

**А. В. Шашкова**

**КУРС ЛЕКЦИЙ  
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Издательство «Линкор»  
2008

ББК

Ш31

**А. В. Шашкова**

Ш31      Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран / А.В. Шашкова. — М.: ООО Изд-во «Линкор», 2008. — 187 с.

ISBN

В настоящей книге отражены юридические основы конституционного права зарубежных стран. Книга подробно, с приведением практических примеров и схем, освещает следующие вопросы: понятие и источники конституционного права зарубежных стран, разновидности конституций в зарубежных странах, конституционный контроль, основы правового положения личности в зарубежных странах, правовое регулирование политических партий и партийных систем, формы государства, избирательное право и избирательные системы, правовое положение высших государственных органов: главы государства, парламента и правительства, вопросы местного самоуправления.

Книга адресована студентам начальных курсов высших учебных заведений как юридических, так и не юридических факультетов. Она может использоваться в изучении и преподавании конституционного права зарубежных стран.

ББК

ISBN

© Шашкова А.В., 2008

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Глава I. ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН. НАУКА КПЗС. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ.</b>	
1. Предмет и методы конституционного права зарубежных стран.....	6
2. Конституционно-правовые нормы и институты.....	9
3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты.....	11
4. Источники конституционного права зарубежных стран.....	12
5. Наука КПЗС.....	23
6. Конституции зарубежных стран.....	28
7. Конституционный контроль.....	36
<b>Глава II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ</b>	
1. Понятие политической партии.....	38
2. Организационное строение и виды политических партий.....	40
3. Функции политических партий.....	44
4. Институциализация политических партий.....	46
5. Партийные системы.....	49
<b>Глава III. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>	
1. Содержание и способы определения правового положения личности .....	54

2. Понятие и конституционно-правовое регулирование гражданства..... 55

3. Классификация прав и свобод..... 57

4. Гарантии прав и свобод человека и гражданин..... 66

#### Глава IV. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

1. Избирательное право зарубежных стран..... 76

2. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов в зарубежных странах..... 79

3. Избирательные системы зарубежных стран..... 82

4. Референдум в зарубежных странах..... 88

#### Глава V. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

1. Форма правления зарубежных стран..... 90

2. Государственные (политические) режимы в зарубежных странах..... 99

3. Формы государственного устройства зарубежных стран..... 106

#### Глава VI. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

1. Место и роль главы государства в системе власти... 117

2. Монарх..... 124

3. Президент..... 127

4. Компетенция главы государства..... 130

#### Глава VII. ПАРЛАМЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие парламента, его формирование.  
Статус депутата..... 133

2. Структура парламента и его палат..... 135

3. Виды парламентов по объему компетенции. Полномочия парламента.....	137
4. Парламентские процедуры.....	140
5. Понятие правительства.....	142
6. Порядок формирования и структура правительства.	144
7. Полномочия правительства.....	146
8. Глава правительства.....	146
9. Ведомства и их руководители.....	147
10.Ответственность правительства и его членов.....	148
<b>Глава VIII. МЕСТНОЕ САМОУПРАЛЕНИЕ</b>	
1. Административно-территориальное деление и уровни местного управления.....	150
2. Виды и структура органов местного управления.....	155
3. Система и компетенция органов местного управления .....	159
4. Понятие, виды и полномочия местного самоуправления.....	161
5. Организация правового регулирования местного управления.....	166
6. Финансы местных органов самоуправления.....	171
ТЕСТЫ.....	175
ЛИТЕРАТУРА.....	186

# Глава I. ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН. НАУКА КПЗС. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

## 1. Предмет и методы конституционного права зарубежных стран

Конституционное право зарубежных стран сформировалось как самостоятельная и автономная отрасль национального права на рубеже XVIII и XIX столетий. Это связано со спецификой и социальным предназначением конституционного права, которое, призвано оградить и защитить интересы человека от возможных неправомерных покушений со стороны государства, его органов и должностных лиц. Для этого необходимо ограничение публичной власти строгими рамками права, и тем более — пресечение возможности злоупотреблений и произвола с ее стороны.

Конституционное право — категория многоплановая. В науке конституционного права она рассматривается в трех аспектах:

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

Конституционное право как отрасль права в любом государстве — составная часть его национальной правовой системы. Эта отрасль права, как и другие, является совокупностью правовых норм, установленных и охраняемых государством.

Основными критериями для уяснения сущности отрасли конституционного права являются предмет и методы правового регулирования.

Сфера отношений, регулируемых нормами конституционного права, — *предмет* этой отрасли права. *Предметом конституционного права* является особый срез общественных отношений, возникающих во всех сферах развития общества: политической, экономической, социальной и духовной. Это фактические отношения по поводу:

*a) устройства государства и организации государственной власти (властеотношения):*

1. народовластие;
2. государственный суверенитет;
3. разделение властей;
4. форма правления;
5. форма государственного устройства;
6. субъекты государственной власти;
7. способы реализации государственной власти;
8. избирательное право и избирательная система.

*б) гражданской свободы (отношения между человеком и государством):*

1. принципы правового статуса личности;
2. основные права, свободы и обязанности;
3. гарантии прав и свобод;
4. гражданство (подданство).

**Методы конституционного права** — совокупность приемов, средств, способов правового воздействия на общественные отношения.

**Методы:**

- упражняющий (закрепляет компетенцию государственных органов, права автономий, субъектов федерации и т.д.);
- обязывания (закрепляет обязанность субъектов осуществлять свои действия в соответствии с предписанием);
- дозволения (разрешает субъекту действовать по своему усмотрению);
- запрещения (запрещает субъектам осуществлять названные действия).

Таким образом, конституционное право может быть определено как система норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия индивида, общества и государства, связанные с осуществлением публичной власти и призванные обеспечить легитимность этой власти, если она существует и действует в интересах человека, в рамках и на основе права. Таким образом, конституционное право представляет собой определенную систему правовых норм, обеспечивающих и гарантирующих реализацию и защиту основных прав и свобод человека, развитие

демократических общественных институтов, построение и функционирование государства и его институтов.

Впрочем, отдельные нарушения демократических конституционных начал и принципов, находящих свое выражение в нормах конституционного права, имеют место не только в недавних колониальных странах, но, порой, и в странах с вековыми демократическими традициями, в странах, которые не только формально, но и фактически привержены демократическим ценностям. Особенno это заметно именно в сфере реализации и защиты основных прав и свобод человека. Богатая и разнообразная судебная практика Европейского Суда по правам человека содержит немало решений, вынесенных против таких стран, как Великобритания, Франция, Швейцария, ФРГ, Бельгия и др. Конечно, речь идет, как правило, о частных случаях, тем не менее они подтверждают, что реализация конституционно-правовых норм связана с немалыми трудностями.

Опыт развитых государств подтверждает, что одна из особенностей современного конституционного права заключается в заметном усилении юрисдикционного контроля за реализацией конституционно-правовых норм. Уже в настоящее время во многих странах развитие конституционного права начинает выступать как один из результатов судебного правотворчества. Речь идет в данном случае о том, что нормативно-правовые тексты, включая и такой основополагающий акт, каковым является конституция любого государства, сами по себе еще недостаточны для обеспечения должного регулирования конституционно-правовых отношений. Функционирование системы юрисдикционного контроля, безусловно, необходимо, а это приводит к тому, что все больше внимания вопросам защиты основных прав и свобод уделяют суды общей юрисдикции. С этим же связано и то обстоятельство, что дальнейшее развитие в демократических странах получает конституционное судопроизводство, а решения, выносимые органами конституционного контроля, начинают занимать все большее место в общей системе норм конституционного права.

## **2. Конституционно-правовые нормы и институты**

Многие нормы конституционного права содержатся не только в конституциях, но и в национальном законодательстве, и в других актах.

**Конституционно-правовые нормы** — установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие общественные отношения и составляющие однородную группу.

Признаки:

- регулируют особую сферу общественных отношений;
- носят общерегулятивный характер (нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-определения, нормы-цели, нормы-программы и др.);
- специфические источники, их содержащие (конституции и др.);
- учредительный характер предписаний;
- регулируют поведение широкого круга субъектов;
- своеобразие их вида;
- особенности их структуры.

**Классификация:**

1. по степени определенности предписаний :

- диспозитивные (возможность выбора поведения субъекта);
- императивные (строго определенное поведение субъекта).

2. по назначению в механизме правового регулирования :

- материальные (предусматривают содержание действий);
- процессуальные (определяют формы реализации действий).

3. по юридической силе :

- конституции;
- законы;
- подзаконные акты.

4. по территориальным пределам :

- действующие на всей территории страны
- действующие на территории отдельных регионов;

- действующие на территории муниципальных образований.

**5. по времени действия:**

- постоянные (не имеют определенного срока действия);
- временные (выражены в актах временного действия, в переходных положениях конституции и т.д.).

**Конституционно-правовые институты** — совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений (институт главы государства, местного самоуправления и т.д.).

Институты могут различаться по объему регулируемых отношений, по числу норм и их юридической силе.

Выделяют *комплексные* (генеральные) институты, которые включают подинституты. Например:

- народное представительство (на общегосударственном уровне (парламент), на уровне субъекта федерации (легислатура), на уровне муниципального образования (законодательное собрание);
- права и свободы человека и гражданина (институты гражданских, политических, социально-экономических прав).

В разных странах близкие по содержанию институты могут иметь существенное различие. Кроме того, институты имеющиеся в одних странах могут отсутствовать в других (омбудсмен).

Подразделение конституционного права на отдельные институты определяет **систему курса** конституционного права зарубежных стран.

**Система учебного курса** конституционного права зарубежных стран строится в соответствии с системой основных государственно-правовых институтов, которые рассматриваются в плане сравнительного государствоведения.

В курсе не изучаются все институты национального государственно-правового права, а устанавливаются лишь общие черты и свойства различных государственно-правовых систем, что расширяет возможности для анализа характерных, специфических особенностей.

### **3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты**

Конституционно-правовые отношения — это отношения, урегулированные нормами конституционного права.

Следует иметь в виду, что государственная власть осуществляется в самых различных формах и с помощью различных политических, правовых и иных учреждений. И правоотношения, возникающие при этом, не всегда являются конституционно-правовыми (правосудие, уголовно- и гражданско-правовые отношения, налоговая и финансовая деятельность, управление вооруженными силами, полицией, разведкой, жандармерией и т.д.).

Наряду с этим можно выделить такие формы осуществления государственной власти, в ходе применения которых возникают именно государственно-правовые отношения. К ним относятся:

- законодательство;
- нормоустанавливающая деятельность правительства;
- выборы;
- референдум;
- порядок осуществления прав и свобод;
- надзор и контроль за местными органами управления и т.д.

Конституционно-правовые отношения представляют собой такую группу общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления государственной власти, которые регулируются нормами конституционного права.

В зависимости от характера норм конституционного права формы конституционно-правовых отношений носят общий или конкретный характер.

Нормы-принципы, нормы-декларации порождают **правоотношения общего характера** (не определены субъекты отношений, их конкретные права и обязанности):

- народный суверенитет;
- разделение властей;
- не отчуждаемость прав и т.д.

Для возникновения **конкретных правоотношений** помимо урегулированности конституционно-правовой нормой, необходим определенный юридический факт (событие или действие, влекущее возникновение, изменение или прекращение правоотношения), приводящий норму в действие.

Например, правоотношению по реализации права избирать предшествуют юридические факты:

- достижение определенного возраста (18 лет);
- назначение дня выборов;
- образование избирательных комиссий, округов, участков;
- составление списков избирателей и т.д.

Кроме юридических фактов необходимы еще и **субъекты**, которые наделяются определенными правами и обязанностями. Между ними и возникают правоотношения.

*Классификация субъектов конституционно-правовых отношений:*

- физические лица: граждане, иностранцы, лица без гражданства;
- общности людей: народ данной страны, народы регионов, население административно-территориальных единиц, муниципальных объединений;
- государство;
- государственно-территориальные образования (республики, штаты, земли, автономии);
- органы государственной власти: центральные (парламент, глава государства, правительство, суды), региональные (представительный орган, региональная администрация), государственные органы местного управления;
- органы конституционного контроля;
- органы местного самоуправления;
- депутаты центральных и местных представительных учреждений;
- ассоциации граждан: политические партии, массовые общественные организации, профсоюзы, религиозные объединения и др.

#### **4. Источники конституционного права зарубежных стран**

**Источники конституционного права** — различные формы выражения конституционно-правовых норм.

Система источников каждой страны имеет свои особенности, которые определяются национальными традициями, формой

правления, формой национально-государственного устройства, иными факторами. Однако источники конституционного права имеют и общие черты, позволяющие их классифицировать.

Прежде всего, источники конституционного права разделяют на две большие сферы:

1. *Естественное право* — общечеловеческие представления о свободе, справедливости, неотъемлемости прав человека. В XX в. они нашли отражение в международных декларациях, конвенциях, пактах о правах человека, обрели правовое обеспечение нормативно-правовых актах многих стран мира.

Это важнейшая гарантия демократических ценностей и институтов, вне зависимости от смены политических сил. Однако во многих странах естественное право не рассматривается как источник конституционного права.

2. *Позитивное право* — писаное право, закрепленное в соответствующих формах.

#### **Источники:**

В подавляющем большинстве государств (за исключением стран общего права) основной массив источников конституционного права составляют нормативные правовые акты. Среди нормативно-правовых актов — источников конституционного права безусловно доминирующие позиции принадлежат законодательным актам.

Законодательные акты различаются по своему статусу и юридическому режиму. Они образуют своего рода иерархическую структуру, местом в которой определяется юридическая сила данного закона. Ведущая роль в национальном законодательстве всех стран принадлежит конституции, за ней следуют конституционные и органические законы, и затем — текущее или обычное законодательство.

Законом в формальном смысле слова является нормативный акт, принятый в соответствии со специальной процедурой соответствующим законодательным органом, формируемым на основе всеобщего избирательного права. Кроме того, в целом ряде стран существует практика делегированного законодательства, при которой парламент передает исполнительной власти свои полномочия по изданию закона, устанавливая обычно специальные условия применения таких актов. Наконец, в некоторых странах право

издания актов, имеющих силу закона, может принадлежать главе государства или иному органу, не являющемуся номинально органом законодательной власти, но осуществляющему соответствующее полномочие по ограниченному кругу вопросов в рамках специальной процедуры.

### 1. Конституции (основной источник);

В подавляющем большинстве государств конституция представляет собой главный законодательный акт государства. Она разрабатывается и принимается на основе специальной особо усложненной процедуры. Один из главных юридических признаков конституции — ее верховенство. В случае коллизии нормы конституции и нормы любого иного законодательного акта преимущественную силу всегда имеет норма конституции.

Конституция — это основной закон государства. Обусловлено это не только верховенством данного нормативно-правового акта в общей системе правовых источников, это связано также с тем, что именно в конституции фиксируются основные права и свободы, принципы общественного и государственного устройства. Структура конституции, как правило, предопределяет и общую структуру конституционного права как отрасли национального права. В конституции находят свое отражение и закрепление те ценности и ценностные ориентиры, которые определяют (или должны определять) общественное и государственное развитие. В конституции фиксируются, таким образом, те начала и принципы, коим обязаны следовать в своей повседневной практической деятельности все субъекты конституционного права, начиная от индивида и заканчивая государством. Конституционные принципы лежат в основе построения всей национальной системы права и во многом предопределяют характер образующих ее отраслей.

