин. Зачастую именно ее называют парламентом, так как она играет важнейшую роль в функционировании парламента в целом.

---

<sup>170</sup> Такое название произошло от здания, в котором заседает парламента, – Вестминстерский дворец (*Palace of Westminster*).

<sup>171</sup> Фомичев, А.В. Основы конституционного права Великобритании : учебное пособие / А.В. Фомичев. – СПб, 2008. – С.19

Палата общин состоит из 659 депутатов (численный состав не остается неизменным; меняется в зависимости от численности населения), избираемых всеобщими, прямыми и равными выборами, по мажоритарной системе относительного большинства. Выборы назначает Премьер-министр.

Для того, что стать депутатом необходимо гражданство Британии и достичь возраста 21 год. Нельзя избираться судьям, военным служащим, руководителям национальных корпораций, банкроты, осужденные за государственную измену, представители духовенства.

Срок полномочий палаты – 5 лет. В тоже время, следует сказать, что Палата редко «отрабатывает» весь пятилетний срок, так как на практике правительство часто распускает парламент досрочно.

Подобно связано не только с парламентарной формой правления в Великобритании, влекущей тесную связь правительства и парламента, но и тем, что британский парламент может распускаться без каких-либо ограничений. Глава правительства в любой момент может предложить монарху распустить Палату общин.

Также следует помнить, что парламентская практика Великобритании знает случаи самороспуска Палаты общин и, наоборот, продления полномочий.

Председатель палаты – спикер, который избирается на весь срок полномочий и представляет Палату во взаимоотношениях с другими органами – монархом, правительством и др. Традиционно спикер, также как и Премьер-министр, являются представителями партии парламентского большинства (однако, после избрания он выходит из состава фракции). Кроме представительских функций на председателя палаты возлагают многие организационные функции по работе Палаты общин. У спикера имеют заместители (обычно 3), которые, также как и председатель, не обладают правом голоса, чтобы не влиять на депутатов.

В структуре Палаты общин имеется множество должностных лиц.

К числу таковых, например, относится клерк палаты, назначаемый Короной. Его функции состоят в помощи спикеру по вопросам процедуры и парламентских привилегий. Пристав палаты, занимается вопросами безопасности.

В структуре палаты выделяются комитеты – постоянные (специализированные, для контроля за различными направлениями деятельности Правительства, и неспециализированные, для предварительного рассмотрения законопроектов) и временные, а также комитет всей палаты.

Как известно, комитет всей палаты являет собою весь состав Палаты общин, собирающийся для обсуждения важнейших вопросов. И руководит этим заседанием не спикер, а лицо, избираемое для председательствования (обычно это один замп спикера – председатель комитета путей и средств<sup>172</sup>). Временные и постоянные комитеты занимаются решением традиционных вопросов.

---

<sup>172</sup> Таково название первого заместителя спикера – Chairman of Ways and Means.

В структуре Палаты общин выделяются и фракционные объединения – парламентские партии. Учитывая двухпартийную систему Великобритании, следует признать существование двух фракций – парламентского большинства и оппозицию.<sup>173</sup>

Фракции также имеют собственную сложную структуру – лидера, общее собрание, различные должностные лица. Важным лицом во фракции являются кнуты – лица, обеспечивающие партийную дисциплину. Подобная их роль проявляется в слежении за явкой парламентариев на заседания, «правильное» голосование депутатов и т.п. Примечателен факт, что кнуты консерваторов назначаются лидером, а у лейбористов кнуты избираются членами фракции.

Структура аппарата Палаты общин сложна; она насчитывает 6 управлений: управление делами Палаты общин, управление Парламентского пристава, Библиотечное управление (в его состав входят аналитические службы), Финансово-административное управление, управление официальных отчетов (стенограмм) и управление питания.

Палата Лордов – верхняя палата парламента Великобритании.

Хотя временем создания представительных органов принято считать XI–XIII вв., когда при короле создавались советы в качестве вспомогательного органа. Окончательное оформление Палаты Лордов произошло в XIV в. Но название закрепилось лишь в 1544 г.

До реформы 1999 года (Акт о Палате Лордов) входили: наследственные пэры,<sup>174</sup> пожизненные пэры, духовные лорды и судебные лорды.<sup>175</sup>

На сегодняшний день наследственные пэры исключены. В тоже время п.2 Акта о Палате лордов гласит, что в «... в любое время 90 человек могут не подпадать под действие принципа, установленного в пункте 1 (речь идет о

<sup>173</sup> Оппозиционность является сложившимся, устоявшимся явлением в Великобритании. Так, еще в 1937 г. была официально признана оппозиция Ее величества, а лидеру оппозиции даже установлено жалование. На сегодняшний день роль оппозиции видна из возможности формировать «теневой кабинет» и «теневое правительство», которые являются неким аналогом действующих Кабинета и Правительства, и теоретически могут прийти им на смену. «Теневой премьер-министр» официально именуется «Лидер оппозиции Правительства Ее Величества».

<sup>174</sup> Речь идет о лицах имеющих высшие дворянские титулы – герцог, маркиз, граф, виконт, барон.

<sup>175</sup> На 1 января 1999 г. Палата Лордов имела списочный состав в 1206 членов. Они включали светских лордов, в состав которых входили наследственные пэры и пэрессы – в общем числе 788 человек; пожизненные пэры (т.е. занимавшие свои должности в соответствии с Актом о пожизненных пэрах 1958 г.) – 360 человек; лорды по апелляции, назначаемые пожизненно по предложению лорд-канцлера – 11 человек (кроме того, еще 11 ушедших на покой таких же «юридических» лордов могли заседать в палате); духовные лорды (архиепископы Кентерберийский и Йоркский, а также 24 старших по возрасту епископа Англиканской церкви) – 26 человек. См.: Маклаков, В.В. Конституция Великобритании (вступительная статья) / В.В. Маклаков // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия : учебное пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков – М., 2007. – С.11.

пункте, исключаящем наследственное пэрство – прим С.П.); в это число не включаются обладатель должности Обер-церемониймейстера (глава Геральдической палаты – прим. С.П.) и Лорд-гофмейстера (лорд-камергер – прим. С.П.)...».

Таким образом, на сегодняшний день в верхней палате Парламента осталось 730 человек.

В качестве требований к членам Палаты лордов, предъявляются возрастной ценз – 21 год, а также необходимость быть гражданином британского Содружества. Дополнительные требования предъявляются к судебным лордам (Lords of Appeal in Ordinary) – необходимость посещения высших судебных органов или практика в качестве юристов.

Срок полномочий членов Палаты лордов не ограничен, за исключением случаев, когда членство связано с пребыванием в определенной должности. В тоже время членам палаты не может быть иностранец, банкрот либо лицо, осужденное за государственную измену.

Следует добавить, что Актом о конституционной реформе 2005 г. из Палаты должны быть исключены судебные лорды, которые сформируют Верховный суд Великобритании. Таким образом, судебные полномочия Палаты лордов будут изъяты в пользу Верховного суда.

Руководит палатой Лорд-канцлер, который назначается Премьер-министром. Согласно, Акта о конституционной реформе 2005 г. в скором времени ожидается заменить его спикером Палаты лордов, которого будет избирать сама палата.

Полномочия у руководителя верхней палаты гораздо уже спикера нижней палаты. Например, у Лорда-канцлера нет дисциплинарных полномочий. В тоже время он является советником Правительства по юридическим вопросам, выступает в некоторых случаях от имени Правительства на заседаниях Палаты Лордов, участвует в процедуре назначения судей и др.

Значимость лорда-канцлера в политико-правовой структуре Великобритании проявляется в том, что он олицетворяет собою различные ветви государственной власти. Так, будучи главой Палаты лордов, лорд-канцлер одновременно является членом кабинета, руководителем сугубо исполнительного органа – департамента лорда-канцлера, осуществляющего в основном функции по организационному обеспечению деятельности судов; нередко возглавляет некоторые конституционные комитеты, создаваемые по инициативе кабинета.<sup>176</sup>

В структуре палаты выделяются специализированные комитеты (всего таковых 7), делящиеся на подкомитеты. Также, как и в нижней палате, в Палате лордов имеются партийные фракции и различные должностные лица (клерк палаты и т.п.).

---

<sup>176</sup> См.: Марченко, М.Н. Роль судов в развитии современной правовой система Великобритании / М.Н. Марченко // Государство и право. – 2007. – №9.

Таким образом, можно констатировать, что британский парламент в скором времени будет серьезно реформирован.

## 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ПАРЛАМЕНТА

Компетенция парламента является абсолютно неопределенной. Парламент может решать любые вопросы. Известно выражение, что «парламент может все, кроме того, чтобы превратить мужчину в женщину и наоборот».

Рассмотрим компетенцию и порядок деятельности палат парламента подробнее.

Парламентская процедура определяется в основном постоянными правилами. Можно сказать, что это есть некая конституционная практика, сложившаяся за десятилетия деятельности Палаты общин. Деятельность всего британского парламента во многом строиться на традициях.

Палата общин работает сессионно. Начинаются сессии в конце октября – начале ноября. Каждая сессия длится 160-175 дней. Заседания в ходе сессии идут с понедельника по пятницу; лишь в исключительных случаях (например, национальной угрозы) Палата заседает в субботу.

Зал, где проводятся заседания Палаты общин, не очень большой. Парламентария располагаются на длинных скамейках: с правой стороны от спикера – члены правящей партии, с левой – оппозиция.

Всего в парламенте 427 мест, поэтому все опоздавшие, желающие попасть на дебаты, должны стоять. Все парламентарии делятся на «переднескамеечников» и «заднескамеечников». Первые – это ведущие члены фракций, вторые – рядовые парламентарии.

К полномочиям Палаты общин относится: принятие законов, контроль за исполнительной властью, принятие бюджета и др.

Деятельностью парламента охватываются различные формы парламентского контроля. К таким формам относятся:

- 1) вотум недоверия – отказ в доверии правительству, когда оно само ставит вопрос о доверии;
- 2) резолюция порицания – инициируется самим парламентом (оппозицией);
- 3) устные или письменные вопросы членам правительства;
- 4) деятельность специализированных комитетов Палаты общин;
- 5) контроль за расходованием государственных финансов (через Генерального аудитора).

Контрольная функция парламента за правительством проявляется и в деятельности уполномоченного по делам администрации. Его назначает правительство после консультаций с парламентом; отрешение его от должности возможно только решением обеих палат парламента. Предназначение омбудсмана состоит в исследовании жалоб граждан на должностных лиц, министерства и различные ведомства. Доклад

уполномоченного по итогам расследования направляется депутатам. Помимо уполномоченного по делам администрации существуют и иные омбудсмены – по местному самоуправлению, здравоохранению и др.

К полномочиям Палаты лордов относятся: утверждение законов, принятых Палатой общин с правом отлагательного вето, инициирование некоторых законопроектов и др.

Также Палата лордов обладает контрольными полномочиями, что проявляется в практике вопросов министрам, создании комитетом для исследования тех или иных вопросов. По итогам своей контрольной деятельности Палата лордов информирует общественность.

### **3. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

Членами законодательной инициативы являются все члены парламента, правительство и монарх.

Законопроекты могут вноситься в любую палату, но на практике – чаще в нижнюю.

Парламентские акты делятся на:

1) публичные (охватывают общегосударственные интересы) – обычно вносятся правительством;

2) частные (носят локальный или персональный характер) – вносятся депутатами;

3) смешанные – сочетают признаки публичных и частных биллей.

Рассмотрение законопроекта проходит три чтения:

Первое чтение: клерк палаты зачитывает название, решается вопрос о принятии к рассмотрению проекта или отклонению.

Второе чтение: обсуждаются основные положения, принимаются поправки. Также именно во втором чтении определяется – какой комитет будет работать над законопроектом. Завершается работа комитета докладом, который зачитывается на заседании парламента.

Таким образом, в отличие от законодательного процесса большинства других стран, где законопроект сначала рассматривается комитетами, а потом – на пленарном заседании, в Великобритании законопроект сначала обсуждается палатой в полном составе, и лишь потом направляется в комитет.

Третье чтение: общее голосование без поправок.

Практика британского парламента знает несколько способов ускоряющих работу парламента:

5) установление фиксированного времени обсуждения вопроса (гильотина – усечение дебатов);

6) предоставление права председателю выбрать для обсуждения лишь некоторые поправки (кенгуру – перепрыгивание через ряд поправок);

7) внеочередное рассмотрение предложения о закрытии прений;

8) предварительное установление числа заседаний на обсуждение

вопроса и др.

Способы голосования применяемые в парламенте: открытое и тайное; поименное; «голосование ногами»; поднятие рук и др.

После принятия поправки одной палатой она передается на рассмотрение другой палаты.

В Палате лордов билли рассматриваются комитетом, затем обсуждаются всей палатой и после этого за него голосуют.

Верхняя палата может наложить вето на законы, принятые Палатой общин. Вето Палаты лордов преодолевается повторным принятием закона Палатой общин через год (на следующей сессии).

У финансовых законопроектов особенностью является то, что их вносят только члены Правительства. Поправки от депутатов на такие законопроекты могут вноситься лишь по согласованию с соответствующим министром, а вето Палаты лордов – не может длиться более одного месяца.

Завершается законодательный процесс подписанием закона монархом. Как правило, королевская санкция на закон – устная. Монарх обладает правом абсолютного вето на законы, но это его полномочие относится к числу «спящих» (монарх им не пользуется с 1707 г.).

Великобритания хорошо знакома с институтом делегированного законодательства. Само делегированное законодательство именуется подчиненным или вторичным, а сами акты, принимаемые в порядке делегированного законодательства – статутными инструментами.

Контроль за делегированным законодательством осуществляется самим парламентом в различных формах. В парламенте существует специальный комитет по делегированному законодательству, проверяющий те билли, которые были внесены в Палату общин. Члены палаты участвуют также в работе объединенного комитета по проверке актов делегированного законодательства.

#### **4. МОНАРХ И КАБИНЕТ МИНИСТРОВ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ**

Глава государства в Великобритании – монарх.<sup>177</sup> В государстве действует (Акт 1701 г.) кастильская система престолонаследия (трон передается по наследству старшему из сыновей бывшего монарха, а если сыновей нет, то старшей дочери). Но монарх с согласия Парламента может изменять порядок престолонаследия.

В различных источниках институт монарха иногда обозначают термином «корона». Но между «монархом» и «коронай» нельзя ставить знак равенства. «Монарх» обозначает личность главы государства, а «корона» включает

---

<sup>177</sup> Следует упомянуть, что Англия имеет «печальный» опыт республиканского правления. Правление О. Кромвеля с 1649 по 1660 во многом склонил Великобританию к монархической форме правления.



помимо самого монарха, всю исполнительную власть в лице Премьер-министра и Кабинета министров.

Прерогативы монарха можно разделить на:

1) личные (право на атрибуты монаршей власти (корона, мантия, трон, скипетр, титул<sup>178</sup>); право на содержание по цивильному листу; право иметь королевский двор)

2) политические – наиболее редко используемые, поэтому их называют спящими прерогативами.

Перечислим некоторые полномочия монарха Великобритании:

1) является составной частью парламента (однако, не может посещать его заседания без специального приглашения); открывает очередные сессии парламента;

2) промульгация законов (право вето формально имеет абсолютный характер, но с 1707 г. не использовалось);

3) принадлежит право роспуска нижней палаты парламента.

4) назначает премьер-министра (фактически им становится лидер партии, победившей на парламентских выборах);

5) к судебным полномочиям относится: назначение высших судов; осуществление от имени монарха правосудия (но лично монарх никого не судит); объявление амнистии и помилования;

6) осуществляет функции главнокомандующего;

7) является главой Содружества (или Содружество наций (англ. The Commonwealth; или The Commonwealth of Nations); до 1946 Британское Содружество наций (англ. The British Commonwealth of Nations), в состав которого входит 53 государства, причем 17 де-юре признают монарха Великобритании главой государства;<sup>179</sup>

8) является главой англиканской церкви в Англии.<sup>180</sup>

Акты главы государства подлежат контрассигнации.

При монархе действует Тайный Совет, который возник в XVII в. Тайный Совет состоит из членов королевской семьи, архиепископов, министров и

<sup>178</sup> Официальный титул Королевы Великобритании Елизаветы II звучит: «Ее Величество милостью Божией Королева Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и других подвластных ей государств и территорий, глава Содружества, защитница веры».

<sup>179</sup> Пост главы Содружества не является титулом и не передаётся по наследству. При смене монарха на британском троне главам правительств стран-членов Содружества предстоит принять формальное решение о назначении нового главы организации. Административное руководство Содружеством осуществляет Секретариат, штаб-квартира которого располагается в Лондоне.

<sup>180</sup> Так как пресвитерианская церковь в Шотландии не подчинена государству и юридически не признается «государственной церковью», то мнение что монарх Великобритании является главой этой церкви – ошибочно. При коронации монарх обязан приносить клятву защищать безопасность шотландской церкви. На заседаниях генеральной ассамблеи, высшего органа управления Церкви Шотландии, королеву представляет лорд Верховный комиссар, имеющий, однако, чисто представительские функции.

почетных членов совета (всего около 400 человек) и является совещательным органом. Собирается в полном составе только в особо торжественных случаях, а для кворума достаточно 3 членов. Его решения, принимаемые в форме прокламаций (по вопросам войны и мира, роспуска и созыва Парламента) и приказов в Совете, которые впоследствии могут воплотить в жизнь актами глава государства.

Традиционно монарх был главой исполнительной власти. Глава Правительства был нужен лишь для исполнения решений и политики монарха. Министры монарха были лишь слугами, проводившими (ministered) волю монарха.<sup>181</sup>

Считается, что Правительство Великобритании состоит из:

1) премьер-министра<sup>182</sup> (назначает монарх из числа лидеров партии, победившей на парламентских выборах);

2) государственных секретарей и министров короны (назначает монарх по представлению премьер-министра);

3) министров без портфеля и носителей традиционных должностей (лорд – Хранитель печати и др.);

4) государственные министры (заместители государственных секретарей и министров, возглавляющие департаменты);

5) младшие министры (или парламентские секретари), обеспечивающие связь министров с Парламентом.

В состав правительства входит около 100-110 членов, которые вместе практически никогда не заседают. Поэтому в основном роль правительства выполняет кабинет.

Кабинет – узкий круг должностных лиц правительства (20-30 человек). Его решения принимаются от имени всего правительства.

Но практика деятельности правительства Великобритании знает такое явление как «внутренний кабинет».

«Внутренний кабинет» - это неформальное собрание министров, пользующихся особым доверием Премьер-министра (3-7 человек). На практике внутренний кабинет определяет вектор принятия решений Кабинетом.

---

<sup>181</sup> Обычно, первым Премьер-министром считается Сэр Роберт Уолпол, который возглавил кабинет в 1721 г. Его власть усилилась, потому что Георг I, не участвовал активно в английской политике, занимаясь своим родным Ганновером. Уолпол считается первым премьер-министром не только из-за своего влияния на правительство, но также потому, что ему удалось убедить или заставить министров работать совместно, а не интриговать друг против друга с целью увеличения своей личной власти. Должность Уолпола, Первый лорд казначейства стала связываться с руководством правительством и стала должностью почти всегда занимаемой премьер-министрами.

<sup>182</sup> Носит титул первого лорда казначейства, а также занимает должность министра гражданской обороны (с 1968 г.). С 2007 года премьер-министр – Гордон Браун (лидер Лейбористской партии).

Деятельность Кабинета носит закрытый характер. Так, согласно Акта о государственных документах 1967 г., запрещено знакомиться с протоколами заседаний Кабинета в течение 30 лет.

В рамках Кабинета по традиции создаются комитеты для рассмотрения различных вопросов. Обычно создаются комитеты: 1) обороны и внешней политики; 2) законотворчества; 3) внутренней безопасности и социальных вопросов; 4) экономической политики и планирования.

Основные функции Правительства:

- определение политического курса государства, выносимого на утверждение парламента;
- контроль над деятельностью органов исполнительной власти;
- координация деятельности министерств и др.

Для обеспечения выполнения правительством своих функций создаются различного рода вспомогательные органы (комитеты, секретариаты, комиссии).

Срок полномочий премьера (и кабинета в целом) связан со сроком полномочий Палаты общин. Обычно премьер-министр выбирает наиболее выгодный для его партии момент для роспуска (не дожидаясь полного истечения 5-летнего срока полномочий), чтобы получить больше голосов на выборах.

В некоторых обстоятельствах премьер-министр может быть вынужден либо распустить Палату общин, либо уйти в отставку. Это происходит в случае, если палата выражает недоверие или отказывается выразить доверие. То же самое происходит, если Палата общин отказывается принять бюджет, или какую-то другую особенно важную часть программы правительства (происходило дважды в 1924, и однажды в 1979).

Если говорить о системе государственного управления Великобритании в целом, то следует отметить наличие еще одного явления – «постоянное правительство». Так, обычно называют профессиональных управленцев, государственных служащих, которые не меняют своих должностей при смене правительства.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 16.**

### **«ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ ФРАНЦИИ»**

#### **1. СТРУКТУРА И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА ФРАНЦИИ**

Парламент является общегосударственным законодательным и представительным органом Французской Республики. Согласно Конституции Франции 1958 года, он состоит из двух палат. Нижняя палата Парламента Франции именуется Национальным собранием, а верхняя – Сенатом.

Национальное собрание состоит из пятисот семидесяти семи депутатов и формируется путём прямых выборов на основе равного и всеобщего избирательного права. Срок полномочий палаты составляет пять лет. Её состав обновляется при выборах полностью. Выборы проводятся по мажоритарной унимоинальной (одномандатной) системе в два тура. Вся территория страны делится на соответствующее числу депутатов число одномандатных округов. В общее число депутатов Национального Собрания входят представители от так называемых заморских департаментов и территорий (Гваделупы, Французской Гвианы, Мартиники, Реюньона, Майотты, островов Сен-Пьер и Микелон, Новой Каледонии, Французской Полинезии и островов Уиллиса и Футуны). В первом туре выборов применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, во втором – мажоритарная избирательная система относительного большинства. Одновременно с кандидатурой депутата выдвигается и кандидатура его заместителя (в случае досрочного прекращения полномочий избранного члена Национального Собрания, его мандат в палате переходит к избранному заместителю; досрочные выборы по округам, таким образом, проводить нет необходимости).

Кандидатом на выборах в Национальное Собрание может быть гражданин Французской Республики, достигший возраста двадцати трёх лет, в полном объёме обладающий избирательными правами, не занимающий государственной должности, внесший избирательный залог.

В 2003 году во Франции был принят закон, существенно реформирующий верхнюю палату. Ранее верхняя палата Парламента Французской Республики – Сенат обновляла свой состав каждые три года на одну треть (аналогично Сенату Конгресса США), а срок полномочий сенатора составлял девять лет. Реформа предполагает избрание сенатора на шесть лет, с периодичностью выборов раз в три года (обновляется половина состава палаты). Требования к кандидату на должность члена Сената: гражданин Французской Республики, достигший возраста тридцати пяти лет, в полном объёме обладающий избирательными правами, не занимающий государственной должности, внесший избирательный залог.

Выборы в верхнюю палату Парламента Франции являются косвенными и производятся от департаментов – территориальных единиц. Избирают сенаторов особые коллегии выборщиков. В эти коллегии входят депутаты представительных органов различных уровней (от депутатов Национального Собрания в соответствующей территориальной единице до депутатов коммунальных советов). Численно в указанных коллегиях преобладают, причём существенно, депутаты низовых представительных органов.

От департаментов избирается разное число сенаторов, в зависимости от численности населения в конкретной территориальной единице. На выборах в Сенат применяется как мажоритарная двухтуровая избирательная система (абсолютного и относительного большинства), так и пропорциональная. Первая применяется, если число мандатов составляет не более пяти, а вторая

используется, если число мандатов больше пяти. В Сенате представлены также и граждане, проживающие вне пределов Республики (на заморских территориях).

Палаты французского Парламента имеют свои руководящие и рабочие органы. Прежде всего, каждая палата имеет своего председателя. Национальное Собрание избирает данное должностное лицо на собственный срок полномочий – пять лет, а Сенат – на срок три года (до следующих ближайших выборов в палату). В каждой палате создаётся бюро, состоящее из Председателя, вице-председателей, секретарей, квесторов. Также, функционируют конференции председателей, состоящие из председателей, их заместителей, председателей фракций (партийных групп в Парламенте), председателей постоянных комиссий. Для осуществления функций Парламента, в палатах создаются различные комиссии: постоянные (для работы над основными направлениями деятельности Парламента), временные, специальные, смешанные (создаваемые из членов обеих палат Парламента совместно, для урегулирования разногласий), комиссии по расследованию и контролю. В основном, природа комиссий идентична природе соответствующих органов в иных парламентах.

## **2. КОМПЕТЕНЦИЯ ПАРЛАМЕНТА ФРАНЦИИ**

Компетенция Парламента Французской Республики сходна по своим функциям с полномочиями законодательных органов других зарубежных государств. Парламент наделён представительной, правотворческой (законодательной), бюджетной, избирательной, контрольной функциями.

Представительная функция присуща Парламенту Франции в целом. Специфика её выражения в палатах состоит в том, что Национальное собрание представляет интересы народа (французов), а Сенат – интересы территориальных единиц (коллективов).

Законотворчество, согласно Конституции Французской Республики, является прерогативой Парламента. Перечень вопросов, по которым Парламент принимает законодательные акты, установлен Конституцией. Он может изменяться и дополняться органическими законами. Кроме того, Парламент уполномочен давать разрешение Правительству издавать акты по вопросам, находящимся в сфере законодательства.

Закон устанавливает правила, касающиеся: гражданских прав и свобод и основных гарантий; обязанностей, возлагаемых в связи с национальной обороной; гражданства, состояния и правоспособности лиц, семейных отношений, наследования и дарения; определения преступлений, деликтов, наказаний, правил уголовного судопроизводства, амнистии, создания новых судебных установлений и статуса судей; установления тарифов, налогов, условий их взимания, порядок денежной эмиссии; порядка выборов в Парламент и органы местного самоуправления; установления категорий публичных учреждений; гарантий для гражданских государственных и

военнослужащих; национализации и приватизации предприятий; организации национальной обороны, свободного управления местных коллективов, их компетенции и их доходов; образования; режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обязательств; трудового права, профсоюзного права и права социального обеспечения.

К особой категории в Конституции Франции отнесены проекты финансовых законов (сюда же относится и закон о государственном бюджете), вследствие чего и представляется возможным выделить бюджетную функцию французского Парламента. Как сказано в основном законе Республики, законы этого рода принимаются с соблюдением условий, установленных для принятия органических законов.

Избирательная функция парламента, как известно, обычно заключается в назначении, или согласовании назначения определённых должностных лиц. Что касается палат французского Парламента, то они и их председатели играют важную роль в формировании Конституционного совета, Высшего совета магистратуры, Высокой палаты правосудия. За Парламентом не закреплено полномочие утверждения (согласования) кандидатуры Премьер-министра и министров, однако, Президент вынужден учитывать мнение парламентского большинства (из-за того, что Парламент вправе вынести в отношении Правительства резолюцию порицания).

Контрольная функция Парламента Французской Республики, главным образом, реализуется в отношении Правительства. Члены обеих палат Парламента вправе обращаться к членам Правительства с запросами по вопросам государственной политики. Кроме того, Правительство несёт ответственность перед нижней палатой – Национальным Собранием. Национальное Собрание вправе, как уже было сказано, вынести в отношении Правительства резолюцию порицания. Кроме того, оно же может отказать Правительству в доверии. И то, и другое, может привести к отставке Правительства во главе с Премьер-министром. Также, особо отмечено в Конституции, что Парламент контролирует исполнение финансовых законов.

### **3. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА ВО ФРАНЦИИ**

Законодательный процесс во Французской Республике имеет ряд особенностей. Регламентируется он, прежде всего, самой Конституцией. Значительную роль в урегулировании данной парламентской процедуры также играют регламенты палат.

Субъектами законодательной инициативы являются Премьер-министр и члены палат Парламента. Законодательная инициатива, исходящая от исполнительной власти, именуется законопроектом, а инициатива от депутатов и сенаторов называется законодательными предложениями и поправками. Законопроекты обсуждаются в Совете министров по получении

заключения Государственного совета и вносятся в бюро одной из двух палат (законы о финансах вносятся исключительно в Национальное собрание). Законодательные предложения и поправки должны строго соответствовать законодательной компетенции Парламента. В случае разногласий между Правительством и палатой по данному вопросу, своё постановление должен вынести Конституционный совет.