В ряде новейших конституций наблюдается еще одна интересная тенденция, весьма важная для характеристики конституции как источника права — установление внутренней иерархии норм самой конституции. В рамках законодательного текста вычленяются постановления, которые пользуются особой конституционной защитой, не подлежат пересмотру или для пересмотра которых устанавливается более усложненная процедура, чем для других статей или разделов конституции.

Обычно такой повышенной защитой пользуются конституционные положения, в которых находят свое закрепление основные принципы построения общества, государства и государственной власти, а также постановления, которые формулируют основные права и свободы человека. В некоторых конституциях такой повышенной защитой пользуются отдельные главы или разделы, в других — отдельные статьи. Например, французская Конституция устанавливает, что республиканская форма правления не подлежит пересмотру. В конституциях большинства государств говорится о том, что любое территориальное изменение может иметь место только на основе волеизъявления граждан или с согласия населения данной территории и т. п.

Однако такой казалось бы незыблемый постулат о верховенстве основного закона государства, о том, что конституция — это высший по своей юридической силе нормативно-правовой акт, коему соответствуют или должны соответствовать все иные нормативно-правовые акты, отныне должен восприниматься с некоторыми оговорками, а зачастую и вообще ставиться под сомнение.

Дело в том, что создание в Западной Европе интеграционных объединений, известных под наименованием Европейских Сообществ, и их объединение затем в рамках Европейского Союза, учрежденного в 1992 году, привело к тому, что в рамках Сообществ сложилась особая автономная правовая система. Она не может быть идентифицирована ни с национальным, ни с международным правопорядком. Нормативно-правовые акты, которые служат непосредственным источником этой правовой системы, создаются по большей части путем осуществления нормотворческой деятельности институтов Союза. Даже учредительные акты Союза, которые в значительной мере напоминают международные договоры, имеют весьма существенное юридическое отличие от последних. Это отличие заключается в том, что если обычный международный договор и, соответственно, нормы международного права адресованы суверенному государству, то нормы учредительных актов Европейского Союза наделяют правами и обязанностями не только, а порой и не столько государство, сколько непосредственно физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государств — участников этих соглашений. Что же касается категорий нормативно-правовых источников евро-

пейского права, создающихся институтами Европейского Союза, то специфика их правового режима заключается в том, что их нормы являются нормами прямого действия и обладают верховенством по отношению к нормам национального права, даже если речь идет о конституционно-правовых нормах.

Спецификой конституционного права зарубежных стран также является то, что в некоторых странах (например, в Великобритании) писаные конституции отсутствуют. Юридическая значимость того или иного законодательного текста определяется в этом случае не формально правовыми моментами, а его содержанием.

2. Конституционные законы (регулируют важнейшие государственно-правовые вопросы — законы об избирательном праве, избирательной системе, о полномочиях правительства и парламентов, о правовом положении личности, о порядке введения чрезвычайного положения и т.д.);
3. Органические законы (принимаются на основе бланкетных норм, содержащихся в Конституциях);
4. Парламентские законы (иногда вступают в противоречие с конституцией);
5. Региональное законодательство;

Важным направлением активизации законотворческой деятельности в последнее десятилетие становится создание регионального законодательства. Этому способствуют два основных фактора: во-первых, расширение сферы ведения субъектов Федерации в государствах с федеративным устройством и, во-вторых, развитие начал децентрализации в организации местного самоуправления.

Объем законодательных полномочий субъектов Федерации в различных федеративных государствах неодинаков, неидентичны и принципы, положенные в основу построения федерации. Так, в договорных федерациях остаточная компетенция, остаточные полномочия принадлежат субъектам Федерации, и это вполне естественно расширяет сферу ведения субъектов и, соответственно, применения регионального законодательства. В странах, где остаточные полномочия, т. е. полномочия, которые непосредственно не предусмотрены в основном законе, принадлежат центру, объем

полномочий членов федерации будет значительно уже. Тем не менее нужно отметить, что преобладающей тенденцией в развитых государствах является, как правило, расширение сферы ведения субъектов федерации. Это можно проследить и в старых федерациях (США, ФРГ, Швейцарии) и в недавно возникших федерациях, к числу которых относится, в частности, Бельгия.

Законодательство субъектов федерации не следует рассматривать как систему нормативных актов, подчиненных общенациональному законодательству. Здесь соотношение полномочий оказывается гораздо более сложным и соответственно гораздо более сложными оказываются взаимоотношения между национальным законодательством и законами субъектов федерации. В тех случаях, когда речь идет об исключительном ведении федерации, закон субъектов вторгаться в эту сферу не может. В тех случаях, когда речь идет о совместной компетенции, о совместном ведении, возможно конкурирующее законодательство федерации и субъекта федерации. В этом случае преобладающая роль принадлежит федеральному законодательству, и в случае коллизии должна действовать норма, источником которой является федеральный закон. В то же время во многих странах установлена исключительная сфера ведения субъекта федерации. Применительно к данной сфере общественных отношений роль самостоятельного источника конституционного права выполняет именно региональный закон, закон субъекта федерации.

6. Нормативные акты правительства и глав государств (зачастую, коренным образом изменяют порядок применения конституции, что является одним из проявлений отступления от принципа верховенства закона);

В недавнем прошлом акты исполнительной власти рассматривались как акты подзаконные, т. е. акты, принимаемые на основе и во исполнение закона. В настоящее время такой подход не вполне отражает существующие реалии. Поскольку сфера применения закона ограничена, то за ее пределами регулирование начинает осуществляться именно актами исполнительной власти. Эти последние акты как бы замещают закон за пределами зарезервированной за ним сферы общественных отношений. В определенной мере ситуация делегированного законодательства похожа на рассмотренную выше. Правда, акты, издаваемые в этом случае ис-

---

полнительной властью на основе специального уполномочия, как правило, должны быть в последующем подтверждены самим законодательным органом, но это не меняет юридической природы данного акта.

Число нормативно-правовых актов, издаваемых исполнительной властью, многоократно превосходит число законодательных актов. Однако далеко не все акты исполнительной власти представляют собой источник конституционного права. Подавляющее большинство таких актов относится к сфере административного регулирования самых разнообразных отношений. Поэтому для решения вопроса о том, является ли данный нормативно-правовой акт источником конституционного права, необходимо прежде всего выявить его содержание. Что касается иерархии правовых норм, содержащихся в такого рода актах, то она в решающей степени определяется иерархией самих исполнительных органов. Вполне естественно, что акты правительства будут стоять на более высокой ступени, нежели акты, издаваемые министром. Акты, издаваемые министром, стоят выше, нежели акты, издаваемые представителями администрации на местах, и т. д. Формально наивысшую ступеньку в иерархии таких актов занимают те, которые издаются главой государства. Однако их правовой режим будет неодинаков в зависимости от различий в форме правления. В президентских республиках они действительно являются актами главы государства — носителя исполнительной власти. Таковы, например, приказы Президента США. В странах с парламентарной формой правления акты, издаваемые от имени главы государства, в действительности являются актами правительства. Так, в Великобритании приказы Королевы в Совете в действительности являются актами непосредственно правительства страны. В республиках со смешанными формами правления акты главы государства различаются по своему статусу в зависимости от того, какая именно сфера общественных отношений регулируется данным актом и какова применяемая процедура. Так, во Франции акты главы государства могут принимать форму ордонансов, которые практически конкурируют с законодательными актами, или чаще облекаются в форму декрета. Небезынтересно отметить, что в переходный период создания Пятой республики во Франции правовой статус всех государственных институтов страны был

урегулирован с помощью президентских ордонансов, содержащих органические законы.

Таким образом, в каждой конкретной стране структура и порядок принятия, а равно правовой режим актов исполнительной власти могут отличаться весьма существенными нюансами. Тем не менее общая иерархия таких актов, а следовательно и соподчиненность содержащихся в них правовых норм зависит прежде всего от статуса органа, который эти акты принимает, а также от того, какое место в общей иерархии государственных институтов занимает данный орган.

7. Решения органов местного самоуправления;

8. Судебные прецеденты

**Прецедент** – решение высшего суда которое рассматривается как образец и является обязательным для всех рассматриваем дел нижестоящими судами при решении аналогичных вопросов в дальнейшем.

**Система:**

- **Гибкого** прецедента – право пересмотра высшим судом судебного дела.
- **Жёсткого** прецедента – даже сам высший суд не имеет права пересмотра судебного дела.
- **Смешанная** система – часть судов имеет право на пересмотр, а другая часть не имеет такого права.

Наряду с классическим прецедентом сегодня существует прецедент толкования общепринятых норм закона.

Так, Суд Европейских Сообществ, чьи решения являются обязательными и окончательными для всех стран Европейского Союза, применяющих европейское право, признает свои решения судебным прецедентом, ссылается на этот прецедент в своих последующих решениях.

В доктринальном плане нередко проводятся различия между императивным и индикативным прецедентом. Первый принадлежит безусловно к числу источников права, поскольку подлежит обязательному применению судами. Во втором случае судебное решение признается обязательным только для спорящих сторон, но не является обязательным для третьих лиц. Так, решения Европейского Суда по правам человека обязательны формально

только для того государства или государств, в отношении которых они вынесены. Участники Европейской конвенции о защите прав человека, признающие обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека, могут формально не считать судебный прецедент источником права. Однако они не могут игнорировать то обстоятельство, что данное судебное учреждение при решении всех аналогичных споров применяет правила, установленные предшествующими решениями, принятыми по аналогичным делам. Соответственно, все государства — члены Совета Европы должны учитывать практику этого Суда по правам человека, и, дабы не столкнуться с трудностями в будущем, приводить свое законодательство и национальную судебную практику в соответствие с принятыми решениями Европейского Суда. Индикативный прецедент фактически все больше и больше превращается в императивный.

- 9.Акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов (осуществляется либо главой государства, либо судами);
10. Конституционные обычаи (их называют конституционными соглашениями или конвенционными нормами. Они не закреплены в нормативных актах и не обеспечены судебной защитой, но тем не менее регулируют правовое положение многих государственных органов и фактически определяют их роль и значение в механизме государства);

Под обычаем в конституционном праве принято понимать неоднократно применяемое правило, чаще всего санкционированное государством в лице судебных органов, которое применяется при регулировании определенных общественных отношений, относимых к сфере конституционного права. Роль и значение обычая в этой области относительно невелики по сравнению с частным правом и в то же время заметно отличаются в странах, принадлежащих к различным правовым системам. Наиболее значительное место обычай занимает в странах англосаксонского права. Так, в Великобритании многие ведущие государственные институты формируются и функционируют на основе не писанных текстов, а сложившихся, иногда в течение столетий, обычаев. Таков, например, установленный обычаем порядок формирования правитель-

ства, роль и полномочия кабинета, прерогативы премьер-министра. В странах континентальной Европы обычай в конституционно-правовой сфере применяется сравнительно редко.

Наряду с обычаем в традиционном смысле этого слова в целом ряде стран, особенно стран "третьего" мира, при регулировании конституционно-правовых отношений в качестве источника права могут использоваться обычай и традиции, свойственные корпоративному праву. В мусульманских странах чрезвычайно важны роль адата и шариата. В странах тропической Африки, а также бассейна Тихого океана довольно широко распространено использование так называемого традиционного права, т. е. неписаных обычаев, восходящих еще к условиям племенной жизни. В некоторых странах тропической Африки была даже предпринята попытка кодификации племенных обычаев и традиций, представляющая интерес не столько с правовой точки зрения, сколько с точки зрения изучения этнических особенностей формирования национальных общностей и государств. Соответственно, в данной группе государств нередко наряду с судами общей юрисдикции функционируют религиозные судебные учреждения вроде судов шариата или так называемых традиционных трибуналов, разрешающих споры на основе родоплеменных обычаев и традиций.

В развитых демократических странах роль корпоративного права также может иногда быть весьма значительной. Так, в целом ряде государств принадлежность к определенной религии является обязательным условием замещения поста главы государства. Причем речь идет в данном случае не только о мусульманских странах, но и о таких, как, например, Великобритания, Швеция и др. Применение норм корпоративного права может предрешать решение вопроса о назначении премьер-министра или замещении иных высших государственных должностей. Так, в Великобритании пост премьер-министра занимает лидер партии, одержавший победу на выборах в палату общин. Однако порядок избрания партийного лидера определяется корпоративным правом, т. е. правилами и предписаниями, которые создают сами политические партии.

11. Нормы международного права, международные и внутригосударственные договоры.

В данном случае не имеет существенного правового значения то обстоятельство, признается ли принцип прямого действия международных договоров и соглашений в национальном праве, или такого рода акты могут применяться лишь опосредованно путем их прямой имплементации. Каждое государство, вступающее в Европейский Союз, обязано применять нормы права ЕС независимо от того, какая процедура предусмотрена в отношении наднациональных норм национальным законодательством. В случае, если конституция или иные нормативные акты приходят в противоречие с этим обязательством, они должны быть пересмотрены и изменены прежде, чем будет осуществлена ратификация учредительных актов и договора о вступлении в Союз.

Вместе с тем, говоря о международном договоре как источнике национального конституционного права, нельзя не отметить, что за последнее десятилетие появилась целая серия международно-правовых актов, которые непосредственно трактуют и регулируют осуществление тех или иных прав и свобод, закрепляемых на конституционно-правовом уровне в системе национального права. В первую очередь это относится к известным Пактам о правах человека, заключенным в рамках ООН в 1966 г., и ко многим другим актам гуманитарного характера. Формально закрепленные в этих международных правовых актах положения обязательны для государств, таким образом их подписавших и ратифицировавших. Основное их отличие от актов интеграционных объединений состоит в том, что они далеко не всегда снабжены юрисдикционной защитой. Это относится почти ко всем международно-правовым пактам, исключение, как уже отмечалось, составляет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, предусматрившая создание специальных контрольных органов, и прежде всего Европейского Суда по правам человека, обладающего правом вынесения обязательных решений, подлежащих неукоснительному исполнению. Контроль за осуществлением этих решений принадлежит Комитету министров Совета Европы, в состав которого входят официальные представители всех государств — членов ЕС.

Общие принципы права представляют собой концентрированное выражение наиболее важных сущностных черт и ценностей общей системы права. В них находят свое правовое выражение

наиболее важные демократические ценности, свойственные современному развитому государству. Главный недостаток понятия общих принципов права в том, что оно не вполне конкретно и, следовательно, создает трудности для его применения судом.

## **5. Наука конституционного права зарубежных стран**

Исторически произошло так, что в отличие, например, от науки гражданского или уголовного права наука конституционного права сложилась как самостоятельная дисциплина во второй половине XIX в., а во весь голос заявила о себе только в XX в.

Это сравнительно позднее возникновение объяснить нетрудно. Для того, чтобы конституционное право как юридическая наука сформировалось в структурированную систему знаний, необходимо было, чтобы правовое регулирование форм и способов осуществления государственной власти, т. е. структуры, образования и деятельности органов государства, достигло значительного развития, чтобы сложилась более или менее развернутая система конституционных и иных правовых норм, регулирующих эту сферу отношений, а вопросы государственной жизни (в том числе отношения власти и граждан) решались бы не по произволу того или иного государственного властного лица, а на основе права и в соответствии с ним. Как образно отметил один из русских дореволюционных ученых: "...до тех пор, пока монарх может сказать о себе "государство — это я", науке государственного права нет и не может быть места".