Законы принимаются в трёх чтениях. Предполагается, что в каждом чтении проекты последовательно рассматриваются каждой палатой. В случае возникновения разногласий может быть создана смешанная паритетная комиссия двух палат Парламента (следует отметить, что право созыва заседания указанной комиссии принадлежит Премьер-министру). В связи с отсутствием единой позиции по предмету законопроекта или законодательного предложения, Правительство может ускорить процесс принятия акта, потребовав от Национального собрания его принятия в окончательной редакции.

Особенностями рассмотрения проектов органических законов следующие: постановка на голосование только спустя пятнадцать дней после внесения в палату; поддержка проекта в Национальном собрании абсолютным большинством голосов; необходимость подтверждения Конституционным советом соответствия его Конституции Французской Республики.

Проект или предложение о пересмотре Конституции должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции. Пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом, однако, это не обязательно, если Президент созывает Парламент в качестве Конгресса и передаст проект на рассмотрение ему. В данном случае требуется три пятых голосов, чтобы пересмотр состоялся.

Президент может передать на референдум (по предложению Правительства, или обеих палат Парламента) любой законопроект, касающийся организации публичных властей, реформ в экономической и социальной политике нации и публичных служб; законопроект, разрешающий ратификацию международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов.

Президент подписывает (промульгирует) закон, принятый палатами Парламента в течение пятнадцати дней. До истечения этого срока он может направить проект в Парламент для повторного обсуждения проекта в целом, либо отдельных его статей (своеобразное отлагательное вето).

#### **4. ПРЕЗИДЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО ФРАНЦИИ**

Главой государства во Французской Республике является Президент. По Конституции он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность

государства; является гарантом национальной независимости, территориальной целостности и соблюдения международных договоров.

Срок полномочий Президента составляет в настоящее время пять лет (ранее семь лет). Избирается данное должностное лицо путём прямых выборов. Установлено, что Президент избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства. Если ни один из кандидатов не набирает необходимого числа голосов, то должен быть проведён второй тур выборов, на котором будет использоваться мажоритарная система относительного большинства. Ограничений на число переизбраний во французской Конституции не установлено. Кандидат на должность Президента должен иметь право избираться в Парламент (таким образом, возрастной ценз, тридцать пять лет), соответствовать тем же требованиям, что и кандидаты в члены Парламента. Кроме того, для регистрации кандидатуры необходимо собрать определённое число подписей лиц, занимающих государственные должности (в определённом числе департаментов).

Президент Республики обладает широким кругом важных государственных полномочий: назначает Премьер-министра и прекращает по представлению им заявления об отставке правительства исполнение им функций; назначает по представлению Премьер-министра других членов Правительства и прекращает исполнение их функций; председательствует в Совете министров; промульгирует законы; распускает Национальное собрание; подписывает ордонансы и декреты, рассмотренные в Совете министров; назначает на гражданские и военные государственные должности; является главой вооружённых сил, председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны; принимает меры, которые диктуются ситуацией серьёзной и непосредственной угрозы Республике и так далее. Таким образом, он обладает полномочиями в сфере правотворчества, государственного управления, чрезвычайными полномочиями, полномочиями в сфере внешней политики и обороны.

В случае, когда пост Президента становится вакантным, либо при наличии препятствия к исполнению им своих обязанностей (это должен подтвердить Конституционный Совет), его полномочия временно осуществляются председателем Сената, а если и у того имеются препятствия, то, как сказано в Конституции, Правительством.

Что касается Правительства, оно определяет и проводит политику нации, распоряжается администрацией и вооружёнными силами. Конституция устанавливает его ответственность перед Парламентом. Его деятельность руководит Премьер-министр.

Реальное положение Правительства зависит, как считается, от политической ситуации в Республике. В том случае, когда Президент и парламентское большинство (в Национальном собрании) принадлежат к одному политическому лагерю, фактически, единоличным главой Правительства, исполнительной власти является сам Президент (Премьер-министр здесь не отличается самостоятельностью). В ситуации, когда глава



государства и парламентское большинство не составляют единой политической силы, Президент вынужден при назначении Правительства учитывать мнение Национального собрания (части, оппозиционной Президенту). В таком случае, роль Правительства и его главы существенно возрастают.

## **5. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ ФРАНЦИИ**

Конституционному совету посвящён седьмой раздел Конституции Французской Республики 1958 года. Кроме того, его полномочия упоминаются и в других разделах основного закона Франции.

Конституционный совет является, по сути, несудебным органом конституционного контроля. Девять его членов назначаются (по трое) Президентом, председателем Национального собрания, председателем Сената. В него пожизненно входят бывшие Президенты Республики. Президент назначает Председателя Конституционного совета (его голос является решающим в случае разделение голосов поровну).

Основная функция данного органа – это конституционный контроль, то есть проверка ряда актов на соответствие Конституции. Обязательному контролю подлежат органические законы и регламенты палат Парламента. Обычные парламентские законы могут быть предметом рассмотрения по инициативе Президента, Премьер-министра, председателя Национального собрания, председателя Сената, шестидесяти депутатов Национального собрания, шестидесяти сенаторов. Контроль является предварительным (акты проверяются до их промугации). В случае объявления каких-либо положений неконституционными, они не могут ни применяться, ни быть промугированными.

Если Конституционный совет заявит, что Конституции не соответствуют положения проекта международного соглашения, то последнее не может быть ратифицировано (одобрено) до пересмотра Конституции.

Помимо конституционного контроля, Конституционный совет рассматривает дела о распределении компетенции между Правительством и палатами Парламента, следит за правильностью избрания Президента Республики, следит за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты.

В случае угрозы институтам Республики, независимости нации, целостности территории государства, выполнению международных обязательств, при необходимости принимать меры, Президент, в том числе, консультируется по поводу применения таких мер, средств, с Конституционным советом.

Решения Конституционного совета какому-либо обжалованию не подлежат. Они обязательны для всех публичных властей, для всех административных и судебных органов.

Порядок организации и деятельности Конституционного совета, процедура, применяемая в нём (в частности, сроки обращения в Совет), определяются органическим законом.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 17.**

### **«ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО ГЕРМАНИИ»**

#### **1. СОСТАВ ФЕДЕРАЦИИ В ГЕРМАНИИ**

Германия является государством с федеративной формой государственного устройства, что обусловлено особенностями исторического развития данного государства.<sup>183</sup>

Федеративное устройство, будучи впервые закреплено в конституции Северо-Германского союза 1867 г., затем последовательно воспроизводилось конституциями Германской империи 1871 г., Веймарской республики 1919 г., Основным законом ФРГ 1949 г. Незыблемость и прочность федеративного принципа германского конституционализма нашли свое подтверждение и после 1990 г. в процессе объединения Германии.<sup>184</sup>

Федерация Германии является конституционной, т.к. она основана на конституции, а не на федеративном договоре. Также она является территориальной, т.к. в ее составе находятся лишь субъекты, образованные по территориальному принципу – национальные субъекты отсутствуют.

ФРГ является ассиметричной федерацией, как и все остальные существующие федерации мира, что проявляется в различных сферах (статусе земель – имеются города-земли; количестве представителей в Бундесрате – зависит от численности населения земли; и др.).

В состав немецкой федерации входят 16 субъектов называемыхся землями. Это Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Макленбург-Предпомерания, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия, Саар, Саксония, Саксония-Ангальт, Рейланд-Пфальц, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия. Три из этих субъектов – Берлин, Гамбург, Бремен – являются крупнейшими городами ФРГ.

Конституционный статус земель Германии в большей степени вытекает не из текста Основного закона, а из конституций самих земель. Однако следует запомнить, что земли не являются государствами в традиционном понимании этого явления, хотя конституции ряда субъектов (Бавария, Берлин, Гамбург) провозглашают земли государствами. Правильнее их

---

<sup>183</sup> Государства, присоединяемые Пруссией, зачастую сохраняли частичную политическую самостоятельность.

<sup>184</sup> См. подробнее: Кастель, Е.Р. Федерализм и становление буржуазного государства в Германии (1815-середина 1860-х гг.) / Е.Р. Кастель // Правоведение. – 1992. – №4.

считать государственными образованиями, которые не имеют суверенитета, права на сецессию и т.д.

Как гласит ст.28 Основного закона ФРГ, «...Конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона....».

Таким образом, названные принципы характеризуют всю федерацию Германии в целом (включая земли).

Кроме этого, немецкая федерация строиться на таких принципах как:

1. презумпция компетенции земель;
2. верховенство федерального законодательства над правом земель;
3. взаимная административная и правовая помощь федерации и ее субъектов.

Статья 28 устанавливает, что «...В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами ...». Таким образом, административное устройство ФРГ предполагает выделение округов и общин. Территория земель включает 438 округов, но основной политико-территориальной единицей самих земель является община.

Община является основным звеном организации местной власти в Германии. «....Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках своих полномочий и в соответствии с законом. Гарантия самоуправления включает также основы собственной финансовой ответственности; к этим основам относятся налоговые поступления, обеспечивающие экономическую достаточность общин, и установление ставок налогов...».

## **2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЗЕМЛЯМИ В ГЕРМАНИИ**

Как известно, существует несколько способов разграничения компетенции между Федерацией и субъектами (дуалистическая федерация и т.п.). Германия же характеризуется как кооперативная федерация, поскольку конституционно оформлено сотрудничество Федерации и земель, а также земель между собой.

Кооперативная федерации возникает в случае конституционного взаимодействия, «кооперации» (а, возможно, и «конкуренции») разных уровней управления при решении определенного круга вопросов. Данный перечень получил название «совместной» (совпадающей, конкурирующей) компетенции.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> См.: Безруков, А.В. Совершенствование взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов : монография / А.В. Безруков. – Красноярск, 2002. – С. 44.

Особенность немецкой кооперационной федерации состоит в конституционном определении компетенции Федерации и сферы совместной компетенции Федерации и ее субъектов.

Правотворческие полномочия в ФРГ разделены на четыре вида: исключительные (федеральные), рамочные (совместные), конкурирующие (совместные) и остаточные (собственные полномочия земель). Нормы ст.75 Основного закона ФРГ (о рамочных предписаниях федерации) стали основанием для признания неконституционными некоторых излишне детализированных законов ФРГ.<sup>186</sup>

Так, исключительные полномочия Федерации (ст. 73 Основного закона ФРГ 1949 г.) составляют следующие вопросы:

- 1) иностранные дела, а также оборона, включая защиту гражданского населения;
- 2) гражданство Федерации;
- 3) свобода передвижения, паспортный режим, иммиграция и эмиграция, выдача;
- 4) валюта, денежное обращение и чеканка монеты, режим мер и весов, а также установление точного времени;
- 5) таможенное и торговое единство территории, договоры о торговле и судоходстве, свобода товарного обращения, оборот товаров и платежей с границей, включая таможенную и пограничную охрану;
- 6) воздушное сообщение;
- 7) железнодорожное сообщение, которое полностью или в своем большинстве принадлежит Федерации (железные дороги Федерации), строительство, поддержание и эксплуатация рельсовых путей этих дорог, а также взимание платы за использование этих путей;
- 8) служба почты и телекоммуникаций;
- 9) правовое положение лиц, находящихся на службе Федерации и федеральных корпораций публичного права;
- 10) правовая охрана промышленной собственности, авторское право и издательское право;
- 11) сотрудничество Федерации и земель: а) в области уголовной полиции; б) в защите основ свободного демократического строя, существования и безопасности Федерации или земли (охрана Конституции) и с) в защите территории Федерации от стремлений путем применения силы или направленных на такое применение подготовительных действий поставить под угрозу внешние интересы Федеративной Республики Германии, а также учреждение федерального ведомства уголовной полиции и борьба с международной преступностью;
- 12) статистика для целей Федерации.

Конкурирующая компетенция Федерации и ее субъектов (ст.74 Основного закона ФРГ) включает такие области как:

---

<sup>186</sup> Кеттер, М. Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германии / М.Кеттер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – №2(51).

1) гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство, судопроизводство, адвокатура, нотариат и юридическая консультация;

2) акты гражданского состояния;

3) право союзов и собраний;

4) право иностранцев на пребывание и постоянное проживание;

5) законодательство об оружии и взрывчатых веществах;

6) дела беженцев и перемещенных лиц;

7) государственное социальное обеспечение;

8) военный ущерб и его возмещение;

9) обеспечение инвалидов войны, родственников погибших и попечение о бывших военнопленных;

10) могилы павших воинов, могилы других жертв войны и жертв тирании;

11) хозяйственное право (горное дело, промышленность, энергетическое хозяйство, ремесла, кустарная промышленность, торговля, банковское и биржевое дело, частное страхование);

12) производство и использование ядерной энергии в мирных целях, сооружение и эксплуатация установок, предназначенных для этих целей; защита от опасностей, возникающих при высвобождении ядерной энергии или вследствие ионизирующего излучения, и захоронение радиоактивных материалов;

13) трудовое право, включая положение о предприятии, охрану труда и посредничество по найму, а также социальное страхование, включая страхование от безработицы;

14) регулирование субсидий на образование и содействие научным исследованиям;

15) право принудительного отчуждения;

16) передача земель, природных богатств и средств производства в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства;

17) предотвращение злоупотреблений экономической властью;

18) содействие производству в сельском и лесном хозяйстве; обеспечение снабжения продовольствием, ввоз и вывоз продукции сельского и лесного хозяйства, рыболовство в открытом море и в прибрежных водах, охрана побережья;

19) сделки в отношении земельных участков, земельное право (без права участия в освоении земли) и сельскохозяйственная аренда, жилищное дело, населенные пункты и дома на праве личной собственности; и др.

Согласно ч.1 ст.70 Основного закона ФРГ «...земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации...». А на основании ч.1 ст.72 «...В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и поскольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими

законодательными правами...». Таким образом, как полагают некоторые исследователи (С.С.Новикова, Б.А. Страшун) сформулирована презумпция законодательной компетенции земель.

Лишь только если сама Федерация уполномочивает на то земли, они могут выйти за вышеобозначенные рамки. Так, чл.71 гласит: «В сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо управомочены на это федеральным законом...».

Таким образом, в Основном законе ФРГ разграничиваются полномочия как в сфере законодательной, так и в сфере исполнительной власти, при этом устанавливая принцип приоритета компетенции земель в сфере исполнительной власти (ст. 83 Основного Закона ФРГ) . Организационно автономная и сильная исполнительная власть субъекта федерации «...создает противовес неизбежно существующим тенденциям концентрации власти на федеральном уровне...».<sup>187</sup>

Как мы видим, в ФРГ допустимо делегирование исключительных федеральных полномочий на региональный уровень, их передача в форме федерального закона субъектам федерации в качестве их собственного полномочия (ч.3 ст.72 Основного закона ФРГ). Но конституция исключает возможность такого (в форме федерального закона) перераспределения полномочий в «обратном направлении», то есть от земель к федерации, за исключением случаев законодательного замещения (федерального вмешательства).

Следует не забывать, что ст.31 устанавливает, что федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Это немаловажное положение во многом характеризует правовое регулирование в сфере совпадающей (конкурирующей) компетенции.

«...В случае, когда было издано федеральное право, но в силу изменения относящихся к этому статей Основного закона соответствующие вопросы ушли из федеральной компетенции, оно продолжает действовать как федеральное право, но может заменяться правом земель (ст.125-а). Сомнения по этому вопросу разрешаются ФКС (Федеральным конституционным судом – прим. С.П.)...».<sup>188</sup>

Согласно ст.83, исполнение федеральных законов возложено на земли. Исполняя федеральные законы, земли самостоятельно регулируют создание органов власти и административную процедуру, если федеральные законы с одобрения Бундесрата не устанавливают иного. Само же Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие инструкции и

---

<sup>187</sup> Фосскуле, А. Система исполнительной власти в Федеративной Республике Германии / А. Фосскуле // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1(64).

<sup>188</sup> Новикова, С.С. Основы государственного права Федеративной Республики Германия / С.С. Новикова, Б.А. Страшун // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 2006. – С.501.

осуществляет надзор за исполнением федеральных законов землями в соответствии с действующим правом.

Если земли нарушают исполнение законов, то Федеральное правительство может потребовать устранения данных нарушений. В случае несогласия спор между землей и Федерацией разрешается Бундесратом (ст.84).

Исполнение законов в целом может осуществляться Федерацией через собственную федеральную администрацию либо непосредственно подчиненные ей корпорации или учреждения публичного права.

Согласно, ст.87 К собственной федеральной администрации с собственными подчиненными ей административными органами относятся: консульско-дипломатическая служба; управление финансами Федерации и управление федеральными водными путями и судоходством. Федеральным законом могут быть учреждены органы Федеральной пограничной охраны, центральные ведомства полицейской информации и связи, уголовной полиции и ведомства по сбору материалов в целях охраны Конституции и защиты от попыток путем применения силы или подготовки ее применения создать на территории Федерации угрозу внешним интересам ФРГ. В качестве корпораций публичного права непосредственного федерального подчинения действуют учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы территории одной земли.

Кроме того, по тем делам, где законодательная компетенция принадлежит Федерации, федеральным законом могут быть учреждены самостоятельные верховные ведомства Федерации и новые корпорации и учреждения публичного права непосредственного федерального подчинения.

Таким образом, можно говорить о наличии системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации принципа, т.к. называемого «ядра» компетенции субъекта Федерации по предметам совместного ведения. «Ядро» компетенции является аналогом понятия «Kernbereich» (дословный перевод «область ядра») в германской системе установления компетенции.<sup>189</sup>

### **3. СИСТЕМА ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ЗЕМЛЯХ**

Организация государственной власти субъектов федерации напрямую зависит от формы правления на уровне федерации (хотя существуют исключения). Структура и порядок формирования органов государственной власти субъектов зачастую аналогичны федеральным органам государственной власти. Поэтому с учетом действующего в государстве принципа разделения властей необходимо рассматривать систему органов

---

<sup>189</sup> См.: Нечаева, Т.В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации (в рамках предметов совместного ведения): автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.В. Нечаева. – М., 2006. – С.22 .

государственной власти субъектов современных федераций как состоящую из законодательных, исполнительных и судебных органов.<sup>190</sup>

Система органов власти и управления субъектов ФРГ регулируется основными законами земель (в отличие, например, от Индии, где подобное регулирование осуществляется союзной конституцией).

Законодательные органы земель. Одним из признаков федеративной формы государственного устройства является компетенция субъектов федерации по изданию законодательных актов.<sup>191</sup> Традиционно законотворческие функции вверяются законодательным органам.

Законодательные органы земель Германии называются ландтагами (земельными съездами). Но могут быть и иные названия (например, в землях Бремен и Гамбург – гражданское собрание, Берлин – палата депутатов).

В целом полномочия данных органов можно сравнить с полномочиями схожего органа – Бундестага (в городах-землях они еще выполняют некоторые самоуправленческие функции): разработка и принятие региональных законов, утверждение бюджета, назначение главы исполнительной власти и др.

Порядок формирования, структура, организация деятельности также схожи с общегосударственным парламентом.

Исполнительные органы земель. Предназначение исполнительных органов на региональном уровне аналогично предназначению и на иных уровнях государственной власти – это исполнительно-распорядительная деятельность.

Традиционно к органам исполнительной власти субъектов относятся:

- 1) глава субъекта (высшее должностное лицо)
- 2) высшие органы исполнительной власти субъектов
- 3) иные органы исполнительной власти субъектов.

Организация системы органов исполнительной власти зависит от того, к какому типу формы правления – парламентарному или президентскому – относится федерация.

Главным органом исполнительной власти земель является – правительство земли, которое именуется кабинетом (государственным правительством, сенатом).

В Германии министр-президент (в Берлине, Бремене, Гамбурге – правящий или первый бургомистр), возглавляет правительство земли, избирается представительным органом и выполняет функции главы земли.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> См.: Безруков, А.В. Конституционное право России и зарубежных стран. Лекция по теме «Органы государственной власти субъектов федераций» / А.В. Безруков, С.А. Пунтус. – Красноярск, 2005. – С.8.

<sup>191</sup> См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.А. Мишин. – М., 2001. – С.88.

<sup>192</sup> Так, согласно ч.1 ст.103 Конституции земли Гессен 1946 года, Министр-Президент представляет землю Гессен и может передать эту функцию компетентному министру или подчиненному ведомству; первое предложение ч.1 ст.109 наделяет Министра-Президента правом помилования от имени народа.



Таким образом, в целом как правительство земли и его глава по своему статусу схожи с Федеральным правительством и Федеральным канцлером.

Судебные органы земель. В землях Германии традиционно действуют как суды общей юрисдикции, так и специализированные суды.

Суды общей юрисдикции земель включают в свою систему суды низового уровня – участковые суды, суды среднего звена – земельные суды, и высшие судебные инстанции земель – высшие суды земель.

К специализированным судам земель относятся виды, аналогичные федеральной системе. Это трудовые суды, административные, социальные, финансовые. Такие суды традиционно – двухзвенные.

Также в субъектах германской федерации действуют конституционные суды. Образование конституционных судов субъектов обусловлено природой федерации, в которой субъекты выступают в качестве самостоятельных государственных образований. Подобные институты логически завершают государственность субъектов федерации, повышают авторитет субъектов как целостных государственных образований.

В большинстве субъектов современных федераций утвердился подход, согласно которому право учреждения и организации конституционной юстиции относится к исключительной компетенции субъектов федерации.

Так, В.А. Кряжков, исследуя конституционные суды земель Германии, выделяет три основные составляющие характеристики органов конституционной юстиции субъектов Федерации:

1. конституционные суды выступают как высшие конституционные органы в пределах соответствующих субъектов;
2. органы конституционного контроля, имея различные наименования (конституционный суд, конституционная судебная коллегия, государственная судебная коллегия и др.) функционируют как суды;
3. это самостоятельные и независимые суды, что обычно фиксируется в конституциях (основных законах) или законах о них.<sup>193</sup>

Рассмотреть организацию и функционирование конституционных судов субъектов федерации можно на примере Германии.

Правовой основой конституционной юстиции земель являются конституции земель, специальные земельные законы о конституционных судах, регламенты судов и др.

Компетенция судов земель включает в себя перечень аналогичных полномочий (и даже выходящих за рамки) Федерального конституционного суда ФРГ. К подобным полномочиям относится: вынесение решения о конституционности применяемых судами законов; толкование конституций земель и др.

Преобладающим способом формирования суда является избрание судей парламентом или выборщиками, входящими в совет старейших ландтага. Срок их полномочий колеблется от 4 до 9 лет, или судьи избираются на

---

<sup>193</sup> См.: Кряжков, В.А. Конституционные суды земель Германии / В.А. Кряжков // Государство и право. – 1995. - №3.

период полномочий ландтага (Конституция Бремена (ст.139), Конституция Гессена (ст.130)). Кандидаты в судьи должны соответствовать возрастному критерию, иметь способности к судебной работе, отличаться знаниями публичного права, быть известными в общественной жизни и пользоваться всеобщим доверием.

Вообще же необходимо сделать вывод о том, что конституционные суды субъектов федерации являются первичным звеном, обеспечивающим режим конституционности в государстве.

#### **4. ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ЗЕМЛЯМИ**

Согласно действующему законодательству Федеральное правительство осуществляет надзор за исполнением федеральных актов землями – Основного закона и федеральных законов.

Возможны различные формы такого надзора.

Например, федеральные органы государственной власти могут направлять своих представителей в органы власти земель. Причем, если субъект федерации высказывает на это возражение, то оно может быть преодолено решением Бундесрата.

Другой формой является возможность Федерального правительства выявлять недостатки в исполнении федеральных законов органами земель. В этом случае Федеральное правительство дает соответствующие указания по устранению недостатков. Если же недостатки не устраняются, то соответствующее постановление издает Бундесрат (это постановление может быть обжаловано землей в Федеральный конституционный суд).

Формой федерального надзора можно считать и то, что Федеральное правительство может издавать с согласия Бундесрата общие административные предписания. Если исполнение законов осуществляется Федерацией через посредство собственной федеральной администрации или непосредственно подчиненных ей корпораций либо учреждений публичного права, то Федеральное правительство издает, поскольку особо законом не предписывается, общие административные предписания. Оно регулирует, если законом не установлено иное, организацию властей.

Федеральное правительство также может регулировать на единообразных началах подготовку чиновников и служащих. Руководители властей средних инстанций должны назначаться с его согласия.

Власти земли подчиняются указаниям компетентных верховных властей Федерации. Указания должны направляться верховным властям земель, за исключением случаев, которые Федеральное правительство считает неотложными. Выполнение указания должно обеспечиваться верховными властями земли.

Федеральный надзор распространяется на законность и целесообразность исполнения. Федеральное правительство может в этих

целях требовать отчетов и представления документов, направлять во все власти уполномоченных.

Говоря о контроле Федерации за землями в сфере исполнения федерального законодательства, следует не забывать, что сама Федерация путем принятия соответствующего закона (с согласия Бундесрата) может поручать субъектам исполнение федеральных законов, которые изначально должны были осуществляться самой Федерацией.

Это может быть закон в сфере управления воздушным сообщением, услуги почтовой и телекоммуникационной связи, управление шоссейными дорогами и др.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 18. «СТАТУС ОБЛАСТЕЙ В ИТАЛИИ»**

### **1. СТАТУС АВТОНОМИЙ В ИТАЛИИ**

Итальянская Республика, согласно Конституции 1947 года, является единой и неделимой. Тем не менее, по Конституции же, государство признаёт местные автономии и содействует их развитию, осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах, приспосабливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации. Форму политико-территориального устройства итальянского государства правильно было бы определить как унитарное государство, основанное на территориальной автономии. С учётом ряда изменений в законодательстве Итальянской Республики, можно сказать, что политико-территориальное устройство этой страны тяготеет к федеративному. Наибольшее значение при рассмотрении данного вопроса имеет конституционный закон №3 от 18 октября 2001 года, который существенно изменил главу 5 Конституции Итальянской Республики. Представляется целесообразным рассмотреть динамику изменений конституционного законодательства Италии в данной сфере.

Ранее Конституция Итальянской Республики устанавливала деление территории государства на области, провинции и коммуны. Области представляли собой самые крупные территориальные образования в масштабе итальянского государства. Далее шли, соответственно, провинции и коммуны, которые являлись территориальными единицами как государственного, так и областного деления. Провинции и коммуны, наряду с областями, считались автономными образованиями, на основании общих принципов, содержащихся в законах Республики и определяющих их функции. В девяностые годы прошлого века автономия территориальных образований низовых уровней была расширена (области получили право создавать добровольные объединения коммун во главе с девятью крупнейшими городами).

В новой редакции, согласно указанному конституционному закону, политико-территориальная структура Италии состоит из коммун, провинций, метрополитенских (крупнейших) городов, областей и Государства (под Государством здесь понимается высший уровень территориальной структуры Республики, а не сама страна).

Итак, ряд городов (метрополитенские города) выделены как особые территориальные единицы (например, статус Рима подлежит урегулированию отдельным законом Государства).

Все уровни политико-территориальной организации, таким образом, получили гарантированные автономно определённые для них статусы, основанные на конституционных принципах. Каждый из уровней организации публичной власти (от коммуны до Государства) имеет свою собственную сферу автономии (политической, финансовой, имущественной).

На общегосударственном уровне области представлены в Сенате. Кроме того, представители от областей участвуют в выборах Президента Итальянской Республики.

Области – автономные образования с собственными полномочиями и функциями согласно принципам, установленным в Конституции Итальянской Республики.

В настоящее время территория Италии состоит из двадцати областей, среди которых: Пьемонт, Валле-д'Аоста, Ломбардия, Трентино-Альто-Адидже, Венето, Фриули-Венеция Джулия, Лигурия, Эмилия-Романья, Тоскана, Умбрия, Марке, Лацио, Абруцци, Молизе, Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния.

Ранее, в Конституции Италии закреплялось, что область обладает полномочиями издавать законодательные акты, при условии соблюдения общих принципов, установленных законами государства. При этом не должны нарушаться национальные интересы и интересы других областей. В настоящее время установлено, что законы областей и общегосударственный законы (принятые по своим предметам ведения) должны соответствовать Конституции Итальянской Республики, праву Европейского Союза и взятым на себя Италией международным обязательствам.

Ранее Конституция устанавливала перечень предметов ведения областей, при условии верховенства общегосударственных законов. В настоящее время установлено несколько иное разграничение предметов ведения (сфер законодательной компетенции) Государства и областей. Во-первых, установлена исключительная сфера ведения Государства (в Конституции приведён исчерпывающий перечень предметов); во-вторых, более чётко урегулирована сфера конкурирующего законодательства (подразумевается, что Государство устанавливает общие принципы в указанных предметах ведения, а области осуществляют детальное регулирование, то есть обладают полноценной законодательной компетенцией); в-третьих, в остальном, законодательное регулирование производится областями (по предметам, не входящим в первые две группы).