Однако у науки конституционного права имелся иной плацдарм, значение которого трудно переоценить. Это — политическая философия XVIII в., и прежде всего труды таких ее представителей, как Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, Дж. Локк, Д. Дидро, Т. Джейфферсон и др. Именно в этих трудах сформулированы многие принципы, восприятие и развитие которых позволило создать в конечном итоге развернутую конституционно-правовую доктрину, ставшую не только самостоятельной, но и ведущей отраслью юриспруденции. Речь идет о таких принципах, как народный суверенитет, разделение властей, верховенство конституции, неотчуждаемость основных прав и т. п. Однако как ни важна роль политической философии просвещения в генезисе науки конституционного права, историческая дистанция между ними слишком

значительна, чтобы можно было говорить о прямой преемственности.

На первом этапе развития науки конституционного права господствующее положение в ней занимала так называемая "**классическая школа**", заложившая основы развитой демократической конституционно-правовой доктрины. Эту школу называют также "**юридической**", поскольку свою главную задачу ее представители видели в разработке основополагающих принципов, норм, категорий государственного права, систематизации его норм, восполнении пробелов и т. п., что было особенно важным в становлении нового конституционного права. Для обоснования данного научного подхода использовалась методология юридического позитивизма — сознательное ограничение предмета юридической науки лишь правовой формой общественных явлений.

Самый, пожалуй, видный представитель классической школы — немецкий ученый Г. Еллинек постоянно подчеркивал необходимость методологического различия между социальным учением о государстве и учением о государственном праве. Содержание первого — фактическое и историческое; содержание второго — юридические нормы, которые, хотя и должны найти свое выражение в реальном бытии государства, должны быть строго отделены от этого социального бытия.

По своим целям и объективным результатам классическая школа может быть названа либерально ориентированной. В известной мере ее допустимо рассматривать и как своеобразное в методологическом плане отражение в юридической науке установок экономического либерализма. Большинство видных представителей школы придерживалось либерально-демократических взглядов, хотя доля либерального и демократического была различной в разных конкретно-исторических ситуациях. Во всяком случае в рамках этой школы не было влиятельного реакционно-ретроградного крыла.

Вместе с тем на подходы представителей школы к проблемам конституционализма, парламентаризма, законотворчества и многим другим в немалой степени повлияло то обстоятельство, что в рассматриваемый период преобладающей формой правления была монархия, переживавшая процесс превращения в конституционную монархию. Процесс этот был необратим, но достаточно сло-

жен и противоречив, поскольку отражал сосуществование различных социально-политических сил. (Напомним, что до первой мировой войны в Европе было только три республики.) Многие представители классической школы не выступали как сторонники республиканской формы правления, предпочитая эволюцию конституционной монархии в либерально-демократическом духе.

Исключением в этом плане была французская конституционно-правовая доктрина, сложившаяся, когда Франция стала парламентской республикой. Перед П. Мишу, А. Эсменом и другими французскими авторами не стояла задача обоснования равновесия между монархом и парламентом. Традиции, идущие от Декларации прав человека и гражданина 1789 г., не позволяли отказаться от принципа народного суверенитета как источника государственной власти, что предопределило и неприятие ими конструкции "самоограничения государства". Стержневое место в работах французских представителей школы занимал парламентаризм (что соответствовало роли парламента в политической системе страны), а также тесно взаимосвязанные с ним партийная система, избирательное право и т. п. Характерно, что будучи сторонниками парламентаризма, многие авторы, в том числе наиболее известный из них А. Эсмен, высказывались за ограничение всеобщего избирательного права. Эсмен считал наиболее совершенной моделью двухпалатный парламент при широких полномочиях верхней палаты в целях "разумного сочетания духа прогресса и традиций консерватизма". Поскольку во Франции в XIX в. государственный строй и конституции неоднократно менялись, Эсмен настойчиво подчеркивал, что принцип преемственности сильнее всех этих перемен — "государство по природе своей вечно, и юридическое существование его не допускает никакого перерыва".

Виднейшим представителем юридической школы в Англии был А. Дайси. Его труды и сегодня считаются в этой стране классическими. Ключевые моменты во взглядах Дайси — верховенство парламента и "правление права". Именно парламенту, а не народу, по мнению Дайси, принадлежит суверенитет, акты парламента непререкаемы, каково бы ни было их содержание. "Правление права" призвано обеспечить гарантии индивидуальной свободы, и главная роль в этом принадлежит независимым судьям, которые ограждают подданных не только от произвольных актов

администрации, но и от законодателя. Обеспечение прав и свобод Дайси считал сферой не статутного права (законов), а преимущественно "общего права".

Первая половина XX в. — это период стагнации в науке конституционного права России. В значительно меньшей степени это относится к английской и американской юридической литературе, да и в европейской (особенно выдвинувшейся на первый план французской литературе) содержалось немало значимых разработок по проблемам парламентского права, соотношения законодательной и исполнительной властей и расширения компетенции последней, делегированного законодательства и др. Так, тому же Л. Дюги принадлежит формула "собственность обязывает", которую сегодня можно встретить в конституциях многих стран.

Во второй половине XX в. в науке конституционного права происходят существенные позитивные изменения, которые сегодня позволяют охарактеризовать ее как демократическую доктрину конституционного права.

Исходным пунктом этого развития стало осознание мировым сообществом на конкретном историческом опыте, какую угрозу и бедствия несет с собой тоталитарная государственность. После второй мировой войны в странах Западной Европы и в Японии, освободившихся от фашистских и профашистских режимов, были приняты конституции, основанные на фундаментальных демократических принципах. Позднее, после распада социалистической системы, конституции аналогичного типа были приняты в странах Центральной и Восточной Европы. В результате деятельности Организации Объединенных Наций и некоторых других масштабных международных организаций многие конституционные принципы и нормы приобрели характер международно-правовых стандартов. Это конституционное развитие явилось главным фактором, предопределившим характер и ведущие установочные идеи современной науки конституционного права.

Основная из них — организация и функционирование государственной власти в соответствии с принципами правовой государственности при главенствующей роли института основных прав и свобод человека и гражданина. На рубеже нового тысячелетия правовое государство стало фундаментальным понятием науки конституционного права. Напомним, что оно прозвучало впервые

на рубеже XIX—XX вв. в трудах представителей классической школы. Здесь прослеживается преемственная связь, однако различия достаточно существенны. Прежде это было не более чем доктринальное понятие; ныне правовое государство — принцип, закрепленный в большинстве действующих конституций в качестве основы государственного строя. Ранее перспективы правовой государственности связывались исключительно с волей государственной власти в порядке ее "самоограничения"; сегодня они воспринимаются как результат взаимодействия внутригосударственного права с международным, которое сделало принципы правового государства международно-правовыми стандартами. На рубеже веков понимание правового государства не выходило за рамки сугубо юридического подхода; в конце XX в. общепризнаено, что правовое государство может реализовываться, лишь будучи одновременно социальным государством.

Укажем еще на одну чрезвычайно важную особенность науки конституционного права в новом тысячелетии: основные положения и установки конституционно-правовой доктрины, исторически сложившейся на Европейском и Американском континентах, восприняты в ряде стран и за их пределами (например, Индия, Израиль). Вместе с тем нельзя не видеть, что в государствах, имеющих себя исламскими, а под их влиянием и в некоторых других государствах либерально-демократической конституционной доктрине противостоит доктрина, основанная на исламе и отстаивающая иной тип государственного устройства и правового статуса личности. В этой доктрине нет места суверенитету народа, политическому и идеологическому плюрализму, равноправию, независимо от пола и отношения к религии и многим другим демократическим принципам и институтам. С трудом вписывается в эту доктрину даже само понятие конституции, да и то понимаемой как закон, октроированный (дарованный) монархом либо верховным религиозным лидером.

Следует помнить и о том, что предмет науки конституционного права шире, чем само конституционное право. Наряду с источниками и институтами данной отрасли он охватывает историческое развитие конституционного права как такового и его основных институтов, зарубежное конституционное право. Кроме того, наука конституционного права изучает свой собственный путь

развития, разрабатывает свою методологию, определяет свои отношения со смежными научными дисциплинами.

## 6. Конституции зарубежных государств

### 6.1. Понятие и сущность конституции

Понятие конституции сложилось и оформилось в ходе буржуазных революций. Сам термин применялся и в период феодализма, но он имел совершенно другое содержание. Первым конституционным актом считают Великую хартию вольности 1215г. Первыми буржуазными конституциями в собственном смысле слова были Американская 1787 года и Французская 1791 года. В эту же эпоху возникает и институциализируется концепция **конституционализма**, который понимался как правление, ограниченное конституцией. Концепция конституционализма, выведенная из идей естественного права, явилась буржуазно-демократической антитезой феодальной тирании. Объективно идеи конституционализма (конституционного государства, конституционного правления, господства права) были прогрессивными.

Следует иметь в виду, что от обычных правовых норм конституционные нормы отличаются тем, что они закрепляют в широком смысле слова методы и формы осуществления государственной власти и обладают высшей политической важностью и фундаментальностью. Даты принятия конституций в истории любого государства являются важнейшими вехами, отмечавшими переломные моменты его развития.

**Конституция** происходит от латинского *constitutio* — установление, устройство. В науке конституционного права понятие "конституция" применяется в двух смыслах.

1. В материальном смысле — писаный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу.

*2. В формальном смысле* — закон или группа законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

Различаются также понятия *юридической* и *фактической* конституции.

*Юридическая конституция* в материальном и формальном смысле — это всегда определенная система правовых норм, регулирующих указанный выше круг общественных отношений, т.е. основной закон государства, закрепляющий общественно-экономический строй, форму правления, форму государственного устройства и правовое положение личности (предписывает то, что должно быть).

*Фактическая конституция* — это сами такие отношения, т.е. то, что реально существует (реальное осуществление личностью своих прав и свобод, порядок функционирования государственной власти).

Фактическая и юридическая конституции могут как совпадать, так и расходиться. Расхождение свидетельствует о *фиктивности* части норм юридической конституции (наблюдается в странах с авторитарными режимами). В преодолении расхождений большую роль играет конституционная юстиция.

В дальнейшем понятие "конституция" мы будем употреблять в формально-юридическом смысле, т.е. вести речь о законе, обладающем *высшей юридической силой*.

Высшая юридическая сила конституции проявляется в том, что:

1. ее нормы всегда имеют перевес над положениями иных законов и подзаконных актов;
2. законы и иные подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в конституции органами и по установленной ею процедуре;
3. нижестоящие по уровню правовые нормы не должны противоречить ни по существу, ни по форме нормам конституции (в противном случае такие нормы должны быть признаны недействительными).

Социально-политическая сущность конституции заключается в том, что она представляет собой как бы запись соотношения политических сил, существовавшего на момент ее принятия. Это так

называемый общественный договор, в котором согласованы политические интересы различных частей общества.

Социальные функции конституции (общественное предназначение и способы его реализации):

1. *Юридическая* — она главный источник права страны, лежащий в основе всей системы правового регулирования общественных отношений .
2. *Политическая* — она определяет устройство государства, ее отношения с отдельными людьми и их группами, служит правовой основой политической системы.
3. *Идеологическая* — она обращается к признанным в обществе ценностям (права человека , собственность, демократия, семья и т.д.) убеждая человека ради этих ценностей следовать конституционным предписаниям.

Действие конституции.

- 1) Она вступает в силу обычно с момента, указанного в ее заключительных положениях, или в сопровождающем ее принятие особом законе.
- 2) Иногда отдельные ее нормы начинают применяться позднее — обычно по наступлении какого-либо события (выборов и т.д.).
- 3) Как правило, она вступает в силу на всей территории государства.
- 4) Она имеет обязательную силу для всех государственных органов, лиц, учреждений и организаций на территории данного государства, а также для граждан, юридических лиц, учреждений и организаций за границей.
- 5) Она, как правило, признает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над национальным правом.
- 6) Многие конституционные нормы имеют непосредственное действие (обычно это касается прав и свобод).

## **6.2. Основные черты конституций зарубежных стран**

В настоящее время насчитывается более ста действующих конституций. Многие из них принятые более ста лет назад. Однако большинство конституций появилось после второй мировой войны. Каждая из них обладает индивидуальными специфическими

чертами (в них нашли отражение социальные, национальные, политические, исторические, религиозные и иные особенности соответствующих стран) . В то же время конституциям присущи некоторые *общие, совпадающие черты*:

- 1) провозглашают лозунг народного суверенитета (в этом отношении едины как старые так и новые конституции);
- 2) закрепляют институт частной собственности;
- 3) воспроизводят и закрепляют основные принципы разделения властей;
- 4) устанавливают и закрепляют форму правления — республику или монархию;
- 5) устанавливают и закрепляют форму государственного устройства — унитаризм или федерацию (в самом тексте конституции могут отсутствовать прямые предписания об этом);
- 6) провозглашают и устанавливают демократические свободы граждан и подданных;
- 7) определяют принципы организации системы высших органов государственной власти и порядок деятельности составляющих ее подсистем (в их число входят глава государства, правительство, парламент, а в некоторых странах и высший орган конституционного контроля).

Круг вопросов, регулируемых конституциями, различен. При этом старые конституции (США, Норвегия, Бельгия, Аргентина, Люксембург) обычно более суммарны. Так, конституция США содержит в себе лишь общие принципы организации центральной государственной власти и распределения компетенции между Союзом и штатами. Конституции, принятые после второй мировой войны, как правило, более детальны.

### **6.3. Классификация конституций и их внутренняя структура. Порядок принятия конституций**

I. *По способу объективирования основного закона* (т.е. по тому, как объективно выражена во вне воля учредителя).

1. Писаные конституции составлены в виде единого документа, построенного по определенной системе. Обычно писаная конституция состоит из:

- преамбулы (содержит торжественную формулу провозглашения конституции, цели принятия конституции, отсылки на прежнюю конституцию и некоторые другие документы. Обычно не носит нормативного характера);

Наличие преамбулы в конституциях некоторых государств связано чаще всего с тем, что они принимаются в особые, переломные моменты в истории страны. Так, конституции Испании, Португалии, Германии, Японии в своих преамбулах отражают естественное после ликвидации фашизма стремление к построению свободного демократического мирного государства, Преамбула к Конституции Ирландии и Индии — создание независимого государства, к Конституции США — образование федерации.

- основного текста (обычно подразделяется на части, главы, разделы, статьи. Сюда входят нормы о правах и свободах, об основах общественного строя, о системе и статусе государственных органов, о государственной символике, о порядке изменения конституции);

Различия в содержании конституций обусловлены разными обстоятельствами: временем их принятия, степенью демократичности государства, государственным устройством, субъективными факторами. Так, в старых конституциях главы, посвященные правам граждан, либо вовсе отсутствовали, либо состояли всего из нескольких статей, чаще всего закрепляющих личные права и свободы.

В странах с федеративной формой государственного устройства содержание конституций может зависеть от большей или меньшей силы централизаторских тенденций. Так, в некоторых конституциях федераций имеются разделы, регламентирующие систему не только федеральных органов, но и органов власти субъектов федерации, а также формы контроля за деятельностью последних со стороны федеральных властей (Австрия, Бельгия, Индия), чего нет, например, в Конституциях США и ФРГ.

Основные законы государств, входящих в различные национальные сообщества, отразили условия вхождения этих государств в указанные сообщества, например в Европейский Союз.

- заключительных положений (устанавливают порядок вступления конституции в силу. Иногда здесь помещают нормы о порядке изменения конституции или о государственных символах).

- переходных положений (определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми).
- дополнительных положений (содержат толковательные нормы, отдельные исключения из общих правил, регулирование отдельных частных вопросов).
- приложений (в них может содержаться распределение компетенции между федерацией и субъектами — Индия).