Законодательная компетенция областей может (в некотором объёме) делегироваться провинциям и коммунам.

В сфере исключительного ведения Государства, последнему принадлежит регламентарная власть (за исключением предметов ведения, делегированных областям). В остальных сферах субъектом регламентарной власти являются области. Коммуны, провинции и крупные города обладают полномочиями в отношении их организации и осуществления возложенных на них функций.

Ранее, до реформы, было установлено, что в сферах, относящихся к областному ведению, области выполняют и административные функции (за исключением вопросов сугубо местного значения, которые могли быть переданы законами Республики провинциям, коммунам или другим местным учреждениям). Как правило, область выполняла свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам, или другим местным учреждениям, или используя их службы. Кроме того, государство могло в законодательном порядке делегировать области выполнение и других административных функций (не входящих в упомянутый выше круг предметов ведения областей). После произведённых изменений, административные функции были возложены на коммуны, за исключением тех, которые в целях их единообразной реализации вверены провинциям, метрополитенским городам, областям и Государству на основе принципов субсидиарности, дифференциации и соразмерности. Помимо собственных административных функций, коммуны, метрополитенские города и провинции могут осуществлять те, которые им переданы Государством или областями.

Конституция недвусмысленно указывает на финансовую автономию территориально-властных уровней (коммун, провинций, крупных городов и областей). На этих уровнях устанавливаются и взимаются собственные налоги, а также распределяются общегосударственные налоги, собираемые на их территориях. Для полноценного осуществления публичных функций территориальных единиц Государство учреждает специальный стабилизационный фонд (для территорий с недостаточными налоговыми поступлениями).

Несмотря на существенную автономию, которой отличаются области как территориальные единицы государства, им запрещено устанавливать какие-либо барьеры в экономических и иных отношениях (пошлины на ввоз, вывоз, транзит, свободное передвижение лиц и имущества). Граждане не могут быть ограничены в правах заниматься трудовой деятельностью (в том числе, находясь на службе) в любой части национальной территории.

Учитывая, всё же, что Италия – унитарное государство, становится понятным, почему в тексте Конституции установлена система органов области. Составными частями этой системы являются: областной совет, джунта, председатель джунты.

Конституция предусматривает, что области имеют статуты (уставы), которыми устанавливаются положения, относящиеся к внутренней организации и деятельности областей. Статут области принимается и изменяется областным советом абсолютным большинством его состава после двух последовательных обсуждений с интервалом не менее двух месяцев. Ранее, до реформы 2001 года предусматривалось, что устав должен утверждаться законом Республики. Если в течение трёх месяцев после его официального опубликования одна пятидесятая избирателей области, или одна пятая областных советников потребуют, он должен быть вынесен на референдум области. Статут считается одобренным и промульгируется, если за его одобрение проголосовало простое большинство от числа голосов избирателей, признанных действительными.

Ранее предусматривалось, что статут, принятый областным советом, передаётся Председателю Совета Министров, который, в свою очередь, представляет его в Парламент. Если Парламент решал, что статут не соответствует Конституции и законам Республики, или содержит положения, противоречащие общенациональным интересам, или интересам других областей, ему должно было быть отказано в одобрении. После этого, в установленный срок совет должен был принять новый статут. В настоящее время, уставы областей могут быть рассмотрены на соответствие Конституции Республики, если Правительство поставит вопрос об их конституционности перед Конституционным судом.

Областной совет осуществляет законодательную власть, а также, реализует иные функции, вверенные области Конституцией и законами. Областные советы обладают правом обращаться с законодательной инициативой в палаты Парламента. Формируются областные советы путём выборов (система выборов определяется законодательством области в пределах принципов, установленных в государственных законах Итальянской Республики).

Джунта является исполнительным органом области. Председатель джунты, в настоящее время, избирается непосредственно населением (изначально, избирался областным советом), если уставом области не предусмотрено иное. В компетенции председателя джунты находится назначение и освобождение от должности членов джунты. Им созываются заседания областной джунты. Председатель джунты представляет область; промульгирует областные законы; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области.

В Итальянской Республике предусмотрена возможность изменения состава политико-территориальных образований (слияние существующих областей, создание новых областей, учреждений провинций и коммун, изменение их границ). Изменения такого рода производятся на общегосударственном уровне в форме конституционных законов, принятых на основе мнения областных советов (при слиянии существующих областей), на основе мнения коммунальных советов (при образовании новых областей).

Изменения могут быть произведены после одобрения таких предложений на референдуме большинством заинтересованных жителей. Возможно также отделение провинций и коммун от одной области и их присоединение к другой (при одобрении большинством населения, на основе мнения областных советов, советов провинций и коммун).

Изменение границ провинций и учреждение новых провинций в пределах одной области также возможно, оно производится в форме законов Итальянской Республики по инициативе коммун и с учётом мнения заинтересованных областей. Область также может своими законами учреждать новые коммуны на своей территории, изменять границы и названия уже существующих коммун.

Реформа конституции, проведённая в 2001 году, существенно изменила территориальную организацию итальянского государства.

## **2. ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ОБЛАСТЕЙ СПЕЦИАЛЬНОГО СТАТУСА**

Конституция Итальянской Республики среди всех областей выделяет пять. К ним относятся: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Валле-д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия. Как установлено в самой Конституции, эти области имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами (а не утверждённым обычными парламентскими законами, как было изначально в отношении иных областей). Такие законы были приняты. Специальный статус этих областей способствовал применению по отношению к ним понятия «политическая автономия». Помимо пяти областей, Конституция выделяет две провинции – Трентино и Больцано – в составе области Трентино-Альто-Адидже

Главным образом, отличие, которое выделяет эти области из числа других политико-территориальных единиц итальянского государства – это более широкий круг предметов ведения, по которым области со специальным статусом могут осуществлять законотворчество.

Так, в Статуте Сицилийской области законодательно закреплено, что по ряду вопросов Область обладает исключительными законодательными полномочиями (указание на исключительный характер этих полномочий явно выделяет Область из состава других областей, которые вправе осуществлять законотворчество в рамках конституционно и законодательно установленных ограничений).

В том же Статуте Сицилийской области установлено, что на её территории упраздняется провинциальное деление и производные от него публичные органы и учреждения (хотя, согласно, общим принципам, установленным в Конституции Итальянской Республики, провинции являются одним из звеньев территориального деления государства). Основой организации местных учреждений в Области, таким образом, становятся

коммуны и свободные коммунальные объединения, наделённые широкой административной и финансовой автономией. В рамках этих общих принципов Область, согласно Статуту, обладает исключительными законодательными полномочиями по вопросам определения границ, организации местных учреждений и контроля в их отношении (а также, непосредственно исполняет законы).

По ряду вопросов Область, как сказано в упомянутом акте, может издавать законы в целях удовлетворения особых условий и собственных интересов. По вопросам, входящим в компетенцию органов Государства, но представляющим для Области интерес, Областное собрание может передавать свои пожелания и проекты в общегосударственный Парламент.

### **3. ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ КОНСТИТУЦИИ И ЗАКОНОВ ОБЛАСТЯМИ**

Ранее, в Конституции Итальянской Республики было установлено, что Государство осуществляет контроль за деятельностью области. Предусматривалось, что в каждой области постоянно присутствует правительственный комиссар. Он должен был руководить деятельностью государственной администрации и координировать её с деятельностью, осуществляемой областью. Правительственный комиссар назначался Президентом Республики по предложению Председателя Совета Министров на основании решения Совета Министров, согласованного с министром внутренних дел.

В результате принятия поправок к Конституции в 2001 года, институт правительственного комиссара был упразднён. В 2003 году в областях была учреждена должность представителя Государства по отношениям с местными автономиями.

До реформы Конституцией было установлено, что законами Республики урегулируется порядок и пределы контроля за законностью административных актов области. Такой контроль осуществлялся органом государства в децентрализованной форме. В результате принятия конституционного закона 2001 года данные положения Конституции также были отменены.

Согласно Конституции Итальянской Республики, Президенту предоставлено право распустить областной совет, или сместить мотивированным декретом председателя областной джунты за антиконституционные действия, или грубое нарушение законов. Мотивами применения указанных конституционных мер могут являться также соображения национальной безопасности.

Правительство уполномочено обращаться в Конституционный суд, если оно считает, что областной закон выходит за пределы компетенции области (обращение возможно в течение шестидесяти дней после его опубликования).



Область также обладает правом обращаться в Конституционный суд, если посчитает, что в сферу её компетенции вторгается закон, принятый Государством, или другой областью.

Контроль центра в отношении соблюдения Конституции и законов областями, таким образом, может осуществляться, в несудебной и судебной формах. Упразднение института правительственного комиссара уменьшило возможность осуществления несудебного контроля.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 19.**

### **«ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ КНР»**

#### **1. ВСЕКИТАЙСКОЕ СОБРАНИЕ НАРОДНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ (ВСНП). ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ВСНП**

Конституция Китайской Народной Республики 1982 года определяет Китай как социалистическое государство народно-демократической диктатуры, под руководством рабочего класса, базирующееся на союзе рабочих и крестьян. В Конституции установлено, что вся власть в Республике принадлежит народу. Народ управляет государством и другими сферами жизни, используя разные каналы и пути. В частности, государственная власть осуществляется народом через местные собрания народных представителей и Всекитайское Собрание Народных Представителей.

Всекитайское собрание народных представителей, согласно Конституции КНР, является высшим органом государственной власти. Формируется путём выборов. Срок полномочий данного органа составляет пять лет. Численность Всекитайского собрания народных представителей определяется с учётом норм представительства от различных образований, но не должна превышать трёх тысяч человек.

Избирательное право в Китайской Народной Республике является, по Конституции и законам, всеобщим. То есть, каждый гражданин, достигший восемнадцатилетнего возраста, не лишённый (в соответствии с законом) политических прав, может избирать и быть избранным. Данное право не зависит от расовой принадлежности, национальности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения, места проживания и так далее. Конституция также устанавливает равное избирательное право, в соответствии с которым каждый избиратель обладает только одним голосом. При этом, устанавливается неравенство в пропорции представительства городского и сельского населения.

Выборы в высший орган государственной власти Китайской Народной Республики являются непрямыми и многостепенными. В состав Всекитайского собрания народных представителей входят депутаты, избираемые от провинций, автономных районов, муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении Центрального

Правительства и депутаты, избираемые вооружёнными силами (в законодательстве о выборах установлено, что в Народно-освободительной армии Китая выборы проводятся отдельно, порядок проведения выборов устанавливается особо). Избираются, также, с учётом пропорционального представительства, депутаты от национальных меньшинств. В высшем представительном органе КНР должны быть надлежащим образом представлены и реэмигранты (в районах сравнительно многочисленного их проживания). Обеспечивается и реализация активного избирательного права для граждан, проживающих за пределами Китайской Народной Республики.

В Китае путём прямых выборов, непосредственно избирателями, избираются депутаты в собрания народных представителей городов без районного деления, городских районов, уездов, автономных уездов, волостей, национальных волостей и посёлков. Депутаты во Всекитайское собрание народных представителей (как и в собрания народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, городов с районным делением, автономных округов) избираются нижестоящими собраниями народных представителей.

Количество депутатов и процедура проведения выборов определяются законом. Проводит выборы Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Кандидаты в депутаты могут выдвигаться различными политическими партиями, народными организациями, депутатами и избирателями. Выдвижение кандидатов происходит по избирательным округам, или иным избирательным единицам. Число выдвинутых кандидатов должно превышать число депутатов, подлежащих избранию. Расходы по проведению выборов несет, конечно, государство.

От принципа периодичности выборов могут быть отступления. Срок полномочий конкретного состава Всекитайского собрания народных представителей может быть продлён по решению Постоянного комитета (числом голосов более двух третей) действующего Собрания, в силу наступления каких-либо чрезвычайных обстоятельств. Выборы следующего состава Всекитайского собрания народных представителей должны состояться в течение года после прекращения указанных чрезвычайных обстоятельств.

Всекитайское собрание народных представителей и его Постоянный комитет осуществляют законодательную власть в государстве.

Сессия Всекитайского собрания народных представителей проводится раз в год и созывается Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей. Сессия Всекитайского собрания народных представителей может быть созвана в любое время, которое его Постоянный Комитет сочтет необходимым или по предложению более 1/5 депутатов Всекитайского собрания народных представителей. Для ведения сессии Всекитайское собрание народных представителей избирает президиум (руководящий рабочий орган сессии).

Организация и порядок деятельности (регламент) Всекитайского собрания народных представителей определяются в законодательстве.

Высший законодательный и представительный орган Китайской Народной Республики создаёт для работы органы, характерные для зарубежных парламентов. Это могут быть постоянные и временные органы (комитеты). Так, в числе постоянных комитетов образуются: Комитет по делам национальностей, Комитет по законодательству, Комитет по делам экономики и финансов, Комитет по образованию, науке, культуре и здравоохранению, Комитет по иностранным делам, Комитет по делам этнических китайцев, проживающих за рубежом и, по мере необходимости, другие специальные комитеты. В отсутствие проведения сессий Всекитайского собрания народных представителей эти специальные комитеты работают под управлением Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. Эти специальные комитеты рассматривают, обсуждают и составляют соответствующие законопроекты и проекты решений под руководством Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета. Всекитайское собрание народных представителей и его Постоянный Комитет создают, также, комитеты по рассмотрению конкретных вопросов и принимают решения в зависимости от полученных от этих комитетов отчётов. Все государственные органы, общественные организации и граждане обязаны предоставлять имеющуюся у них соответствующую информацию комитетам, проводящим расследование.

В Конституции Китая установлен открытый перечень функций и полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Помимо отдельных полномочий, конкретно указанных в основном законе государства, авторы текста предусмотрели возможность осуществлять Всекитайским собранием народных представителей и иные функции и полномочия, в качестве высшего органа государственной власти.