В некоторых случаях писаная конституция может состоять из нескольких документов (Израиль, Саудовская Аравия, Канада). Заметный отпечаток на содержание основных законов накладывают исторические традиции. Так, в Швеции традиционно, начиная с XVIII в., к числу конституционных актов относится Акт о свободе печати. Он свидетельствует о том значении, которое придается в стране этой важной демократической свободе и свободе информации граждан.

2. Неписанные конституции — составлены из законов, содержащих конституционные нормы, судебных прецедентов и правовых обычаяев (Великобритания и Новая Зеландия).

Неписаная конституция имеет тот же объем предметов правового регулирования, что и писаная, но ее предписания содержатся не в едином документе, а в огромном числе источников права. Таким образом, форма объективирования неписаной конституции неопределенна.

Пример — Великобритания. Ее конституция состоит из следующих основных частей.

**Статутное право** (Сюда включаются некоторые древние акты и ряд важнейших парламентских законов конституционного характера: Великая хартия вольностей 1215 г., Петиция о праве 1628 г., Билль о правах 1689 г., Акт об устроении 1701 г., Акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрстве 1963 г., Акт о расовых отношениях 1968 г. и др.).

**Общее право** (судебное право, прецедентное право) — было создано королевскими судами и первоначально противопоставля-

лось местному обычному праву. Оно основывалось не на законе, а на принципах справедливости и разума, здравого смысла. Нормы общего права сыграли особо важную роль в сфере определения объема и порядка осуществления гражданских прав и свобод.

**Конституционные соглашения** — правила политической практики, которые считаются обязательными и неукоснительно соблюдаются теми, кого они непосредственно касаются. Юридически они не имеют никакой силы и, тем не менее, составляют важнейшую часть неписаной британской конституции.

**Доктринальные источники** — мнения именитых ученых, к которым обращаются в тех случаях, когда пробел в конституционном праве не может быть заполнен статутом или зарегистрированным решением суда. (Брэктон). Трактат о законах Англии (1250); Блэкстон. Комментарии законов Англии (1565); Коук. Правовые институты Англии (1628); Фостер. Решения королевских судов (1763).

## *II. По способу изменения, внесения поправок и дополнений.*

1. Жесткие конституции изменяются и дополняются в особом порядке, более сложном, чем тот, который принят для обычной законодательной процедуры. По общему правилу конституция изменяется в том же порядке, в каком она была принята. Иными словами, как принятие конституции, так и изменение ее относится к компетенции учредительной власти. Применяются различные способы изменения юридических конституций, которые можно подразделить на *три стадии*:

- инициатива изменения конституции (предоставляется либо парламенту, либо главе государства);
- одобрение предложенного проекта конституции (делается парламентом квалифицированным большинством голосов);
- окончательное одобрение принятого проекта изменения конституции (осуществляется либо главой государства, либо избирательным корпусом посредством референдума).

Можно выделить также те конституции, в основной текст которых не вносятся никакие поправки. Принимаемые конституци-

онные дополнения или изменения включаются отдельными поправками к тексту основного закона. Это относится, например, к Конституции США. Неизменным остается текст основного закона в США. Изменения и дополнения к Конституции включаются отдельно в качестве поправок к ней.

2. Гибкие конституции — изменяются и дополняются в том же порядке, что и обычные парламентские законы (Великобритания и Новая Зеландия).

### *III. По времени действия*

1. Временные — имеющие ограниченный срок действия (принимаются на установленный срок или до наступления определенного события — Конституция Таиланда 1959 г.)
2. Постоянные — имеющие неограниченный срок действия (большинство конституций). Факт установления неограниченного срока их действия, однако, не гарантирует их вечности, а лишь указывает на намерения законодателя в момент принятия). Известны конституции, устанавливающие собственную неотменяемость (Конституции Мексики 1917 г., Греции 1975 г.).

### *IV. Способы принятия конституций*

1. Представительным учреждением (Американская 1787 г. — конвентом (учредительным собранием — конституантой), Французская 1791 г. — Генеральными штатами (парламентом). Это самый распространенный способ принятия конституций.
2. Избирательным корпусом (Французская 1958 г., Датская 1953 г., Камерунская 1972 г., Филиппинская 1987 г.). Этот способ складывается из 2-х этапов — разработка проекта конституции (специальным конституционным комитетом или учредительным собранием) и окончательное его одобрение (избирательным корпусом).
3. Исполнительной властью — октроирование. (Впервые — во Франции в 1814 г. Эти акты назывались Хартиями).

## 7. Конституционный контроль

Конституционализм, как один из важнейших принципов демократии, исходит из предположения о том, что нормы писаной конституции обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим источникам права.

Функция конституционного контроля состоит в поддержании и обеспечении конституционной законности. (Впервые применено Верховным судом США под председательством Джона Маршалла в 1803 г. в решении по делу Мэрбери против Мэдисона).

### **Виды конституционного контроль:**

1. Децентрализованный (американский). Конституционный контроль осуществляется всеми судами общей юрисдикции (США, Аргентина, Мексика, Дания, Норвегия, Канада, Австралия, Индия, Япония).
2. Централизованный (европейский). Конституционный контроль осуществляется специальными квази-судебными органами, которые не входят в систему судов общей юрисдикции (ФРГ, Австрия, Италия, Франция).

### **Признаки конституционной модели правосудия:**

Модель	Американская	Европейская
Основное (главное)	Конституционное правосудие осуществляется всеми судами общей юрисдикции, где Верховный Суд является вышестоящим институтом.	Создаётся единственный специализированный орган контроля он не имеет институционального деления, решение суда является окончательным и не подлежит обжалованию.
Система	Децентрализованная.	Централизованная.
Исполнение	Конституционное правосудие осуществляется только в обычном судебном процессе, решение обязательно только для сторон процесса.	Вне зависимости от конкретного дела.

Конституционный Кон- троль	Осуществляется только профессиональ- ными судьями	Этот признак не явля- ется обязательным.
Конституци- онное право- судие	Может быть иниции- ровано стороной про- цесса.	Суд сам может быть инициатором.

**Объекты конституционного контроля:**

1. обычные, конституционные и органические законы;
2. поправки к конституции;
3. международные договоры;
4. парламентские регламенты;
5. нормативные акты исполнительных органов государственной власти.

**Субъекты конституционного контроля:**

1. физические лица;
2. юридические лица;
3. государственные органы, наделенные правом запроса о конституционности того или иного акта.

**По своему содержанию конституционный контроль может быть:**

1. формальным (проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для принятия нормативно-правых актов);
2. материальным (проверяется содержание нормативных актов с точки зрения соответствия их смыслу конституции).

**Формы конституционного контроля:**

1. предварительный — предполагает проверку конституционности законов на стадии их прохождения через парламент (Швеция, Финляндия, Канада).
2. последующий — проверка на конституционность подвергаются законы промульгированные и вступившие в силу (США, Италия, ФРГ).

В некоторых странах (Франция Ирландия, Никарагуа, Панама) применяются обе формы.

## Глава II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ

### 1. Понятие политической партии

В политических системах зарубежных стран политические партии занимают одно из важнейших мест. Без них при демократическом режиме невозможно само осуществление государственной власти. Слово "партия" происходит от латинского "pars", означающего "часть".

Первоначально политические партии в их современном понимании появились в Европе в период буржуазных революций. Потребность в новом политическом институте была обусловлена самим характером политических перемен. На смену королевскому суверенитету пришел суверенитет народа, произвол абсолютской власти стал заменяться демократическим народным представительством, т. е. системой власти народа, реализуемой через выборных представителей. Вот тут-то и понадобились политические партии. Логика борьбы за представительские мандаты подтолкнула сторонников различных взглядов объединяться в партии. При этом можно говорить о формировании двух лагерей: тех, кто пытался отстаивать прежние порядки, привилегии монарха и феодалов, с одной стороны, и тех, кто выступал за политические свободы, права человека и равноправие — с другой. На данном этапе политические партии, естественно, были еще малочисленными и маловлиятельными. Не имея необходимого опыта, они ограничивались вспомогательной ролью, не претендую на лидерство в политическом процессе.

Качественно новым этапом в развитии политических партий можно считать середину XX века. Резко возросшие роль и значение политических партий подтолкнули законодателя к конституционному регулированию их статуса, свидетельством чего могут служить, в частности, первые послевоенные конституции (Франции, Италии, Японии и др.). Несколько позже — в 60-е годы — в большинстве зарубежных стран стали появляться специальные законы о политических партиях, развивающие и подтверждающие их специфику по отношению к другим общественным организациям, признавая за ними особое место и значение. Другими словами, политические партии получили признание де-юре, стали

конституционно-правовым институтом. Был разработан детальный правовой регламент порядка создания и деятельности политических партий, что, в свою очередь, не могло не содействовать дальнейшему укреплению их позиций. Политические партии стали, по определению многих российских и зарубежных исследователей, органической, т. е. неотъемлемой, частью государственного механизма. Последнее означает, что без политических партий функционирование современного государства в зарубежных странах, полное и эффективное осуществление им своих функций, по сути дела, невозможно.

Наконец, укажем на еще один современный этап развития политических партий в зарубежных странах. В 70—80-е годы законодатель ввел институт государственного финансирования политических партий, т. е. выделения им денег из государственного бюджета. Это решение в известной мере логично, если принимать во внимание сказанное выше: раз политические партии имеют столь высокое значение для жизнедеятельности государства, то последнее должно позаботиться об их финансовом обеспечении.

У данной проблемы, правда, есть своя оборотная сторона: при этом неизбежно затрагивается природа политических партий как общественных организаций, начинает прослеживаться тенденция к их известному огосударствлению. А это, в конечном счете, может отразиться на самой способности политических партий успешно выполнять свои основные функции.

С середины XX века у политических партий появились мощные конкуренты — различные группы давления, лоббисты и пр. Все активнее политикой стали заниматься предпринимательские союзы. Быстро развиваются прямые и обратные, явные и скрытые взаимосвязи между бизнесом и политикой, что привело даже к появлению новых терминов — "политические инвестиции", "политический бизнес" и др. Политические партии потеряли свою былую монополию в политике. Этот факт бесспорен. Однако это никак не отражается и не может отразиться на роли и функциях партий в жизнедеятельности государственных институтов власти (правительства, парламента и др.). Тут у них конкурентов по прежнему нет.

Политическая партия — это активная и организованная часть общества, объединенная общими интересами, целями или идеала-

ми и стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом влиять на ее осуществление.

Т.е. партия – это специфический вид общественного объединения ☐ целью которого является участия в политической жизни государства.

Партия — это открытия политическая сила, имеет организационную структуру, вырабатывает собственную программу национального развития, **характеризуется** длительным периодом существования.

Политические партии представляют такой правовой и политический институт который является посредником между государством и структурой гражданского общества.

## **2. Организационное строение и виды политических партий**

Особенность партий как организаций прежде всего политических, ориентированных на борьбу за власть, очевидно предполагает разработку ими соответствующих программных документов. Наличие программы, основополагающего партийного документа, предопределяющего все ее действия и инициативы — важнейшая отличительная черта политической партии.

В программе, как правило, декларируются основные стратегические цели партии и способы их достижения; излагаются вопросы тактики партийной борьбы, отношения с возможными союзниками; указываются важнейшие политические, экономические, социальные, международные ориентиры и приоритеты, а также предполагаемые конкретные шаги в указанных сферах, в случае если партия придет к власти; намечаются ориентировочные сроки реализации поставленных целей. Иначе говоря, программа — это "лицо" партии.

Программа служит основой для классификации политических партий, определения конкретного места каждой из них в политической палитре.

### ***Основные виды политических партий:***

1. **Консервативные** — выступают за ограниченное государственное регулирование в сфере экономики и социальной сфере, а также за сокращение налогов (республиканская и демократическая партии США, консервативная партия Великобритании, ХДС ФРГ, ЛДП Японии и др.).

2. **Социал-демократические** — отстаивают усиление государственного вмешательства в экономику, включая частичную национализацию и финансирование социальных программ за счет увеличения прогрессивных налогов (лейбористская партия Великобритании, социалистические партии во Франции, Италии и Испании, социал-демократические партии в Германии и скандинавских странах).
3. **Коммунистические** — выступают за огосударствление экономики, в той или иной степени придерживаются идеологии марксизма-ленинизма или его модификаций.
4. **Конфессиональные (вероисповедные)** — активно используют в своей деятельности религиозную идеологию (ХДС ФРГ, социально-христианская и христианская народная партии Бельгии).
5. **Либеральные** — придерживаются центристских позиций (ЛДП Великобритании, либеральная партия Канады, Свободная демократическая партия ФРГ).
6. **Националистические (фашистские и нефашистские)** — правое крыло Австрийской партии свободы, Демократический фронт франкофонов Брюсселя и Фламандский блок (ультраправая националистическая партия) в Бельгии, Шотландская националистическая партия и Уэльская националистическая партия в Великобритании.

## 8. Партии «зеленых»

Классификация партий по особенностям структуры – каждая партия по мимо формальной имеет неформальную структуру: если партия имеет фракции её относят к партиям со слабой структурой.

**В зависимости от участия в государственном управлении:**

- Парламентские.
- Непарламентские.

**По идеологическому признаку:**

- Правовые.
- Идеологические.
- Радикальные левые и правые
- Экстремистские левые и правые

Классификация партий **в зависимости от соответствия программы и деятельности партии конституции:**

- Конституционные
- Антиконституционные. Антиконституционными могут быть признаны те партии в чьих интересах содержится цель противоречащая конституционному строю, а также угрожающая целостности гос, суверенитету, например, предполагающие создание собственных военизированных подразделений.

**Классификация партий по количественному принципу участия во властных структурах:**

1. **Кадровые.** В основу этой классификации положено само развитие партий — это наиболее ранние партии они начинают формироваться в некоторых странах, представляют собой ассоциации известных политиков или общественных деятелей которые заключают неформальные соглашения с целью проведения во властные структуры своего кандидата. Такие партии перестают существовать с момента достижения цели.

2. **Массовые.** Такие партии возникли в Европе только в конце 19го в. и развились в начале 20го. Их основная функция обеспечить проведение в представительный орган власти не конкретного лица, а группу депутатов, отражающих идеологию данной партии.

### ***Организационная структура политических партий***

Для реализации программных установок и задач политические партии, естественно, должны располагать соответствующим механизмом. Базисным звеном такого механизма является сама партийная организация. Наличие последней — еще одна из важных отличительных характеристик политической партии как конституционно-правового института.

- **Организационно оформленные партии ("Кадровые партии").** Имеют централизованный партийный аппарат. Член партии получает партийный билет, уплачивает партийные взносы и подчиняется партийной дисциплине (ЛДП Японии, ХДС ФРГ, Австрийская народная партия, партия центра Швеции, ИНК и др.).
- **Организационно неоформленные партии.** Отсутствует институт официального членства. Однако это компенсируется наличием разветвленного аппарата профессиональных партийных чиновников. Основная задача таких партий —

добраться победы на выборах (республиканская и демократическая партии США, консервативная партия Великобритании).

Партийные организации строятся, как правило, на следующей основе. В каждой политической партии есть рядовые члены и есть руководящие органы, координирующие и направляющие действия рядовых членов. Высшим руководящим органом партии является съезд. Регулярность созыва съездов различна: чаще — раз в два года. Бывают и ежегодные съезды (у левых партий), бывают и другие варианты — Республиканская и Демократическая партии США, например, проводят свои съезды только в год президентских выборов, т. е. каждые четыре года. На съездах решаются принципиальные политические вопросы или, как в США, утверждаются официальные кандидаты в президенты.

Текущая работа партии направляется центральными руководящими органами (исполнительными бюро, политическими комитетами и т. д.), избираемыми на съездах, во главе с лидером (председателем, генеральным секретарем) партии. Как правило, узкая группа руководящих работников концентрирует в своих руках огромные полномочия, предопределяя как решение всех партийных дел, так и общие программные установки партии. Но что особенно важно, в их руках находится кадровая политика, т. е. подбор кандидатов в состав правительства и на ведущие государственные посты в случае победы данной партии на парламентских выборах. В этом важнейший залог авторитета и огромного влияния членов руководства в партии — они предопределяют перспективу, да и саму возможность политической карьеры для рядовых членов.

Основу партии составляет ее аппарат. Обычно он состоит из высококвалифицированных профессионалов. Крупные общенациональные политические партии, естественно, имеют как центральный аппарат, находящийся в столице, так и периферийные органы, направляющие партийную работу на местах. При этом зачастую весь партийный аппарат строится на централизованной основе, подчиняясь жесткой партийной иерархии, что является немаловажным условием эффективности партийной деятельности.

Местные партийные органы обычно строятся по территориальному принципу, т. е. они как бы "привязаны" к политико-

территориальному делению страны. Это существенно облегчает предвыборную рекламно-пропагандистскую работу политических партий, поскольку именно на этой же основе, как известно, создаются и избирательные округа. Значительно реже используется территориально-производственный принцип (создание местных партийных организаций, например, на крупных предприятиях). Данный принцип практикуется иногда коммунистическими партиями, опирающимися в данном отношении на опыт партийного строительства в бывших социалистических странах (где это было нормой). В странах с рыночной экономикой возможности этого ограничены помимо прочего институтом частной собственности.

В большинстве политических партий организационно оформлена взаимосвязь между органами партии и ее членами. Нередко допускается как индивидуальное, так и коллективное членство. В состав Лейбористской партии Великобритании, например, входят профсоюзы — Британские тред-юнионы.

Существует определенная процедура вступления в партию (порой даже требуется кандидатский стаж), члены партии имеют специальный документ (партийный билет или карточку), уплачиваются партийные взносы (ежегодно, реже ежемесячно), должны подчиняться партийной дисциплине. Последняя, однако, не исключает возможности существования в политических партиях фракций, объединяющих членов партии, чья позиция, находясь в рамках общего политического курса, тем не менее отличается известной спецификой. Более того, во многих случаях за стабильными фракциями фиксируются квоты в руководящих партийных органах.

Все основные вопросы обычно фиксируются в уставе партии — специальном документе, регламентирующем организационную структуру и нормы внутрипартийной жизни. Устав — документ сугубо внутрипартийный. Однако иногда законодатель формулирует развернутые требования к партийному уставу, стремясь тем самым юридически гарантировать демократизм внутрипартийной жизни.

### **3. Функции политических партий**

Наглядное представление об общей роли и значении политических партий в обществе и государстве дает анализ их функций, т.

е. основных направлений их деятельности, обусловливаемых решаемыми политическими партиями задачами. При этом следует говорить о двух основных группах функций, отражающих две сферы деятельности политических партий: во-первых, о функциях, связанных с деятельностью политических партий как медиатора, посредника между обществом и государством, и, во-вторых, о функциях, обусловленных их важнейшей ролью в жизнедеятельности государственного механизма.

### **Функции:**

- Обеспечение – политической коммуникации между политической элитой и массами (установление и поддержание эффективной обратной связи между правящими верхами и обществом в целом).

Получая информацию о том, как в обществе воспринимаются те или иные шаги правительства, что пользуется поддержкой масс, а что нет, какие проблемы теряют актуальность, а какие, наоборот, оказываются в центре внимания, правящая элита получает возможность оперативно корректировать проводимую политику, меняя соответствующие приоритеты, а при необходимости и предпринимать активные меры по воздействию на общественное мнение.

Данная функция называется коммуникативной. Механизмы ее реализации разнообразны — от активного использования партийных средств массовой информации, проведения массовых партийных мероприятий (митингов, демонстраций, акций протеста, масштабных рекламно-пропагандистских кампаний и т. д.) до регулярных личных контактов партийных активистов, в том числе и лидеров с избирателями, особенно на местах. Подобного рода партийная деятельность является одним из важных компонентов, позволяющих правительству оставаться у власти весь положенный ему срок, а затем и претендовать на повторное назначение.

- разработка политического курса, направленного на решение существующих в обществе проблем; если партия уже находится у власти то его реализация
- Воспроизведение самой партии, т.е. рекрутование новых членов, воспитание активистов, мобилизация избирателей на

поддержку партийных кандидатов, подбор лидеров и продвижение их на руководящие должности в органах государства и массовых общественных организациях;

- прямое или опосредованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри- и внешнеполитического курса государства; формирование альтернативы к существующим государственным нуждам; формирование и контроль за деятельностью органов власти;
- мирное разрешение социальных конфликтов; обобщение разнообразных социальных интересов
- идеологическая.

### **Роль партий:**

1. В наиболее развитых странах – интегративная, объединяющая граждан
2. Для развивающихся государств множественность партий является гарантом существования оппозиции.

### **4. Институциализация политических партий**

Институциализация партий стала возможна только в 20 в. в связи с демократией законодательства.

Выделяют два основных метода регулирования правового статуса и порядка деятельности политических партий:

- **Внешний метод** регулирования — осуществляется посредством принятия конституций, обычных парламентских законов и вынесения судебных решений. В этих актах степень детализации и определенности положений, касающихся политических партий различна, но само их наличие представляет совершенно определенную черту современного конституционализма.
- **Внутренний метод** регулирования — осуществляется самими политическими партиями через их центральные и местные руководящие органы. Руководящие органы партий — съезды, конференции, центральные и национальные комитеты и т.д. принимают программы, уставы, правила, инструкции по вопросам организационной структуры и партийной деятельности. Для современного этапа харак-

терна тенденция к более тесным контактам между аппаратом политических партий и государственным аппаратом.

Сегодня статус и порядок деятельности политических партий регламентируется: конституционно; в рамках органических законов; нормами текущего законодательства; в форме судебных решений, затрагивающих конкретные аспекты деятельности партий, создавая тем самым прецеденты, которые являются немаловажным источником конституционного права.

В настоящее время уже ни одна из вновь принимаемых конституций не обходит партии своим вниманием. При этом на уровне конституции, разумеется, фиксируются лишь главные, принципиальные особенности правового статуса политических партий. Во-первых, конституция закрепляет место и роль партий в общественно-политической жизни. Важнейшей их функцией признается участие в подготовке и проведении выборов, содействие формированию воли избирателей. "Партии содействуют формированию воли народа" — сказано, например, в п. 1 ст. 21 Основного закона Германии. Во-вторых, конституция закрепляет принцип свободного образования и деятельности партий, как важнейшего критерия демократии. Более того, органы конституционного надзора ряда стран (Верховный суд США в 1968 г., Конституционный совет Франции в 1971 г.) в своих решениях специально подчеркивали, что свобода партийной деятельности является одной из "наиболее ценных свобод" западного общества. В-третьих, конституция недвусмысленно формулирует условия, при которых политические партии могут пользоваться правом на свободную деятельность, т. е. фиксирует пределы пользования свободой.

Органические законы (законы о выборах, регламенты палат парламента и др.), как правило, касаются лишь одного из аспектов деятельности политических партий, имеющего непосредственное отношение к тому институту, которому посвящен данный правовой акт.

Специальные законы (текущее законодательство), напротив, подходят к вопросу широко, стремясь охватить все аспекты жизнедеятельности политических партий.

**Создаются партии как правило в явочном порядке.**

Регистрация  условие образования статуса юридического лица.

В ряде государств регистрация имеет сложный характер и несколько этапов:

- Предварительная регистрация.
- Регистрация по итогам участия выборах (*лат. AM.*).

Один из важнейших элементов институциализации политических партий — правовое регулирование финансовых аспектов их деятельности.

Законодательство, касающееся регулирования финансовых аспектов деятельности политических партий:

- регулирует размеры и порядок предоставления частных пожертвований и взносов в партийные кассы;
- лимитирует предвыборные расходы, т. е. учреждает контроль за тем, как партии расходуют финансовые ресурсы;
- вводит институт государственного финансирования политических партий или оказания им прямой помощи за счет бюджета.

Работа по первому направлению не вызывает значительных затруднений. Закон четко фиксирует размеры частных пожертвований в партийные кассы. В США, например, прямой взнос одного частного лица для поддержки партии, согласно закону 1974 г., не должен превышать в рамках одного года 25 тыс. долларов. Еще 25 тыс. долларов частное лицо может истратить на своего кандидата по своему усмотрению, но не вступая с ним в непосредственный контакт. Взносы юридических лиц ограничиваются 5 тыс. долларов на каждого кандидата при каждом голосовании — т. е. раздельно при праймериз (предварительное голосование) и собственно выборах.

Наибольшие трудности вызвало третье направление: переход к прямому государственному финансированию политических партий неизбежно затрагивает их природу как общественных организаций. Сам факт того, что партии соглашаются брать деньги у государства, попадая в финансовую зависимость от него, явно ставит под вопрос возможность выполнения ими своей первой функции — представлять и отражать интересы общества, быть медиатором между обществом и государством. Принципиальная важность данного вопроса долго тормозила введение прямых дотаций. В конечном счете правовое решение все же было найдено:

"Поскольку проведение выборов является политической задачей и поскольку конституция отводит решающую роль в ее осуществлении партиям, — отмечается, в частности, в специальном Заключении Федерального конституционного суда Германии, — необходимо, чтобы государственные финансовые средства не только использовались для подготовки непосредственно самих выборов, но и были доступны для партий, участвующих в их организации и проведении".

Однако учитывая деликатность проблемы, решать ее нужно чрезвычайно осторожно. Конкретный механизм помощи должен быть таким, подчеркивается в Решении Конституционного совета Франции, чтобы он ни в коем случае "не приводил ни к установлению зависимости политических партий от государства, ни к компрометации демократических форм выражения различных взглядов и идей". Отмеченные установки легли в основу соответствующего законодательства.

Общий характер законодательства о финансировании политических партий, фиксируемые условия и порядок распределения средств, свидетельствуют, что при его разработке, по сути дела, преследуются две задачи. Во-первых, законодатель, безусловно, стремится ограничить очевидные злоупотребления, ищет пути оздоровления политического процесса, формулируя новые "правила игры", т. е. заботится о сохранении и развитии институтов демократии. Во-вторых, что не менее очевидно, он далеко не беспристрастен. Его основная цель — сохранить сложившийся баланс сил, существующую, выгодную для политической элиты, систему власти, отложенные, доказавшие свою эффективность механизмы и инструменты ее реализации.

## **5. Партийные системы**

Партийная система — результат динамики политического процесса. Она создается самой жизнью. Ее специфика складывается под воздействием многих факторов: конкретного соотношения политических сил, исторических традиций и обстоятельств, особенностей национального состава населения, влияния религии и т. д.

Партийная система — стабильная полит конфигурация определяемая количеством и параметрами партии.

Партийные системы очень разнообразны. Как правило, для зарубежных стран характерно наличие нескольких политических партий.

Характер партийной системы определяется возможностью и степенью реального участия легально существующих политических партий в формировании государственных органов, прежде всего правительства, а также возможностью воздействия этих партий на выработку и осуществление внутри- и внешнеполитического курса государства. Причем важно не число политических партий вообще, а число и политическая ориентация тех партий, которые реально принимают участие в осуществлении названных функций. Здесь следует проводить различие между многопартийной системой и многопартийностью, или **множественностью партий**. С этой точки зрения различают следующие основные разновидности партийных систем: многопартийные, двухпартийные и однопартийные.

**Квалифицировать партии** можно либо по возможностям и взаимодействию партий:

- Мажоритарные партии – способны собрать 50% и более голосов избирателей.
- Миноритарные — способны собрать менее 30% голосов избирателей.
- Доминирующие — способны собрать от 30 до 50% голосов избирателей либо по количественному признаку.

**Многопартийная система** имеет ряд важных с точки зрения демократии преимуществ:

- она наиболее полно раскрывает потенциал развития и само-регуляции гражданского общества, тем самым обеспечивая последовательный демократизм политического процесса;
- она делает саму политику более открытой, так как включает механизм межпартийной конкуренции и взаимной критики: оппозиция никогда не упустит шанса сделать достоянием гласности то, о чем правящая партия предпочла бы промолчать;
- она повышает эффективность процесса принятия решений, так как всегда предлагает разнообразные, альтернативные идеи и концепции;

- она обеспечивает необходимую гибкость власти в критических ситуациях.

Мало чем отличаясь от классических многопартийных систем в обычных условиях, "блоковая" система, сложившаяся в 60—70-е годы, приобретает большое своеобразие в периоды проведения избирательных кампаний. Для нее показательна резкая поляризация политических сил, группирующихся в два противостоящих друг другу блока. При этом партии определяют свою предвыборную стратегию, исходя из принадлежности к одному из блоков. Партии и кандидаты, остающиеся вне рамок блоков, практически не имеют шансов на успех. Функционирование подобной системы в своих основных чертах напоминает функционирование двухпартийной системы.

Многопартийные системы можно подразделить на следующие группы:

- **Многопартийные системы без монопольно господствующей партии.** Ни одна партия не располагает абсолютным большинством в парламенте — Италия, Бельгия, Дания, Нидерланды.
- **Многопартийные системы с монопольно господствующей партией.** Абсолютное парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийные правительства: Мексика — Институционально-революционная партия; Индия — Индийский национальный конгресс.
- **Двухпартийные системы.** Монопольное господство двух партий, попеременно сменяющих друг друга у власти: США — республиканская и демократическая; Великобритания — консервативная и лейбористская.

Преимущества двухпартийности очевидны. Она обеспечивает большую стабильность правительства. Однопартийный кабинет свободен от неустойчивости коалиционных соглашений. В сочетании с повсеместно распространенной сегодня партийной дисциплиной, с традицией сохранять пост главы правительства за лидером победившей на выборах партии, который таким образом со средоточивает в своих руках всю полноту и государственной и партийной власти, данная система гарантирует большую эффективность исполнительной власти.

Создавая трудности для деятельности третьих партий, отсекая их от власти, двухпартийная система ставит надежный барьер на пути радикально настроенных сил как слева, так и справа.

Тем самым одновременно решаются две задачи. С одной стороны, принципиальные противники существующего режима могут действовать свободно (пока работают в рамках закона), могут рекламировать себя, предлагая своих кандидатов избирателю, т.е. обеспечивается полная демократия. С другой же — реальной угрозы для власти радикальные силы не представляют, ибо доступа к ней фактически не имеют. Другими словами, в отличие от многопартийности, двухпартийность безусловно гораздо более надежный и эффективный инструмент защиты демократического режима.

**Однопартийные системы.** Существуют в странах с авторитарными политическими режимами — Габон, Заир, Камерун и др.

Однопартийность означает, что в данной стране только единственная политическая партия получает статус легальной, а значит, и право формировать правительство при юридическом запрещении (но не обязательно фактическом отсутствии) всех других партий. Само по себе это автоматически приводит к глубинной реорганизации всей политической системы:

- институт выборов полностью выхолащивается (даже если выборы все-таки проводятся), ибо никакой реальной альтернативы избирателю не предлагается;
- происходит сращивание партийного и государственного аппарата. При этом центр принятия политических решений переходит к партийному руководству, рассматривающему государство не более как административный механизм для реализации своих решений;
- де-факто теряется различие между государственным и партийным бюджетами, что многократно усиливает позиции господствующей партии в обществе;
- общественные организации теряют самостоятельность, огосударствляются, превращаясь де-факто в инструмент тотального контроля власти над гражданами. Тем самым гражданское общество практически разрушается;

- выхолащивается понятие законности, ибо при жесткой обязанности рядовых граждан четко исполнять все решения властей сама власть откровенно ставит себя над законом. Политическая воля и декларируемые властью цели становятся очевидно приоритетными;
- вводится официальная идеология, обязательная для всех учебных программ, полностью исключающая свободу мысли;
- фактически разрушается институт прав и свобод человека, ибо безусловным приоритетом объявляется "общественный" (т. е. партийный) интерес. Конкретная личность рассматривается лишь как инструмент, средство в реализации "общественного" интереса.