Всекитайское собрание народных представителей осуществляет следующие функции и полномочия: вносит поправки в Конституцию; следит за соблюдением Конституции; разрабатывает и принимает основные государственные законы (гражданское, уголовное, государственное законодательство) и поправки к ним; проверяет и утверждает планы социально-экономического развития страны и докладывает об их исполнении; проверяет и утверждает Государственный бюджет страны и докладывает о его исполнении; изменяет или отменяет неверные решения Постоянного Комитета Всекитайского собрания народных представителей; утверждает образование провинций, автономных районов и муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении центрального правительства; решает вопрос о создании особых административных районов и системах, которые утверждаются на территории этих районов; решает вопросы войны и мира.

Помимо полномочий в правотворческой, бюджетной сфере, высший представительный орган также обладает правом избирать (утверждать) ряд должностных лиц, а именно: Председателя, заместителя Председателя, Премьера Государственного совета, заместителей Премьера, министров, главного ревизора, начальника Секретариата Госсовета, Председателя Центрального военного совета и членов этого совета, и других. Всекитайское собрание народных представителей наделено полномочиями по отрешению всех этих должностных лиц от их должностей.

Как известно, Конституция установила, что наряду с Всекитайским собранием народных представителей, законодательная власть осуществляется особым органом – Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей. Юридически, это орган высшего представительного органа власти. Фактически, он сам представляет собой высший коллегиальный орган Китайской Народной Республики с самостоятельной компетенцией.

Срок полномочий Постоянного комитета соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей (пять лет). Каждый новый состав Постоянного комитета избирается вновь избранным созывом высшего органа государственной власти. Всекитайское собрание народных представителей имеет право не только назначать членов Постоянного комитета, но и отзывать их. В Постоянном комитете обеспечивается пропорциональное представительство национальных меньшинств. Установлена несовместимость мандата члена Постоянного комитета с должностями в иных государственных (административных, судебных, прокурорских органах).

Постоянный комитет имеет руководящие органы: Председателя, заместителей.

Перечень его полномочий и функций не является закрытым. Полномочия Постоянного комитета могут быть разделены на его собственные и осуществляемые в период отсутствия сессий Всекитайского собрания народных представителей. К первой группе полномочий относятся: толкование положений Конституции и контроль за исполнением; толкование законов; разработка и принятие законов и поправок к ним (за исключением тех, что принимаются Всекитайским собранием народных представителей); контроль за деятельностью Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отмена актов Госсовета, противоречащих Конституции и закону (данная функция, по сути, аналогична функции конституционного контроля); отмена актов провинций, автономных районов, муниципальных образований в случае противоречия их Конституции, закону, актам вышестоящих органов; назначение на должности и освобождение от должностей судей высших судебных органов; назначение на должности и освобождение от должностей работников прокуратуры; назначение и отзыв полномочных представителей за рубежом; решение вопросов о ратификации и денонсации международных соглашений; решение вопроса о введении военного положения; решение

вопроса о мобилизации; решение вопроса о помиловании и другие. Ко второй группе относятся: частичное дополнение, внесенный поправок в отношении законов, принятых Всекитайским собранием народных представителей, при условии, что поправки и дополнения не противоречат основным принципам данных законов; рассмотрение, утверждение и частичная корректировка планов социально-экономического развития страны и государственного бюджета; решение вопросов о назначении министров, главного ревизора, начальника секретариата Госсовета, выдвинутых на должности Премьером; назначение членов Центрального военного совета, выдвинутых Председателем этого совета; решение вопроса об объявлении состояния войны. Постоянный комитет может осуществлять и другие функции и полномочия, предоставленные ему Всекитайским собранием народных представителей.

## **2. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КНР. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ КНР. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ВОЕННЫЙ СОВЕТ КНР (ЦВС)**

Должность Председателя Китайской Народной Республики установлена Конституцией. Она схожа с должностями глав иных зарубежных государств. Однако, учитывая специфичную организацию государственной власти в Китай, имеет и свои особенности.

Председателем Китайской Народной Республики может стать гражданин Китая, обладающий избирательным правом, достигший сорокапятилетнего возраста. Председатель и его заместитель избираются Всекитайским собранием народных представителей на срок полномочий высшего законодательного органа (пять лет). Ограничение для пребывания в должности для Председателя и его заместителя – не более двух сроков подряд.

Заместитель Председателя помогает Председателю в его деятельности, а по его поручению, может и осуществлять часть его функций и полномочий.

В случае, если должность Председателя Китайской Народной Республики становится вакантной, она переходит к его заместителю. В случае, когда вакантной становится должность последнего, Всекитайское собрание народных представителей избирает нового заместителя главы Республики. В случае, если вакантными становятся обе должности, Всекитайское собрание народных представителей избирает и Председателя, и его заместителя. До проведения выборов должность Председателя временно занимает Председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

В основном, деятельность Председателя заключается в реализации решений, принятых Всекитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом. Он принимает зарубежных дипломатических представителей, представляет государство. Выполняя решения Собрания и его Постоянного комитета, Председатель: обнародует законодательные акты;

назначает на должности и смещает с должностей Премьера, его заместителей, министров, главного ревизора и начальника Секретариата Госсовета; назначает или отзывает полномочных представителей за границей; ратифицирует, или расторгает договоры и соглашения с иностранными государствами; присуждает государственные награды и почётные звания; издаёт указы о помиловании; объявляет военное положение, издаёт приказы о мобилизации.

Исполнительным органом высшего органа государственной власти, высшим органом государственного управления является Государственный совет Китайской Народной Республики (он же Центральное народное правительство).

Госсовет состоит из Премьера, его заместителей, министров (как стоящих во главе министерств, так и стоящих во главе комитетов), главного ревизора, начальника Секретариата Госсовета. Всю ответственность за деятельность этого органа несёт Премьер. Премьер руководит деятельностью Госсовета. Членов Госсовета на срок своих полномочий избирает Всекитайское собрание народных представителей.

Государственный совет: принимает административные меры, разрабатывает административные правила, принимает решения и отдает приказы, в соответствии с Конституцией и законом; представляет предложения в во Всекитайское собрание народных представителей или его Постоянный комитет; Формулирует задачи и обязанности министерств и комитетов Госсовета, осуществляет общее руководство работой министерств и комитетов и руководит административной работой общенационального масштаба, находящуюся вне юрисдикции министерств и комитетов; осуществляет общее руководство работой местных органов государственного управления разных уровней, проводит детальное разделение функций и полномочий между центральным правительством и органами государственного управления провинций, регионов и муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении центрального правительства; составляет и осуществляет планы социально-экономического развития страны и государственный бюджет; управляет и руководит экономическими вопросами и развитием городов и сельских районов; управляет и руководит делами образования, науки, культуры, здравоохранения, физического воспитания и семейного планирования; управляет и руководит гражданскими делами, делами государственной безопасности, применением норм закона в судебном порядке, надзором и другими делами; ведает внешней политикой и заключает договоры и соглашения с другими государствами; управляет и руководит созданием национальной обороны; управляет и руководит делами национальностей, гарантирует равные права национальным меньшинствам и право автономии автономных национальных районов; защищает законные права и интересы этнических китайцев, проживающих за границей, защищает законные права и интересы этнических китайцев, репатриировавшихся на Родину и членов

семьи этнических китайцев, проживающих за границей; изменяет или отменяет неправильные указы, директивы и правила, выпущенные министерствами или комитетами; изменяет или отменяет неправильные решения и указы, выпущенные местными органами государственного управления разных уровней; утверждает географическое деление провинций, автономных районов и муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении центрального правительства и утверждает образование и географическое деление автономных префектур, уездов, автономных уездов и городов; принимает решения о введении чрезвычайного положения в части провинций, автономных районах и муниципальных образованиях, находящихся в прямом подчинении центрального правительства; рассматривает и решает вопросы относительно размеров административных органов, и согласно закону, назначает или снимает государственных чиновников, обучает их, оценивает их работу, и награждает или наказывает их; осуществляет другие функции и полномочия, порученные ему Всекитайским собранием народных представителей или его Постоянным комитетом.

Госсовет несет ответственность и подотчетен Всекитайскому собранию народных представителей, а в период, когда сессии ВСНП не проводятся - перед его Постоянным комитетом.

Органом, имеющим не совсем ясную природу, является Центральный военный совет Китайской Народной Республики. По Конституции, этот орган руководит вооружёнными силами государства. Формируется Центральный военный совет Всекитайским собранием народных представителей, в составе Председателя, его заместителей и членов. Срок полномочий соответствует сроку полномочий Собрания.

Председатель является полностью ответственным за работу данного органа. Председатель Центрального военного совета подотчётен Всекитайскому собранию народных представителей и его Постоянному комитету.

## **ТЕМА ЛЕКЦИИ 20.**

### **«ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СТРАН СНГ»**

#### **1. КОНСТИТУЦИИ СТРАН СНГ**

До распада СССР конституции союзных республик не отличались большим разнообразием. Учитывая, что над ними «возвышались» Конституция СССР и федеральное законодательство, конституции союзных республик копировали общесоюзную, были однотипны, отличались крайней недемократичностью.

Однако после прекращения существования СССР и образования новых государств вместо союзных республик последние начали активное конституционное строительство.

На сегодняшний день все страны, входящие в состав СНГ, имеют собственные писанные конституции. Следует признать, что большинство из этих конституций подвержены частым изменениям.

«Обновление конституций в большинстве стран Содружества стало результатом меняющейся расстановки политических сил, продолжающихся политических и экономических реформ».<sup>194</sup>

В тоже время базовые конституционные принципы остаются неизменными и большинство из них имеют близкие сходные черты с российской конституционной действительностью.

Рассмотрим общие черты конституций стран-участниц СНГ.

В первую очередь конституции рассматриваемых государств имеют схожую структуру.

Так, все конституции имеют преамбулу, в котором традиционно отражаются цели и задачи конституции. Например, преамбула Конституции Беларуси 1994 г. провозглашает, что: «Мы, народ Республики Беларусь (Беларуси), исходя из ответственности за настоящее и будущее Беларуси, сознавая себя полноправным субъектом мирового сообщества и подтверждая свою приверженность общечеловеческим ценностям, основываясь на своем неотъемлемом праве на самоопределение, опираясь на многовековую историю развития белорусской государственности, стремясь утвердить права и свободы каждого гражданина Республики Беларусь, желая обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои народовластия и правового государства, принимаем настоящую Конституцию – Основной Закон Республики Беларусь».

В основном конституционном тексте выделяются несколько конституционных блоков:

1. конституционный (государственный, общественный) строй;
2. основы правового положения личности;
3. организация публичной власти (система органов государственной власти и органов местного самоуправления).

На первое место в текстах рассматриваемых конституций выносятся главы (разделы), посвященные конституционному (государственному, общественному) строю. Эти части могут иметь различные названия – «Общие положения» (Азербайджан, Украина), «Основы конституционного строя» (Армения, Таджикистан, Беларусь) и др.

Весьма удачной считается внутренняя структура раздела «Основные принципы» Конституции Узбекистана 1992 г. Здесь имеются главы: «Государственный суверенитет», «Народовластие», «Верховенство Конституции и закона», «Внешняя политика».

---

<sup>194</sup> Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ / отв. ред. В.Г. Вишняков. – М., 2006. – С.7.



Традиционен набор принципов, содержащихся в этих главах. Так, в них говорится о государственном суверенитете, народовластии, форме правления (республике), разделении властей, гражданстве, наименовании государства и т.п.

Могут встречаться и особые положения, вызванные особенностями конституционно-правового развития государств.

Так, такое подобное положение вещей характерно для стран с территориальными проблемами. Например, в Конституции Грузии 1995 г. ч.1 ст.1 гласит: «Грузия – независимое, единое и неделимое государство, что подтверждено референдумом, проведенным 31 марта 1991 года на всей территории страны, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и Актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991 года». А ст.3 Конституции Молдовы 1994 г. провозглашает, что территория Республики Молдова неотчуждаема, а границы страны закреплены органическим законом с соблюдением общепризнанных принципов и норм международного права.

Таким образом, можно признать, что в целом конституционные принципы, провозглашенные в конституциях стран-государств СНГ в целом являются принципами развитых демократических государств.

В тоже время многие исследователи полагают, что у рассматриваемых конституций в целом проявляется недостаточность развития конституционализма, юридической техники. Например, это проявляется в нечетком разграничении понятий «форма политического устройства», «республиканская форма правления», «президентская форма правления» и др.

Конституционный блок, посвященный прав человека, также имеет различные названия: Грузия – «Гражданство Грузии. Основные права и свободы человека»; Туркменистан – «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина».

Интересным видится подход, используемый в Молдове и Узбекистане. Текст конституции Молдова содержит Раздел II «Основные права, свободы и обязанности», состоящий из глав: «Общие положения», «Основные права и свободы», «Основные обязанности». Текст Конституции Узбекистан включает Второй раздел – «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина», который включает главы: «Общие положения», «Гражданство», «Личные права и свободы», «Политические права», «Экономические и социальные права», «Гарантии прав и свобод человека», «Обязанности граждан».

Следующий конституционный блок посвящен органам публичной власти. Традиционно выделение глав и разделов, посвященных главе государства, правительству, парламенту, судебной власти. Некоторые конституции содержат положения о местном самоуправлении и его гарантиях со стороны государства.

Одной из особенностей конституционных текстов государств-участниц СНГ является отсутствие специальных частей, посвященных государственному устройству.

Если рассматривать способы принятия конституций стран Содружества, то традиционными способами являются принятие на референдуме либо парламентом.

По порядку изменения изучаемые конституции являются жесткими, предполагают сложный порядок изменения. Причем способов изменения может быть несколько – различные для тех или иных частей конституционного текста. Наиболее сложный порядок изменения предусмотрен для основ конституционного строя (общих положений).

В качестве примера приведем раздел шестой Конституции Узбекистана «Порядок изменения конституции». Статья 127 устанавливает, что изменения в Конституцию Республики Узбекистан вносятся законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан (Статья в редакции Закона от 24.04.2003 г. №470-II). А ст.128 дополняет, что Олий Мажлис Республики Узбекистан может принять закон об изменениях и поправках к Конституции в течение шести месяцев после внесения соответствующего предложения с учетом его широкого обсуждения. Если Олий Мажлис Республики Узбекистан отклонил предложение об изменении Конституции, оно может быть возобновлено не ранее, чем через год.

Может устанавливаться невозможность изменения некоторых положений конституции.

Например, ст.112 Конституции Туркменистана запрещает изменять положения о государственном правлении в форме президентской республики.

Статья 158 Конституции Азербайджана запрещает предложения о внесении дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики в связи с положениями, отраженными в первом разделе Конституции, т.е. «Общие положения».