Иначе говоря, однопартийность по самой своей суши неизбежно приводит (даже если теоретически предположить, что таковое изначально не предполагалось) к установлению жесткого диктаторского режима при тотальном контроле одной партии над государством, обществом и каждой конкретной личностью. Убедительным тому подтверждением могут служить конкретные исторические примеры. Однопартийные системы существовали в нацистской Германии и фашистской Италии. На однопартийности, при официальном конституционном закреплении "руководящей роли" компартии, держалась власть во многих бывших социалистических странах Восточной Европы и СССР.

Все диктаторские режимы, как правило, обладают немалыми средствами самозащиты. Свергнуть их сложно. Обычно это происходит либо в связи с военным поражением, либо с попытками самореформирования, когда ослабляются навязанные обществу пути и режим взрывается изнутри (что, собственно, и произошло в 80-х годах в Восточной Европе).

Сегодня однопартийные системы в классическом варианте сохраняются в последних бастионах социализма — на Кубе и в КНДР.

## Глава III. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### **1. Содержание и способы определения правового положения личности**

Вопрос о правах человека и гражданина является составной частью проблемы фактического положения личности в обществе и государстве.

Различаются ли понятия "правовое положение" и "правовой статус" личности? Этимологически и по существу понятия "правовое положение" и "правовой статус" совпадают. Однако положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и всеми другими видами социальных норм и называется общественным статусом. Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности только с государством, а не с обществом в целом.

*В самом общем виде правовой статус личности определяется как юридически закрепленное положение личности в государстве и обществе.*

**Выделяют несколько видов правового статуса:**

1. общий или конституционный статус человека и гражданина;
2. специальный или родовой статус определенной категории граждан;
3. индивидуальный статус (пол, возраст, семейное положение и т.д.);
4. статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством;
5. отраслевые правовые статусы (уголовно-процессуальный, административно-процессуальный и др.);
6. статус физического лица и т.д.

Конституционный статус является единственным и одинаковым для всех граждан, делающим все иные статусы производными от него.

**Структура конституционного статуса личности:**

- гражданство;
- правосубъектность (правоспособность и дееспособность);
- основные права, свободы и обязанности;

- правовые принципы;
- гарантии правового статуса.

Основу правового положения личности составляют ее права, свободы и обязанности.

Конституционное обеспечение прав человека складывается из:

- 1) текста самой конституции;
- 2) системы конституционно-применительных нормативных актов;
- 3) решений судов.

Конституционные гарантии прав личности действительны тогда, когда они закреплены не только (и не столько) в тексте Основного Закона, сколько в развернутой системе устоявшихся процедурных правил, которые на практике реализуют жизненность этих конституционных гарантий.

Для оценки реальности обеспечения прав человека конституционно-правовая практика значительно важнее чистой конституционной теории, закрепленной в тексте соответствующего раздела Основного Закона.

В качестве успешно действующей (или действовавшей) конституционной схемы можно признать только ту, которая обеспечила своим гражданам максимально возможный для данного периода времени уровень развития прав и свобод.

**Способы определения правового положения личности:**

- *позитивный* (разрешительный) — устанавливает или констатирует, что субъект обладает определенным правом;
- *негативный* (запрещающий) — запрещение любому субъекту нарушать или ограничивать определенное право или определенную свободу.

## **2. Понятие и конституционно-правовое регулирование гражданства**

Важнейшей юридической предпосылкой правового положения личности в обществе является состояние **гражданства**, т.е. политическая принадлежность индивидуума к данному государству, которая обуславливает характер политico-правовых отношений между личностью и государством. *Гражданство* — это устойчивая правовая связь человека со своим государством, обусловли-

вающая взаимные права и обязанности граждан и государства в случаях, указанных в законе.

Гражданин находится под суверенитетом государства, и государство может требовать от него выполнения обязанностей, даже если он пребывает за границей. Государство, со своей стороны, должно защищать граждан на своей территории и оказывать им покровительство, когда они находятся за ее пределами.

Наряду с термином "гражданство", в монархиях употребляется термин "подданство". Эти понятия сегодня тождественны.

***Способы приобретения гражданства:***

1. по рождению (филиация — от лат. "филиус" — сын) — на основе принципов "права крови" или "права почвы" (в странах Американского континента);
2. прием в гражданство (натурализация) — по заявлению иностранца (условия: проживание определенный срок на территории данной страны, владение ее языком, наличие средств к существованию и др.);
3. восстановление в гражданстве — для лица, по какой-то причине утратившее гражданство (обычно упрощенный порядок);
4. выбор гражданства (оптация);
5. трансферт (в отличие от оптации не предоставляет право выбора)

Практике известны и другие способы:

- вступление в брак;
- занятие определенных должностей и др.

Сам способ приобретения гражданства может оказать определенное влияние на последующий правовой статус индивидуума, причем, как правило, это влияние сводится к определенным ограничениям правоспособности тех лиц, которые приобрели гражданство по натурализации (различного рода политические, экономические, религиозные, расовые и др. ограничения).

***Основания прекращения гражданства:***

1. отказ от гражданства (выход из гражданства);
2. утрата гражданства (особый случай);
3. лишение гражданства — санкция государства (Германия, Австрия, Испания).

Сложность, противоречивость и запутанность современного законодательства о гражданстве породили такие аномалии, как **безгражданство** (апатриды) и **множественное гражданство** (би-патриды). Оба состояния, как правило, порождаются несовпадением принципов приобретения и прекращения гражданства в различных странах.

**Режим иностранцев.** В демократических странах иностранцы по своему правовому статусу в основном приравниваются к собственным гражданам (национальный режим), за отдельными изъятиями:

1. не подлежат призыву на военную службу;
2. не пользуются избирательными правами;
3. не могут осуществлять некоторые занятия, занимать некоторые должности, а иногда приобретать некоторые объекты собственности.

Демократические конституции обычно предусматривают возможность предоставления **политического убежища** иностранцам (однако это не влечет автоматического предоставления гражданства).

В некоторых странах запрещена высылка из страны как своих граждан (**экспатриация**), так и законно находящихся в стране иностранцев. Так же запрещается выдача (**экстрадиция**) иностранным государством своих граждан и иностранцев, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами.

### **3. Классификация прав и свобод**

Конституции и другие формы конституционного права провозглашают права и свободы самого различного характера и содержания.

Существует ли юридическое различие между правом и свободой? Юридическое различие между *субъективным правом* и *свободой* провести трудно. И то и другое есть *мера возможного поведения лица*. Однако, когда речь идет о субъективном праве, имеется в виду наличие корреспондирующей обязанности у другого субъекта это право реализовать. Когда же говориться о свободе, имеется в виду запрещение кому бы то ни было эту свободу отрицать или ограничивать.

Современное конституционно-правовое учение о свободе может быть кратко выражено в следующих основных положениях:

- все люди свободны от рождения и никто не вправе отчуждать их естественные права. Обеспечение и охрана этих прав — главное назначение государства. Равенство возможностей для всех — основа свободы;
- свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому и общему благу. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена правами и свободами других людей, принципами морали и нравственности, интересами всеобщего благосостояния. Демократическое общество основано на разумном балансе между свободой и социальной справедливостью, свободой и государственным интересом;
- границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы. Свобода и правопорядок не антагонисты, если закон демократический. Следовательно, все, что не запрещено, то дозволено;
- часть дозволенного определяется через права человека. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности, но ни один набор прав не исчерпывает содержания свободы. Ограничение прав возможно только на основании закона, способствующего общему благосостоянию в демократическом обществе.

**Права человека и права гражданина.** Подчеркивая две составные части в формуле "права человека и права гражданина", конституционно-правовая теория исходит из того, что первые происходят из естественного права, а вторые — из позитивного, хотя и те и другие носят неотъемлемый характер. Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство). Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся как к общепризнанным правам человека, так и ко всем правам гражданина, признаваемым в данном государстве, а негражданин — лишь первой частью этого комплекса. Эта "дис-

"кrimинация" допускается международным сообществом и объясняется правомерным желанием каждого государства предоставить весь комплекс прав только лицам, устойчиво связанным с судьбой страны и в полной мере несущим конституционные обязанности.

Некоторые права предоставляются исключительно гражданам по соображениям исторического и экономического порядка (например, во многих государствах право частной собственности относится к категории прав человека, в то время как право частной собственности на землю является только правом граждан). При возрастающей миграции населения разных стран, и прежде всего рабочей силы и беженцев, а также в связи с развитием широких контактов в мире бизнеса, науки и культуры в каждой стране постоянно находится, а часто избирает ее местом своего жительства много людей, которые по разным причинам или временно не приобретают гражданства государства пребывания. Их положение определяется только статусом прав человека, который, однако, охраняется каждым государством в силу его конституции и международного права. В связи с этим конституции стран мира, следуя установившейся в международно-правовых актах терминологии, говоря о правах человека, употребляют слова "каждый имеет право...", "никто не может быть лишен..." и т.п. Когда же речь идет о правах, предоставляемых только лицам, имеющим гражданство данного государства, то употребляется четкая формулировка "граждане имеют право". Следовательно, за терминологическим различием стоит различие правового статуса, т.е. объема прав и обязанностей человека и гражданина.

**Принцип равенства. Равенство** — один из главных лозунгов первых демократических революций. Эти нормы были направлены против дискриминации и сословных привилегий и являются собой основополагающий принцип института прав и свобод. Все конституции, стоящие на позициях демократического правового государства, закрепляют равенство, одновременно запрещая дискриминацию. С этого начинается изложение всех прав и свобод человека во Всеобщей декларации прав человека (ОН, 1948 г.).

Юридическое содержание этого принципа заключается в признании равенства всех граждан перед законом и судом. Все граждане должны быть наделены одинаковыми правами, в равной степени отвечать перед законом за совершенные правонарушения. В

---

обществе не должно быть никаких групп или отдельных лиц, за которыми закон признает какие бы то ни было привилегии, исключительные права и льготы. Именно в таком значении принцип равенства получил широкое закрепление в конституциях и законах, судебной практике.

Конституционное право обеспечивает только юридическое, т. е. формальное, равенство между людьми. Коммунистическая идея фактического уравнения людей по сути своей противоречит свободе человека, носит утопический и противоестественный характер. Она ведет к насилиственному переделу, а затем уравнению в бедности. Провозглашенное в некоторых конституциях социальное равенство призвано лишь смягчить фактическое неравенство между людьми путем перераспределения доходов и развития государственных институтов социальной помощи.

Принцип равенства не порождает каких-либо конкретных субъективных прав и обязанностей для людей. Он представляет собой, скорее, правило, обращенное к государству, которое должно противодействовать любой дискриминации граждан со стороны своих органов. Но даже в этом своем значении принцип равенства весьма важен для определения правового статуса гражданина, его взаимоотношений с государственной властью.

Равенству граждан противостоит дискриминация, являющаяся формой насилия над человеком. Она заключается в попрании или ограничении его прав по признакам социальной, расовой, национальной или языковой принадлежности, пола, возраста, религии, цвета кожи, политических и иных убеждений, имущественного или иного положения. Дискриминация выступает как отрицание равенства граждан и основных принципов демократического правового государства.

Всеобщая декларация прав человека, Международные пакты о правах человека и другие международно-правовые документы запрещают дискриминацию по всем признакам. Такой запрет содержится во всех современных конституциях, в различных законах и правовых обычаях.

В прошлом в ряде стран дискриминация возводилась на уровень государственной политики. Так, в фашистских государствах утверждалось расовое превосходство, подвергались преследованию люди левых убеждений, проповедовался антисемитизм. В

социалистических государствах проводились репрессии против инакомыслящих, ограничивались права людей в зависимости от социального происхождения (люди из так называемых "нетрудовых слоев"). Расизм и апартеид признавались даже конституционными принципами. Тяжелое наследие дискриминации проявляется и в наше время, хотя чаще она выступает в скрытых формах.

**Расовая дискриминация.** Формально-юридически она запрещена почти во всех странах. В США это было сделано больше ста лет назад. Ряд позитивных решений принял в последние десятилетия Верховный суд США (о запрете расовой сегрегации в школах, об отмене расистских законов в штатах и др.). Однако на практике расовая дискриминация все же не исчезла. Этому способствует позиция властей, которые в некоторых штатах под маской защиты "свободы выбора" оправдывают фактическое сохранение сегрегации в государственных школах, если негры "добровольно" отдают своих детей в школы для черных. В целом по стране значительная часть небелых детей учатся в сегрегированных школах. Ссылаясь на конституционную свободу слова, расисты проводят пропаганду расовой ненависти. Вместе с неграми на бесправие обречены мексиканцы, индейцы и представители других национальных меньшинств. Однако в настоящее время в США складывается противоположная тенденция: белого в любой момент могут обвинить в дискриминации в отношении афро-американцев, что в итоге приводит к дискриминации белых.

В Великобритании, Германии, Франции широкое распространение получила дискриминация чернокожих выходцев из Азии, Африки и стран Карибского бассейна. Безработица среди них в два раза выше, чем у белых граждан, а средний заработок намного ниже. Эта категория иммигрантов на практике нередко лишена возможности свободно снимать квартиры, посещать культурные учреждения. В трудном положении находятся также иммигранты, живущие в ряде других стран Западной Европы, в Объединенных Арабских Эмиратах.

Особенно грубую форму расовой дискриминации являл собой апартеид (система раздельного существования рас). Сложившись в колониальный период, эта система существовала в Южной Родезии (Зимбабве), Намибии и ряде других африканских стран. Дольше всего она господствовала в Южно-Африканской Республике.

лике, где была закреплена конституционно. Правовое регулирование во всех сферах осуществлялось дифференцированно в отношении людей с различной расовой принадлежностью. Система апартеида лежала в основе конституционного, трудового, уголовного, семейного, гражданского и других отраслей права. Противники апартеида подвергались массовым репрессиям. Только в 80-х гг. ЮАР перешла к демократическому правлению.

**Дискриминация женщин и молодежи.** Во многих странах мира женщины упорной борьбой добились эмансипации, т.е. уравнения своих прав с мужчинами. Запрет дискриминации включен в конституции и законы ряда стран. В то же время в ряде ведущих государств такого запрета в полном объеме все еще нет. Даже в США поправка к Конституции, которая должна была закрепить равноправие женщин, в течение многих лет со времени своего одобрения Конгрессом (1973 г.) так и не была ратифицирована необходимым числом штатов и, следовательно, не вошла в силу. Между тем американские женщины, которые составляют больше половины населения страны, страдают от дискриминации в оплате труда, имеют ограниченные возможности получить многие профессии и работу. Женщин крайне мало в зарубежных парламентах и правительствах. В США в этом отношении снова просматривается и противоположная тенденция. Например, пропуск женщины вперед в лифт или подача ей верхней одежды в гардеробе может быть названо сексуальным домогательством. Доходит до абсурда, поскольку в этом случае женщина может подать в суд и, выиграв дело, обязать мужчину уплатить огромный штраф.