А ст.91 Конституции Казахстан не допускает возможности изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, а также формы правления.

Во всем конституциях также имеется раздел о заключительных и переходных положениях, указывающий порядок вступления в силу конституции, характеристику деятельности органов публичной власти в переходный период, соотношение юридической силы конституции и иных правовых актов, какие-то особенности действия тех или иных конституционных положений (исключения в действии и т.п.) и другие аспекты.

## 2. ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СТРАН СНГ

«Анализ конституций стран-членов СНГ показывает, что под государственным устройством чаще всего подразумевается все же политико-территориальное или административно-территориальное устройство государства, а также взаимоотношения его с составными единицами (например, областями, автономными областями и республиками)».<sup>195</sup>

Территориальные вопросы являются одними из самых проблематичных в текстах конституций государств Содружества. Видимо с этим и связано большое внимание, уделяемое территориальной целостности этих государств, их суверенитету.

Например, ст.9 Конституции Беларуси 1994 г. гласит: «Территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь. Территория Беларуси едина и неотчуждаема. Территория делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством».

Как уже говорилось, тексты рассматриваемых конституций не содержат специальных разделов, посвященных государственному устройству. Положения о государственном устройстве содержатся в различных частях конституционного текста. Но чаще всего помещаются в «общих» разделах – «Общие положения», «Основные принципы», «Основы конституционного строя».

По форме государственного устройства все страны Содружества являются унитарными государствами (естественно, за исключением Российской Федерации). Однако, унитаризм в рассматриваемых государствах далеко не одинаков. И это находит свое отражение в конституционных текстах.

Например, Конституция Азербайджана не только провозглашает Нахичеванскую Автономную Республику автономным государством в составе Азербайджанской Республики (ч.1 ст.134), но и устанавливает основы взаимоотношения республики и государства. Это находит отражение в том, что Нахичеванская Автономная Республика провозглашается неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики. Конституция и законы Азербайджанской Республики, указы Президента и постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики обладают обязательной силой на территории республики, а акты самой республики не должны противоречить общегосударственным актам. Даже сама Конституция автономной республики представляется Милли Меджлису Азербайджана Президентом и утверждается Конституционным законом.

---

<sup>195</sup> Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ / отв. ред. В.Г. Вишняков. – М., 2006. – С.29.

В Республике Молдова допускается образований автономий с элементами особого статуса. Так, например, в стране действует Закон «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) от 23 декабря 1994 г. №344-ХІІІ. Преамбула этого закона ссылается на цели удовлетворения национальных потребностей и сохранения самобытности гагаузов, их наиболее полного и всестороннего развития, обогащения языка и национальной культуры, обеспечения политической и экономической самостоятельности, а обращается к тому, что первичным носителем статуса Гагаузии является малочисленный гагаузский народ, компактно проживающий на территории Республики Молдова. Статья 1 Закона провозглашает Гагаузию территориальным автономным образованием с особым статусом как форму самоопределения гагаузов, являющееся составной частью Республики Молдовы.<sup>196</sup>

Территориальные вопросы, получившие отражение в конституционных текстах стран-участниц СНГ, относятся к различным аспектам. Таким как:

- государственной устройстве (ст.2 Конституции Казахстана 1995 г.: «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления»);<sup>197</sup>

- статус государственной территории (в первую очередь, речь идет о провозглашении суверенитета, распространяющегося на всю территорию государства либо общей характеристике территории – целой, неделимой и т.д.);

- государственная граница (ч.3 ст.11 Конституции Азербайджана – «...Территория Азербайджанской Республики неотчуждаема. Азербайджанская Республика никому ни в какой части и ни в каком виде не передает свою территорию; государственные границы могут изменяться только путем референдума, проводимого по решению Милли Меджлиса Азербайджанской Республики среди всего населения Азербайджана, на основе волеизъявления народа Азербайджана....»);<sup>198</sup>

- разграничение компетенции между государством и его территориальными единицами.

---

<sup>196</sup> Однако даже подобный подход к правовому оформлению статуса Гагаузии, по мнению многих исследователей, не решает проблемы данной территории на самоопределение.

Вместе с тем в Молдове до сих вообще не урегулирована проблема, связанная со статусом Приднестровья.

<sup>197</sup> В действующей грузинской конституции государственное устройство не является четко определенным. Так, ч.3 ст.2 провозглашает, что государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны.

<sup>198</sup> Однако более частным является отсылка конституции к специальным законам о государственной границе. Таким, например, как Закон Украины от 4 ноября 1991 г. «О государственной границе Украины» и т.п.

Также могут содержаться положения об административно-территориальном делении (например, упоминаемая ст.9 Конституции Беларусь или ст.2 Конституции Туркменистана<sup>199</sup>), а также столице.

Традиционно включаются и положения о структуре государственной территории. Так, ст.11 Конституции Азербайджана «Территория», гласит не только то, что территория Азербайджанской Республики едина, неприкосновенна и неделима, но и то, что «...внутренние воды Азербайджанской Республики, принадлежащий Азербайджанской Республике сектор Каспийского моря (озера), воздушное пространство над Азербайджанской Республикой – составные части территории Азербайджанской Республики...».

Таким образом, можно констатировать, что зарубежные страны, входящие в состав СНГ, в большинстве своем являются государствами состоящими из простых административно-территориальных единиц. В тоже время некоторые из этих стран являются сложными унитарными государствами, требующими должного правового оформления соответствующих территориальных образований.

### **3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТОВ В СТРАНАХ СНГ**

Закрепление принципа разделения властей в конституциях стран-участниц СНГ обусловило существование законодательной, исполнительной и судебной власти.

Высшим органом законодательной власти в странах Содружества является парламент. В разных странах парламенты называются по-разному. Например, в: Азербайджане – Милли Меджлис; Армении – Национальное Собрание; Беларуси – Парламент – Национальное Собрание; Грузии, Казахстане, Молдове – Парламент; Кыргызстане – Жогорку Кенеш; Таджикистане – Маджлиси Оли; Узбекистане – Олий Мажлис; на Украине – Верховная Рада. В Туркменистане до сентября 2008 г. имелось два высших представительных органа государственной власти: Халк Маслахаты (Народное Собрание) и Меджлис (парламент).<sup>200</sup>

Правовой статус парламентом традиционно определяется специальными разделами или главами конституций. Кроме того, порядок их формирования, некоторые аспекты деятельности регулируются

---

<sup>199</sup> Статья 2 Конституции Туркменистана гласит: «...Туркменистан по административно-территориальному образованию делится на: велаяты, этрапы, города с правами велаята и этрапа, в которых образуются органы государственного управления - хякимлики; города в этрапе, поселки, генгешлики, где учреждаются местные органы самоуправления – Генгеши...».

<sup>200</sup> Возможно создание парламентов и в республиках, входящих в состав государств-участниц СНГ. Например, свои парламенты имеются в Гагаузии, Нахичеванской Автономной Республике и др.

специальными законами,<sup>201</sup> а внутренняя организация, структура и т.п. находит свое отражение в Регламентах.<sup>202</sup>

Порядок формирования парламентов в странах Содружества в целом можно считать демократическим. Депутатов избирают на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. В процессе формирования парламента наиболее часто используется сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной систем, хотя следует признать тенденцию стремления перехода к «исключительной пропорциональности».

Требования к кандидатам на пост депутатов выражаются в виде необходимости достичь возраста 21-25 лет, обладать соответствующим гражданством. Кроме этого, могут устанавливаться определенные ограничения.

Например, не могут быть избраны депутатами Милли Меджлиса Азербайджанской Республики лица, имеющие двойное гражданство, имеющие обязательства перед другими государствами, работающие в системе исполнительной или судебной власти, лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, исключая научную, педагогическую и творческую деятельность, религиозные деятели, лица, недееспособность которых подтверждается судом, осужденные за тяжкие преступления, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу (ст.85 Конституции Азербайджана).

Срок полномочий колеблется от 4 до 6 лет. Конституционное законодательство рассматриваемых стран предусматривает возможность сокращения срока полномочий парламента, однако такое решение не принимается в период военного или чрезвычайного положения. Наоборот, при введении чрезвычайного или военного положения предусматривается продление срока полномочий парламента.

Парламенты могут быть досрочно распущены:

1. по решению, принятому квалифицирующим большинством от общего числа депутатов парламента, т.е. вследствие самороспуска (Таджикистан);
2. по результатам общенародного референдума (Казахстан, Кыргызстан);
3. главой государства, в случаях, предусмотренных конституцией.

---

<sup>201</sup> К специальным актам можно отнести Закон Туркменистана «О статусе Халк Маслахаты» от 14 декабря 1992 г.; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. и др.

<sup>202</sup> Интересен факт, что в Казахстане, где действует двухпалатный парламент, спецификой правового регулирования процессуальных форм деятельности парламента заключается в том, что в республике действуют как регламенты отдельных палат Парламента (Сената и Мажилиса), так и общий Регламент Парламента. См. подробнее: Жакаева, Л.С. Регламенты Парламента Республики Казахстан: некоторые проблемные вопросы / Л.С. Жакаева // Государство и право. – 2006. – №10.

Например, Палата представителей Национального Собрания Беларуси распускается досрочно при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра. Полномочия Палаты представителей (а также Совета Республики) могут быть также досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции.

Необходимо констатировать, что роспуск парламента запрещается при чрезвычайном или военном положении, за некоторое время до прекращения полномочий главы государства, в течении определенного срока после предыдущего роспуска парламента либо при решении вопроса импичмента главы государства.

Анализируя полномочия парламентов государств-участников СНГ В.А. Егизаров, полагает, что эти парламенты могут быть разделены на три группы.

1. парламенты, для которых конституции устанавливают точный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности (Россия);

2. парламенты с не совсем четко определенной компетенцией; для таких парламентов характерны определенные границы, в пределах которых они осуществляют свою деятельность (Азербайджан, Армения);

3. парламенты, у которых недостаточно четко определена компетенция, т.е. это те парламенты, которые юридически располагают неопределенной компетенцией в области законотворчества, и имеют право издавать законы по любому вопросу (Грузия).<sup>203</sup>

Рассмотреть полномочия парламента можно на примере Парламента Молдовы. Так, Парламент имеет следующие основные полномочия (ст.66 Конституции Молдовы): а) принимает законы, постановления и резолюции; б) назначает референдумы; в) дает толкование законов и обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории страны; г) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства; д) утверждает военную доктрину государства; е) осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией; ж) ратифицирует, денонсирует, приостанавливает действие и аннулирует международные договоры, заключенные Республикой Молдова; з) утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением; и) осуществляет контроль за предоставлением государственных займов, экономической и иной помощи другим государствам, за заключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников; л) избирает и назначает

---

<sup>203</sup> См.: Егизаров, В.А. Конституционные принципы построения и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в странах СНГ / В.А. Егизаров // Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ / отв. ред. В.Г. Вишняков. – М., 2006. – С.97-98.

государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом; k) утверждает ордена и медали Республики Молдова; l) объявляет частичную или всеобщую мобилизацию; m) объявляет чрезвычайное, осадное и военное положение; n) организует изучение и заслушивание любых вопросов, касающихся интересов общества; o) приостанавливает деятельность органов местного публичного управления в случаях, предусмотренных законом; p) принимает акты об амнистии; r) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией и законами.

Парламенты работают в сессионном порядке. Количество сессий традиционно одна (Казахстан) или две – весенняя и осенняя (Азербайджан). Также допускают внеочередные и специальные сессии (Молдова).

По своей структуре вышеназванные парламенты являются однопалатными. Исключение составляют Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Таджикистана, где действует бикамеральная, т.е. двухпалатная структура парламента.

Структура самих палат предполагает выделение внутренних руководящих органов, парламентские комитеты (комиссии) – постоянные и временные, депутатские фракции и группы, аппарат.

Главенствующее место в парламенте занимает председатель парламента – спикер – традиционно избираемый депутатами. Их полномочия связаны с руководством парламентом.

Так, Председатели палат Парламента Казахстана (Сената и Мажилиса): 1) созывают заседания палат и председательствуют на них; 2) осуществляют общее руководство подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение палат; 3) представляют палатам кандидатуры к избранию на должности заместителей председателей палат; 4) обеспечивают соблюдение регламента в деятельности палат; 5) руководят деятельностью координационных органов палат; 6) подписывают акты, издаваемые палатами; 7) представляют Палатам кандидатуры для назначения на должности членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета; 8) выполняют другие обязанности, возлагаемые на них Регламентом Парламента.

Внутренние руководящие органы организуют работу парламента. Внутренними коллегиальными органами являются Президиум (Туркменистан), Бюро (Грузия) и т.п. В состав таких органов входят, как правило, спикер, его заместители, лидеры депутатских объединений и председатели парламентских комитетов.

Комитеты и комиссии рассматривают различные вопросы, относящиеся к ведению парламента, и представляют итоги своей деятельности на заседание парламента. Среди различных видов депутатских объединений традиционно наиболее яркими являются партийные объединения – фракции. Аппарат парламента призван обеспечивать деятельность депутатов и парламента в целом. Возможно создание и иных органов – Счетная палата (Азербайджан), совместные комитеты (в двухпалатных парламентах).



Таким образом, следует констатировать, что в государствах, входящих в состав СНГ, функционируют парламенты, характерные для развитых демократических стран.

#### **4. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГЛАВ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ В СТРАНАХ СНГ**

Олицетворением государственной власти и координатором деятельности всех ветвей государственной власти традиционно выступает глава государства. Во всех странах-участницах СНГ введен институт президентства. Пост президента был учрежден еще в 1990 г. в Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Узбекистане учрежден, в 1991 г. – Грузии и Украине.

Правовой статус президентов определяется положениями конституций, а также специальным законодательством, посвященным избранию президента, его отдельным полномочиям.

В странах содружества президент выступает либо как глава государства (Беларусь, Казахстан, Грузия), либо как глава исполнительной власти (Азербайджан), либо как глава и государства, и исполнительной власти (Узбекистан, Туркменистан).

Во всех странах СНГ президент избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституционное законодательство рассматриваемых стран представляет высокие требования к кандидату на пост президента. Им может быть только гражданин республики (в Беларуси, Грузии, Казахстане – урожденный гражданин), достигший определенного возраста (как правило, 35 лет).