Дискриминации подвергается также молодежь. Повсеместно среди молодых людей высок процент безработных (в том числе лиц с дипломами), оплата их труда ниже обычной. Особенно трудным является положение той молодежи, которая испытывает двойную дискриминацию — не только по возрасту, но и по расовому признаку.

**Дискриминация по религиозному признаку.** Несмотря на международно-правовое признание свободы вероисповедания сталкивается с грубыми нарушениями в ряде стран. К организованному насилию против иноверцев прибегает исламский фундаментализм, утвердившийся на государственной основе в Иране, Афганистане; террористические акции проводят фундаменталисты в

Алжире, Египте и других странах. Существовавшая на практике дискриминация ирландцев-католиков в Северной Ирландии со стороны британцев-протестантов наряду с другими факторами привела к длительной гражданской войне, гибели многих людей. Дискриминация по религиозным мотивам характерна для государств, основанных на официальной религии (Израиль, государства Арабского Востока).

**Другие формы дискриминации.** В некоторых многонациональных государствах распространена дискриминация национальных меньшинств. При этом национальная и религиозная формы дискриминации налагаются на социальное неравенство, что усугубляет конфликты.

Сходной с ними по характеру является дискриминация, осуществляемая в Японии в отношении айнов (японские индейцы) и этнической группы "бураку" (своеобразная каста отверженных, лишенных фактического равноправия во всех сферах жизни), а также в Австралии в отношенииaborигенов. Отсутствие равенства находит свое проявление в сохранении кастовой системы в Индии, которая практически отстраняет от сферы государственного управления и общественно-политической жизни многие тысячи граждан. В Латвии и Эстонии действуют законы, дискриминирующие русскоязычное население. В США и Западной Европе распространена дискриминация иностранных рабочих, иммигрантов.

Принцип равенства в освободившихся странах весьма далек от реальности. Здесь социальное расслоение и связанное с ним неравенство людей усиливаются; сохраняется ужасающая нищета подавляющего большинства народа, межэтническое соперничество. Провозглашение юридического равенства часто лишается смысла по причине массовой неграмотности людей, приводящей к незнанию своих элементарных прав. В таких условиях для правящих кругов зачастую не составляет труда не только осуществлять дискриминацию каких-то категорий граждан, но и грубо игнорировать и попирать права основной массы населения.

**Люстрация** (от лат. *lustratio* — очищение). В современном конституционном праве так называют узаконенный запрет занимать выборные и иные ответственные государственные должности лицам, которые принимали непосредственное участие в антидемократической, репрессивной деятельности властей при преж-

---

нем тоталитарном государственном режиме. Люстрация, таким образом, выступает как форма личной политической ответственности за участие в правонарушающей деятельности государственной власти.

Люстрация применялась после второй мировой войны к определенным категориям фашистских чиновников и партийных функционеров наряду с наказанием в судебном порядке высших руководителей фашистского государства (Нюрнбергский процесс). В соответствии со ст. XII Переходных и заключительных постановлений Конституции Италии 1947 г. подлежали ограничению на срок не более пяти лет с момента вступления Конституции в силу активное и пассивное избирательное право для ответственных руководителей фашистского режима. В Германии процедура денацификации также предполагала чистку государственного аппарата от нацистских деятелей и военных преступников. После распада мировой социалистической системы в ряде государств Центральной и Восточной Европы (Чехия, Венгрия, Эстония и др.) в 90-е гг. были приняты законы о люстрации, на основании которых не может занимать государственные должности определенный круг лиц, работавших ранее в органах государственной безопасности, иных специальных органах, в партийном аппарате и т. п. В некоторых странах список органов, работа в которых служит основанием для люстрации, весьма широк (Чехия), в некоторых ограничен работой и сотрудничеством с органами государственной безопасности (Польша). Соответствующей проверкой занимаются специальные комиссии, создаваемые, как правило, законодательными органами. Если компрометирующие факты, дающие основание для применения закона о люстрации, обнаруживаются в биографии лица, уже занимающего государственную должность, это лицо уходит в отставку.

В некоторых странах занимать государственные должности запрещено членам политических партий экстремистского плана, выступающих против существующего конституционного строя. Такой запрет не связан с предыдущей государственной деятельностью лиц и не подпадает под понятие люстрации. В данном случае речь идет о пределах пользования политическими правами и свободами. На этом основании Федеральный конституционный суд ФРГ признал в середине 70-х гг. не противоречащим Основному закону ФРГ так назы-

ваемый "запрет на профессии", установленный в отношении членов экстремистских партий совместным решением Федерального канцлера и председателей правительства земель.

Основные права и свободы можно подразделить на три группы в зависимости от характера отношений, возникающих между индивидуумом и государством, а также между самими индивидуумами.

- Во-первых, как физическое лицо личность наделяется определенными личными правами и свободами;
  - Во-вторых, личность как член политической общности наделяется определенными политическими правами и свободами;
  - В третьих, личность как член гражданского общества наделяется определенными социально-экономическими правами и свободами.
1. Личные права **и свободы** (принадлежат каждому) :
    4. право на жизнь и неприкосновенность личности;
    5. право на сопротивление насилию;
    6. право на свободу;
    7. право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Однако в США – закон предусматривает обязательное информирование соседей бывшего заключенного о том кем был их сосед (нарушение частной жизни) + если вы ВИЧ инфицированы то в США вас не пустят
    8. право на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений;
    9. свобода передвижения и места жительства;
    10. свобода совести, свобода вероисповедания.
  2. Политические права **и свободы** (принадлежат гражданам) :
    - 1) избирательная правосубъектность (активное и пассивное избирательное право);
    - 2) право участвовать в управлении делами государства;
    - 3) право на объединение;
    - 4) право петиций;
    - 5) свобода слова, печати;
    - 6) право на получение информации и свобода распространения информации;

- 7) свобода союзов и свобода ассоциаций;
- 8) свобода шествий, свобода собраний и манифестаций.

**3. Социально-экономические права и свободы:**

- 1) право на владение и распоряжение частной собственностью;
- 2) право на равную плату за равный труд;
- 3) право на отдых;
- 4) право на забастовку;
- 5) право на страхование по безработице;
- 6) право социального обеспечения;
- 7) право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- 8) право на благоприятную окружающую среду;
- 9) свобода различных видов творчества и преподавания;
- 10) право пользования учреждениями культуры;
- 11) охрана женского и детского труда;
- 12) право на свободное заключение брака.

**4. Обязанности граждан** — мера должного поведения лица (этот институт начал оформляться и приобретать юридическое выражение лишь после второй мировой войны) :

1. подчинение законам и иным нормативным актам;
2. уплата налогов;
3. воинская повинность;
4. забота о детях;
5. обязанность охранять природу;
6. обязанность трудиться (лишь в некоторых странах — Гватемала, Коста-Рика, Испания).

**4. Гарантии прав и свобод человека и гражданина**

Каждому человеку должна быть обеспечена возможность пользования всеми основными правами и свободами. Государство обязано гарантировать реальное осуществление этих прав и свобод всеми доступными средствами.

Конституционные права и свободы обладают специфическим набором средств и методов своей защиты. К их числу относятся: конституционно-судебный механизм (конституционный суд); судебная защита (суды общей юрисдикции); административные действия органов исполнительной власти; законная самозащита человеком своих прав; международно-правовой механизм.

В ряде стран этот механизм носит более разветвленный характер — будучи дополнен административной юстицией, а также трудовой юстицией (для рассмотрения трудовых споров, в том числе и между работниками и государством).

Юридические гарантии, существующие в странах с демократическим режимом, опираются прежде всего на авторитет конституций, в которых закреплены основные права и свободы. В этом плане для всех граждан очень важно, чтобы как можно больше прав и свобод было в тексте именно конституций. Однако конституции далеко не всегда закрепляют права и свободы в полном объеме. В США, например, нет ни одной конституционной нормы о социальных правах и свободах. Верховный суд этой страны не считает ряд таких прав и свобод "фундаментальными", т. е. конституционно охраняемыми. Перечень прав и свобод в конституциях Швеции, Австралии, Новой Зеландии и других стран вообще отсутствует. Далеко не всегда закрепление того или иного права в конституции ведет впоследствии к принятию закона или вынесению судебных решений, которые содержали бы необходимую детализацию и уточнения для его реализации. Конституционные гарантии в таком случае оказываются ограниченными.

Практически более важными являются судебные гарантии. Они заключаются в предоставлении гражданину права обращения в суд с требованием признать неконституционным тот или иной закон, который ограничивает какое-то конституционное право данного гражданина, или издать приказ в адрес административного органа вплоть до правительства об осуществлении предусмотренного законом действия или о воздержании от какого-то действия, нарушающего субъективное право граждан. Право судов принимать такие иски вытекает из их обязанности служить гарантом законности, что является важным элементом принятых в большинстве государств официальных концепций правового государства и господства права. Широкий круг вопросов, связанных с исками граждан против административных органов, а также деятельность квазисудебных органов по рассмотрению таких исков ("административная юстиция") составляют в ряде стран (США и др.) предмет административного права. Судебная практика содержит большое число норм, регламентирующих личные и политические права граждан.

Конституционное право предусматривает возможность отмены конституционных и судебных гарантий ряда прав и свобод законом и на законных основаниях. Ограничения прав и свобод всегда наступают при объявлении чрезвычайного положения в случаях войны или массовых беспорядков. При этом расширяются полномочия полиции, которая может более широко проводить обыски и аресты; запрещаются митинги и демонстрации; вводится цензура на газетные публикации. Одновременно предоставляются большие права военной юстиции, в том числе и по делам граждан. Институт чрезвычайного положения закреплен в конституциях Австрии, ФРГ, Франции, Италии, Индии и ряда других стран. Еще более значительны ограничения прав и свобод при введении военного положения, что предусмотрено в конституциях многих стран.

Важную роль в защите прав и свобод граждан играют омбудсманы — должностные лица, избираемые (назначаемые) парламентом (за исключением Франции) и уполномоченные им осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Омбудсман ответствен перед парламентом, однако в повседневной деятельности вполне самостоятелен, частично он может действовать по собственной инициативе, но чаще всего — по жалобам и заявлениям граждан. Попадающие в сферу его рассмотрения действия администрации омбудсман оценивает с точки зрения не только их соответствия закону, но также их целесообразности и справедливости. В большинстве государств граждане имеют прямой и достаточно легкий доступ к омбудсману. Однако некоторые страны используют так называемый "парламентский фильтр": омбудсман получает жалобы и обращения граждан от парламентариев. Акты и решения, принимаемые омбудсманом, не обладают обязательной юридической силой и в принципе соответствующий управленческий орган может оставить их без серьезных последствий. Но на практике так бывает редко, особенно в странах с "сильным омбудсманом" (Швеция, Дания, Польша). Управленческий орган или должностное лицо, попавшее в публикуемую омбудсманом документацию (особенно в его периодические отчеты парламенту) как нарушитель прав человека, рискует серьезно подорвать свою репутацию.

О значимости этого института говорит и то, что он учрежден на надгосударственном уровне — Европейским Союзом; орган ЕС — Европейский парламент назначает омбудсмана, он наделается полномочиями принимать жалобы от любого человека, находящегося под юрисдикцией государства — члена ЕС или зарегистрированного в нем юридического лица, касающиеся случаев плохой организации деятельности институтов и органов ЕС (кроме Суда ЕС). Европейский Союз рекомендовал всем государствам-членам ввести у себя эту должность. Близкий по функциям Верховный комиссар по правам человека существует в Организации Объединенных Наций; он назначается Генеральной Ассамблеей ООН. Мировая практика подтвердила достаточную эффективность института омбудсмана как одной из важных форм защиты конституционных прав и свобод граждан.

Юридические гарантии прав и свобод закрепляются и в современных конституциях социалистических государств. Каталоги прав и свобод в этих конституциях часто весьма обширные. Однако на практике они оказываются по существу не гарантированными, формальными. Господство в политической жизни одной партии, контролирующей печать, исключает свободу слова и информации; всесильные органы безопасности следят за передвижением людей и выбором места жительства. Самое же главное, пожалуй, состоит в отсутствии независимого суда, что ставит человека в беззащитное положение по отношению к государству. Современные социалистические государства, опасаясь мирового общественного мнения, редко прибегают к массовым репрессиям, но такая опасность постоянно сопровождает жизнь людей.

Наряду с юридическими большое значение имеют морально-политические гарантии прав и свобод. Они заключаются в воздействии общественного мнения, которое в наше время стало важным элементом демократической политической системы. Правящие круги вынуждены считаться с общественным мнением, воздерживаться от грубых форм ограничения гражданских прав.

Эти круги в каждой стране испытывают и давление мирового общественного мнения. Международные кампании солидарности и протеста не раз предотвращали судебные расправы над демократическими деятелями, приводили к освобождению политических заключенных.

Материальные гарантии заключаются в реальных возможностях для людей пользоваться своими правами и свободами. Общество с рыночной экономикой провозглашает равные возможности, но в связи с социальным расслоением людей не обеспечивает в полном объеме их интересов. Государство через свои правоохранительные органы в состоянии гарантировать личные и политические права граждан, но не обладает необходимыми рычагами для обеспечения социально-экономических прав. Этому препятствует безработица, рост стоимости здравоохранения, общий рост цен и другие экономические факторы. Нельзя считать достаточной гарантией права на труд такие нормы, как, например, положения Конституции Италии ("Республика поощряет условия, которые делают это право реальным") или Конституции Дании ("следует стремиться, чтобы каждый мог работать"). Крайне затруднена реализация многими лицами наемного труда прав на участие в управлении предприятиями, охрану здоровья, получение жилища и др. В реализации этих прав они могут полагаться только на государственные системы социального обеспечения, бесплатного среднего образования, охраны труда и др. Однако социальная политика даже высокоразвитых в экономическом отношении государств часто носит неустойчивый и половинчатый характер, не обеспечивая ликвидации нужды и нищеты многих людей. Трудное экономическое положение препятствует осуществлению многих прав людей в постсоциалистических странах, которые переходят от планового к рыночному хозяйству.

Материальные гарантии прав и свобод особенно слабо развиты в освободившихся странах. Здесь демократические организации еще недостаточно окрепли, объединяют крайне малоимущие слои. Нарождающаяся буржуазия через государственный аппарат часто препятствует созданию условий для партий, профсоюзов и других объединений в реализации политических и социально-экономических прав. Вследствие неграмотности, безработицы и нищеты большинства населения многие люди вообще не знают своих законных прав и свобод.

Следовательно, чем выше степень реализации правового статуса личности, тем в большей мере ограничивается возможность произвола со стороны государства и его органов.

*Гарантии прав и свобод подразделяются на две категории:*

**1. Внутригосударственные** (судебные и несудебные):

*Судебные гарантии:*

- когда права и свободы гражданина подвергаются посягательству как со стороны государственных органов, так и отдельных лиц;
- когда необходимо принудительно обеспечить установленные законом права и свободы.