Кандидат в президенты должен:

- обладать активным и пассивным избирательным правом;
- не иметь двойного гражданства или обязательств перед другими государствами (Азербайджан);
- владеть государственным языком (Таджикистан);
- проживать на соответствующей территории (от 10 лет (Азербайджан, Беларусь, Таджикистан) до 15 лет (Казахстан));
- иметь высшее образование (Азербайджан)

Срок полномочий Президента в странах-участницах СНГ от 4 до 7 лет (Таджикистан, Узбекистан).

В большинстве государств Содружества установлено, что одно и то же лицо не может быть избрано президентом более чем на два срока подряд. Однако в Беларуси такой запрет отменен на референдуме.

Традиционно допускается досрочное прекращение полномочий главы государства. Например в случаях:

1. добровольной отставки;
2. невозможности осуществления президентских полномочий по болезни, в случае смерти;

3. отстранения Президента от должности в случаях, предусмотренных конституционным законодательством.

Президент вправе в любое время подать в отставку. Добровольная отставка Президента может быть инициирована только им самим.

Отставка принимается либо Конституционным Судом (Азербайджан), либо нижней палатой парламента (Беларусь), либо на совместном заседании его палат.

Досрочное освобождение Президента от должности при устойчивой неспособности исполнять свои обязанности по болезни осуществляется по процедуре, установленной Конституцией. Причем, в данной процедуре задействован парламент, конституционный суд (Азербайджан), может создаваться Государственная медицинская комиссия (Узбекистан).

Третьим основанием досрочного прекращения полномочий Президента является отстранение его от должности (импичмент). Основанием его могут быть:

- совершение государственной измены или иного тяжкого преступления;
- нарушение присяги Президента;
- грубое нарушение Конституции и законов.

Процедура импичмента урегулирована Конституцией в разных странах по-разному. Однако в этой процедуре учитываются три момента:

- кто может инициировать импичмент;
- кто решает вопрос об отстранении главы государства от должности;
- на кого возлагается временное исполнение обязанности Президента.

В странах Содружества пост вице-президента упразднен. Временное исполнение обязанностей президента возлагается на председателя парламента, в некоторых странах на премьер-министра (Украина, Беларусь). В Узбекистане временно исполняющего обязанности президента избирают депутаты и сенаторы на совместном заседании. Однако исполняющий обязанности президента ущемлен в полномочиях (не вправе распускать парламент, назначать референдум).

Например, ст.75 Конституции Грузии устанавливает, что в случае государственной измены, совершения других преступлений или нарушения Президентом Конституции Парламент может отрешить от должности Президента Грузии, если: а) нарушение Конституции подтверждено решением Конституционного Суда; б) наличие признаков государственной измены или состава других преступлений подтверждено заключением Верховного Суда.

А ст.76 возлагает в этом случае обязанности Президента Грузии на Председателя Парламента, а в случае невозможности осуществления Председателем Парламента обязанностей Президента Грузии, а также при роспуске Парламента – на премьер-министра. Исполняющий обязанности Президента не правомочен увольнять правительство в отставку, освобождать

от должности министров обороны и внутренних дел Грузии, назначать референдум, а также распускать Парламент.

Полномочия главы государства обширны. Например, Президент Таджикистана: решает вопросы гражданства; предоставляет политическое убежище; осуществляет помилование; присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги, иные специальные ранги и звания; назначает и освобождает Премьер-министра и других членов Правительства; определяет основные направления внутренней и внешней политики республики; представляет Таджикистан внутри страны и в международных отношениях; образует и упраздняет министерства и государственные комитеты и др.

Таким образом, место главы государства в государственном механизме, системе органов государственной власти раскрывается в характере взаимоотношений с парламентом, правительством и высшими органами судебной власти.

Систему органов государственной власти государств стран-участников СНГ составляют правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, ведомства, иные органы исполнительной власти. Но наибольший интерес среди них представляет деятельность высших органов исполнительной власти.

В конституциях государств, входящих в состав СНГ, вопросам организации и деятельности исполнительной власти, в целом, и правительству, в частности, посвящены специальные главы. Также деятельность правительства регулируется специальными законами и регламентами.

Порядок формирования правительства различен, но предусматривает разнообразные формы участия главы государства и парламента.

Так, в Беларуси премьер-министр назначается и освобождается от должности Президентом с согласия нижней палаты парламента, в Грузии – парламентом по представлению Президента, в Молдове – Президент выдвигает кандидатуру в Парламент на должность Премьер-министра после консультаций с парламентским большинством. В Азербайджане, хотя Кабинет Министров формируется лично Президентом страны, но премьер-министр назначается с согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики.

К главам правительств могут устанавливаться ряд требований.

Например, на должность Премьер-министра Азербайджана назначается гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 30 лет, обладающий избирательным правом, имеющий высшее образование, не имеющий обязательств перед другим государством. А на должность заместителя Премьер-министра (также как министра, руководителя другого центрального органа исполнительной) власти назначается гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 25 лет, обладающий избирательным правом, имеющий высшее образование, не имеющий

обязательств перед другим государством (ст.121 Конституции Азербайджана).

Состав Правительства утверждает Президент по представлению его председателя. Состав правительства в странах-участницах СНГ различен. Как правило, в его состав входят председатель, заместители премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов, руководители других центральных органов исполнительной власти (Азербайджан). В Грузии наряду с обычными министрами в состав могут включаться Государственные министры.

Различны и сроки полномочий правительств. В Грузии Правительство действует в пределах полномочий Президента. Либо Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом (Украина, Беларусь). В Узбекистане Кабинет министров слагает свои полномочия перед вновь избранным Олий Мажлисом (парламентом республики).

Правительство имеет право в полном составе подать в отставку в случае, если считает невозможным осуществление возложенных на него функций. Право на отставку имеют также отдельные члены правительства. До формирования правительства нового состава старое продолжает выполнять свои полномочия.

Если говорить о формах взаимодействия правительства и парламента, то в рассматриваемых странах они выражаются в: участии парламента в процедуре формирования правительства одобрении программы деятельности правительства; реализации правительственной законодательной инициативы; контроль за выполнением общегосударственных программ различного характера.

Формой парламентского контроля за работой правительства являются депутатские запросы, а также запросы парламентских комиссий (комитетов) и депутатских фракций. Правительство, в целом, и каждый его член по отдельности обязаны отвечать на вопросы и запросы депутатов (и парламента). Главы правительств имеют право ставить перед парламентом вопрос о доверии правительству.

Круг полномочий правительства однороден. Правительство осуществляет полномочия в различных сферах: государственного управления, экономики, финансово-кредитного обращения, науки и культуры и т.д.

Например, ст.66 Конституции Республики Казахстан возлагает на Правительство следующие полномочия: разработка основных направлений социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организация их осуществление; представление Парламенту республиканского бюджета и отчета о его исполнении, обеспечение исполнения бюджета; внесение в Мажилис проектов законов и обеспечение исполнение законов; организация управления государственной собственностью; и др.

Таким образом, правительство является главенствующим органом в системе органов исполнительной власти.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Модуль № 1 «Конституционное право зарубежных стран».....	2
Тема лекции 1. Конституционно-правовые нормы и отношения, конституционная ответственность.....	2
1. Особенности конституционно-правовых норм.....	2
2. Субъекты и объекты конституционно-правовых отношений, особенности юридических фактов и содержания конституционно-правовых отношений.....	4
3. Понятие конституционной ответственности.....	6
4. Понятие и виды конституционной юридической ответственности.....	7
5. Понятие и виды конституционной политической ответственности.....	9
 Тема лекции 2. Основные направления и школы науки конституционного права, национальные конституционные теории Великобритании, Франции, США и Германии.....	10
1. Формально-юридическое направление науки конституционного права и его школы.....	10
2. Политико-социологическое направление науки конституционного права и его школы.....	12
3. Психологическое направление науки конституционного права.....	14
4. Промежуточные направления науки конституционного права.....	14
5. Основные конституционные теории Великобритании.....	16
6. Основные конституционные теории Франции.....	17
7. Основные конституционные теории США.....	18
8. Основные конституционные теории Германии.....	19
 Тема лекции 3. Юридические свойства конституции.....	20
1. Высшая юридическая сила и прямое действие Конституции.....	20
2. Особый порядок принятия и внесения изменений в Конституцию.....	23
3. Особая охрана Конституции. Конституционный контроль.....	26
 Тема лекции 4. Понятие и виды основ конституционного строя .....	31
1. Понятие конституционного строя и основ конституционного строя.....	31
2. Политические основы конституционного строя.....	33
3. Экономические основы конституционного строя.....	42

4. Социальные основы конституционного строя.....	45
5. Духовные основы конституционного строя.....	48

Тема лекции 5. Конституционные права, свободы и обязанности

человека и гражданина в зарубежных странах .....	51
1. Понятие и виды конституционных прав и свобод.....	51
2. Личные права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах.....	54
3. Политические права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах.....	57
4. Экономические права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах.....	59
5. Социальные права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах.....	61
6. Культурные и экологические права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах.....	64
7. Конституционные обязанности человека и гражданина в зарубежных странах.....	66

Тема лекции 6. Правовое регулирование создания и деятельности  
общественных объединений и политических партий в зарубежных  
странах.....

1. Общественные объединения как субъекты политической системы, основы конституционно-правового регулирования общественных объединений в зарубежных странах.....	68
2. Понятие и виды политических партий.....	72
3. Правовое регулирование создания и деятельности политических партий в зарубежных странах.....	75
4. Понятие и виды партийных систем в зарубежных странах.....	77

Тема лекции 7. Формы правления в зарубежных странах.....

1. Понятие формы правления.....	79
2. Монархии в зарубежных странах.....	81
3. Республики в зарубежных странах.....	83
4. Нетипичные формы правления в зарубежных странах.....	87

Тема лекции 8. Федерация в зарубежных странах.....

1. Понятие и виды федераций.....	88
2. Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами федерации.....	92
3. Организационная самостоятельность субъектов федерации.....	93
4. Формы участия субъектов федерации в формировании	

общефедеральной воли.....	94
5. Формы контроля федерации за исполнением Конституции и федеральных законов субъектами федерации.....	95
Тема лекции 9. Понятие и виды избирательных систем.....	96
1. Понятие избирательной системы.....	96
2. Мажоритарная избирательная система. Мажоритарная система относительного и абсолютного большинства. Система единого непередаваемого голоса. Кумулятивный вотум.....	97
3. Пропорциональная система. Виды избирательной квоты и дополнительных правил распределения мандатов, нераспределенных по квоте. Методы распределения мандатов внутри партийного списка. Виды искажения пропорциональности: заградительный барьер, панаширование, соединение списков.....	101
Тема лекции 10. Понятие и принципы избирательного права в зарубежных странах.....	106
1. Понятие избирательного права.....	106
2. Принцип всеобщности избирательного права. Избирательные цензы.....	111
3. Принцип равного избирательного права. Плюральный вотум. Куриальные выборы. Джерримендеринг.....	118
4. Прямые, косвенные и многостепенные выборы.....	122
Тема лекции 11. Структура парламента и его палат в зарубежных странах. Законодательный процесс и иные парламентские процедуры.....	125
1. Структура парламента. Особенности формирования верхних палат парламента.....	125
2. Структура палат парламента.....	126
3. Правовое положение члена парламента.....	127
4. Понятие и виды парламентских процедур.....	128
5. Понятие и стадии законодательного процесса.....	129
6. Парламентские процедуры, содействующие ускорению принятия закона. Принцип дисконтинуитета.....	131
Тема лекции 12. Монарх и Правительство в зарубежных странах.....	132
1. Монарх как глава государства. Суверенитет монарха.....	132
2. Системы престолонаследия в зарубежных странах.....	133
3. Личные прерогативы монарха. Особенности статуса наследника престола.....	134
4. Политические прерогативы монарха. «Спящие полномочия» монарха.....	134



5. Понятие и виды правительств в зарубежных странах.....	135
6. Структура и состав правительства. Особенности статуса премьер-министра, дифференциация статуса министров Вспомогательные органы при правительстве.....	136
7. Формирование правительства.....	137
8. Ответственность правительства и министров правительства.....	138
9. Компетенция правительства.....	139
Тема лекции 13. Муниципальные системы в зарубежных странах.....	140
1. Англосаксонская система. Особенности определения компетенции органов местного самоуправления и организации органов местного самоуправления.....	140
2. Континентальная система. Особенности определения компетенции органов местного самоуправления и организации органов местного самоуправления.....	143
3. Иберийская муниципальная система.....	145
4. Система советов.....	145
Модуль № 2. Конституционное право зарубежных стран: особенная часть.....	147
Тема лекции 14. Высшие органы власти США.....	147
1. Структура и порядок формирования Конгресса США.....	147
2. Компетенция Конгресса США.....	149
3. Особенности законодательного процесса в США.....	151
4. Президент США: порядок избрания и досрочного прекращения полномочий, компетенция.....	152
Тема лекции 15. Высшие органы власти Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.....	154
1. Структура и порядок формирования парламента.....	154
2. Компетенция парламента.....	158
3. Особенности законодательного процесса.....	159
4. Монарх и кабинет министров соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии.....	160
Тема лекции 16. Высшие органы власти Франции.....	163
1. Структура и порядок формирования парламента Франции... ..	163
2. Компетенция парламента Франции.....	165
3. Особенности законодательного процесса во Франции.....	166
4. Президент и Правительство Франции.....	167
5. Конституционный Совет Франции.....	169
Тема лекции 17. Федеративное устройство Германии.....	170

1. Состав федерации в Германии.....	170
2. Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и землями в Германии.....	171
3. Система органов власти в землях.....	175
4. Формы контроля федерации за исполнением Конституции и федеральных законов землями.....	178
Тема лекции 18. Статус областей в Италии.....	179
1. Статус автономий в Италии.....	179
2. Особенности статуса областей специального статуса.....	183
3. Формы контроля центральных органов властей за исполнением республиканской Конституции и законов областями.....	184
Тема лекции 19. Высшие государственные органы КНР.....	185
1. Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Постоянный комитет ВСНП.....	185
2. Председатель КНР. Государственный совет КНР. Центральный военный совет КНР (ЦВС).....	189
Тема лекции 20. Общая характеристика конституционного права стран СНГ.....	191
1. Конституции стран СНГ.....	191
2. Политико-территориальное устройство стран СНГ.....	195
3. Общая характеристика парламентов в странах СНГ.....	197
4. Общая характеристика глав государств и правительств в странах СНГ.....	201