*Несудебные гарантии:*

- ряд прав личности (право петиций, право жалобы в административном порядке);
- институт парламентского уполномоченного по правам человека (омбудсмен, комиссар, посредник, народный защитник и т.п.);
- помочь профессионального защитника (адвоката);
- юридическая ответственность за нарушения прав и свобод (прежде всего органов государства и должностных лиц)

В некоторых странах суды даже по формальным признакам не пропускают дела, если имеются только процедурные нарушения. Так, в США по инициативе судебной власти введено так называемое "**правило Миранды**", в соответствии с которым полицейский в момент задержания (а не позже!) обязан сообщить задержанному лицу перечень его прав. Этот перечень заслуживает цитирования:

1. «Вы имеете право не давать показания.
2. Все, что Вы скажете, может быть и будет использовано против Вас в суде.
3. Вы имеете право консультироваться с адвокатом, и он может присутствовать на Ваших допросах.
4. Если у Вас нет средств на оплату труда адвоката, он, если Вы пожелаете, будет назначен до начала допросов.
5. Вы можете воспользоваться этими правами в любое время и не отвечать ни на какие вопросы и не делать никаких заявлений».

В случае если полицейский не сообщит хотя бы одно из этих прав, это будет считаться грубейшим процессуальным нарушением, которое само по себе может привести к оправданию в суде.

Нужно подчеркнуть реальность этих прав в части, например, предоставления бесплатной адвокатской помощи.

Процедурная детализация обеспечения прав человека является характерной чертой наиболее развитых правовых систем, а также, по сути, показателем реальности предоставляемых прав.

## **2. Международно-правовые:**

- Всеобщая декларация прав человека 1948 г.;
- Международные пакты о правах человека;
- Международный суд ООН;
- Специализированные учреждения в рамках межамериканской, европейской и африканской систем.
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительные протоколы к ней;
- Европейская комиссия по правам человека;
- Европейский суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы (Россия принята в него в 1996 г. в качестве 39-го члена).

После второй мировой войны по мере осознания мировым сообществом планетарного значения проблемы прав человека интенсивное развитие получила международно-правовая защита прав человека. Из чисто внутренней эта проблема стала превращаться в международную, в результате чего конституционное право постепенно начало подпадать под влияние международных стандартов. Теперь уже общепризнано, что права человека, в какой бы стране он ни жил, находятся под защитой не только конституции и всей правовой системы его страны, но и всего мирового сообщества.

Обязанность государств осуществлять сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам без какой-либо дискриминации была зафиксирована в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако потребовалась длительная борьба западных держав против сопротивления тоталитарных государств, прежде чем появились крупные международно-правовые акты в этой области. Первым из них стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН

приняла Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах (регистрированы СССР в 1973 г.). Оба пакта составили своеобразный международный кодекс прав человека и гражданина, а государства-участники взяли на себя обязательство принять необходимые законодательные меры по обеспечению предусмотренных в пактах прав и свобод.

Во второй половине XX в. было также принято значительное число международных конвенций по отдельным группам прав человека и гражданина, как, например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966 г.), Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1984 г.) и др.

Важным каналом утверждения прав и свобод человека и гражданина является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в 1975 г., один из разделов посвящен правам и свободам человека и содержит обязательство государств-участников (в число которых входит и Россия) уважать и соблюдать эти права и свободы. Любое государство — участник этой организации вправе привлекать внимание других государств-участников по дипломатическим каналам к фактам нарушения прав человека в любом государстве, являющемся ее участником. Сотрудничество в области прав и свобод человека является содержанием понятия "человеческое измерение ОБСЕ". По этой проблеме были проведены крупные конференции в Мадриде, Париже, Копенгагене, Вене, Москве. Принятая в Париже Хартия для новой Европы уделяет большое внимание правам и свободам человека и гражданина.

Один из основополагающих международных документов в области защиты прав и свобод человека и гражданина — Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод подписана в Риме 5 ноября 1950 г. государствами — членами Совета Европы (регистрирована и вступила в силу в 1954 г.). Ее действие (по состоянию на май 1998 г.) распространяется на территорию 40 государств Европы, являющихся членами Совета Европы.

Каталог прав и свобод человека, содержащийся в Конвенции, включает: право на жизнь; запрет пыток, бесчеловечного и уни-

жающего достоинство обращения или наказания; запрет рабства и принудительного труда; свободу и личную неприкосновенность; право на справедливое судебное разбирательство; неприменение обратной силы закона в уголовном праве; право на уважение личной и семейной жизни; право на свободное вступление в брак, создание семьи и равенство супругов; свободу мысли, совести и религии; свободу мнений; свободу информации; свободу собраний; свободу ассоциаций и право создавать профсоюзы; право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; право на образование; право на свободные выборы; свободу передвижения и выбора местожительства; право гражданина покидать страну и возвращаться в нее; запрет высылки индивидуальной или коллективной, включая запрет коллективной высылки иностранцев; права иностранцев, проживающих на территории государств-участников.

В соответствии с Конвенцией пользование изложенными в ней правами и свободами обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам. Характерная черта Конвенции состоит в том, что ее статьи более подробны, чем аналогичные в других международно-правовых пактах, а в некоторых статьях общепринятые дефиниции прав сопровождаются конкретизирующими нормативными указаниями. Например, право на неприкосновенность личности (ст. 5) сопровождено исчерпывающим перечнем ситуаций (их шесть), когда лицо может быть на законном основании лишено свободы. Существенную эволюцию претерпело право на жизнь; ранее Конвенция (ст. 2) допускала лишение жизни во исполнение смертного судебного приговора. Однако в 1983 г. был принят Протокол № 6 к Конвенции, ст. 1 которого гласит: "Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен". Смертная казнь может быть установлена законом только за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны.

Субъектами обращения по поводу предусмотренных Конвенцией прав и свобод могут быть: государство-участник (если оно предполагает нарушение норм Конвенции в другом государстве-участнике); неправительственные организации; любое лицо,

группа лиц. Однако Конвенция защищает только права отдельных лиц и соответственно в последнем случае участник групповой петиции должен доказать, какой ущерб нанесен ему лично. Механизм применения Конвенции в течение длительного времени включал две основные стадии. На первой из них действовала Комиссия по правам человека (туда поступали и там изучались обращения, осуществлялась попытка мирного урегулирования спора), а на второй вступали Европейский Суд по правам человека или Комитет Министров Совета Европы. После ратификации Протокола № 11 "О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией" Комиссия подлежит упразднению, а Суд — преобразованию в постоянно действующий.

В настоящее время Европейский Суд по правам человека рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод, предусмотренных Конвенцией, в государствах — участниках Совета Европы. Вступая в Совет Европы, государство дает согласие на признание обязательной юрисдикции Суда. За время своего существования Суд вынес более пятисот решений, связанных с нарушением прав и свобод в разных европейских странах (Великобритании, Италии, Бельгии, Греции и многих других). Судебная практика затронула практически все права и свободы, предусмотренные нормами Конвенции, что повлекло за собой ряд изменений в национальных законодательствах.

Процесс правовой интернационализации прав человека развивается быстро и в весьма эффективных формах, способствуя преображению в недалеком будущем гражданина любого государства в гражданина планеты. Уже сейчас в силу признания тем или иным государством общепризнанных принципов и норм международного права частью своего внутреннего права такое государство не вправе отказывать человеку в каком-то субъективном праве на том основании, что оно не зафиксировано в конституции данного государства. Это свидетельствует о неуклонном сближении международно-правового и конституционно-правового институтов прав и свобод.

## Глава IV. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

### 1. Избирательное право зарубежных стран

Одним из элементов демократии являются выборы в различного рода центральные и местные представительные учреждения. Эти учреждения создаются правоспособными гражданами посредством голосования за кандидатов, выдвигаемых в соответствии с установленными законом правилами. В зарубежных странах существуют и иные органы, которые также избираются либо населением страны, либо населением субъектов федерации или административно-территориальных единиц. Во всех этих случаях проводятся всеобщие, федеральные, местные и т.д. выборы, представляющие собой массовые политические кампании.

**Выборы** — это процедура формирования государственного органа или наделения должностного лица, осуществляемая посредством голосования управомоченных лиц.

**Сущность выборов** — это определение партий и должностных лиц, которые в течение определенного срока будут управлять государством, государственным образованием или административно-государственной единицей. Это средство реализации народного суверенитета, способ выражения общественного мнения, форма непосредственной демократии.

*Характерные черты выборов:*

- выборы легитимируют власть;
- выборы служат барометром политической жизни;
- выборы — средство селекции политических руководителей.

Всеобщая декларация прав человека и гражданина (1948 г.) устанавливает важнейшее право человека и гражданина выражать свою волю посредством выборов (ч. 3 ст. 21): "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".

Ключевой категорией для выборов, референдума является понятие "избирательного права".

Избирательное право понимается в двух значениях.

1. ***Объективное избирательное право*** — система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления.

2. ***Субъективное избирательное право*** — гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления (активное и пассивное избирательное право).

***Принципы избирательного права:***

1) **Всеобщность** (избирательные права признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами)

Тем не менее всеобщее избирательное право ограничено рядом цензов (требований, к потенциальному избирателю).

**Общие требования** (регламентируют активное избирательное право — право избирать):

- ***возрастной ценз*** — установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется лишь по достижении определенного возраста. (Как правило — 18 лет; в Бразилии, Иране, на Кубе, в Никарагуа — с 16 лет; в Марокко — с 20 лет, в Латвии — с 21 года);
- ***ценз оседлости*** — требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определенного времени (США — 1 мес., ФРГ — 3 мес., во Франции и Бельгии — 6 мес., в Канаде и Финляндии — год, а в Норвегии — не менее 10 лет);
- ***ценз пола*** — долгие годы избирательное право зарубежных стран было чисто "мужским". В большинстве стран этот ценз пал лишь после второй мировой войны (США — в 1920 г., Англия — в 1928, Франция — в 1944, Италия — в 1945, Греция — в 1956, Швейцария — в 1971);
- ***имущественный ценз*** — в неприкрытой, откровенной форме встречается крайне редко, однако отсутствие прямых имущественных ограничений "компенсируется" другими цензами, которые играют ту же роль;

- *профессиональный ценз* — лишение избирательных прав военнослужащих (обычно рядовые и младший командный состав) и представителей некоторых других профессий;
- "Моральный ценз" — В Италии предусматривается возможность лишения права на голосование "в случае совершения недостойных поступков", некоторые штаты США требуют, чтобы избиратель имел "хороший характер";
- *расовый ценз* — лишение избирательных прав "цветных" и иных национальных меньшинств. (в ЮАР до 1994 г. — африканцы).

**Дополнительные требования** (относятся к пассивному избирательному праву — праву быть избранными):

- *более высокий возрастной ценз* (23-25 лет — в нижнюю палату и 30-40 — в верхнюю);
- значительно чаще применяется *ценз оседлости* и он носит обычно более жесткий характер (для кандидата в Президенты США — 14 лет);
- *неизбираемость* — невозможность для определенных должностных лиц выдвигать свои кандидатуры на выборах, пока они не ушли в отставку с занимаемого поста (иногда заблаговременно — за 6 мес., за год);
- *несовместимость* — запрещается одновременно занимать выборную и иную другую государственную должность;
- *образовательный ценз* — умение читать и писать на государственном языке, владеть государственным языком (в Турции кандидат на должность Президента должен иметь высшее образование);
- *избирательный залог* — пассивным избирательным правом может в полной мере обладать лишь тот кандидат, кто внес залог (например, каждый депутат в нижнюю палату из собственных средств должен внести: во Франции — 1000 франков, в Канаде — 200 канадских долларов, в Великобритании — 500 фунтов стерлингов и т.д.);
- кандидаты должны исповедовать определенную религию.

**2) Свободное участие в выборах** (избиратель сам решает, участвовать ли ему в избирательном процессе и если да, то в какой мере. Неучастие избирателей в выборах называется *абсентеизмом*).

изом и оно может быть как аполитичным — болезнь, отъезд, отсутствие интереса; так и политическим — своеобразная демонстрация против неугодных кандидатов). В некоторых странах предусмотрен *обязательный вотум* (юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании — Австрия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Греция, Дания, Италия, Нидерланды, Турция и т.д.).

**3) Равное избирательное право** — это установленные законом равные для каждого избирателя возможности влиять на результат выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона ("один человек — один голос"). Нарушение этого принципа — *плюральный вотум*, когда большинство избирателей имеют один голос, а некоторые — несколько голосов. Равенство нарушается также вследствие *куриальных выборов*, когда население делится на группы с неравным представительством (Китай), *избирательной географии* (геометрии), когда избирательные округа нарезаются с неравным количеством населения. **Принцип кумулятивного квотума** — каждому избирателю предоставляется несколько голосов и при этом имеется право на распределение голосов между кандидатами или все голоса отдаются одному кандидату.

**4) Прямые и непрямые выборы** (Прямое (непосредственное) — означает право избирать и избираться непосредственно в выборный орган или выборную должность; косвенное (многоступенчатое) — означает, что избиратель выбирает лишь членов коллегии, которая затем уже выбирает выборный орган. Косвенные выборы — своеобразное сите, посредством которого производится отбор кандидатов в состав выборного органа).

**5) Тайное голосование** (Исключение внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя. Нарушение тайны голосования, как правило, карается законом).

## **2. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов в зарубежных странах**

**Избирательный процесс** — это урегулированная законом и другими социальными нормами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов в государственные и самоуправленческие органы.

Выборы в зарубежных странах проводятся в установленные законом сроки:

- в президентских республиках — через строго определенные промежутки времени (в США — в первый вторник ноября каждого четного года);
- в парламентарных республиках и парламентарных монархиях:
  1. по истечении срока полномочий представительного органа (очередные выборы);
  2. в случае досрочного распуска парламента главой государства (внеочередные выборы);
  3. в случае отстранения, отставки или смерти депутата (дополнительные выборы).

Избирательный процесс состоит из определенных **стадий**:

**1. Назначение выборов.** Дата выборов может быть установлена конституцией (Коста-Рика, США, Латвия, Мексика). Обычно выборы объявляются указом (прокламацией) главы государства и с предусмотренного в этом акте срока начинается *избирательная кампания*, которая завершается к моменту окончания голосования (этот срок либо определен конституцией, либо назван в указе главы государства).

**2. Установление избирательных округов.** Выборы проводятся по *избирательным округам*: одномандатным, многомандатным и государственным (национальным). Число и нарезка избирательных округов обычно определяются законом. Избирательные округа могут быть *территориальными* (по месту жительства) и *производственными* (по месту работы). В отдельных странах округа создаются по *этническому признаку* (Сингапур, Фиджи).

**3. Установление избирательных участков.** Избирательный округ подразделяется обычно на *избирательные участки*, представляющие территориальные единицы, обслуживающие одним пунктом для голосования. По избирательным участкам, как правило, проводится регистрация избирателей; они же являются основной ячейкой, в пределах которой соответствующие органы политических партий проводят непосредственную обработку избирателей.

**4. Формирование избирательных органов.** Эти органы ведают организацией и проведением выборов, обеспечивают контроль за соблюдением избирательного законодательства, определяют результаты выборов (избирательные комиссии, трибуналы, советы, гражданский регистр). Избирательные комиссии могут быть: общегосударственными, территориальными, окружными, участковыми и т.д.

**5. Регистрация избирателей и составление избирательных списков.** В большинстве стран ведение списков избирателей относится к компетенции муниципальных властей. Существуют 2 системы:

- *постоянная* — избиратель регистрируется лишь один раз (исправления вносятся лишь в случае смерти, изменения места жительства или фамилии — США);
- *периодическая* — в установленные законом сроки старые избирательные списки аннулируются и избиратели регистрируются вновь (Великобритания, Канада, Франция и др.).

**6. Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты.** Обычно о возможных кандидатах известно задолго до объявления выборов, но официальное их выдвижение и регистрация начинаются только со дня назначения выборов. *Способы выдвижения кандидатов:*

- *самовыдвижение* — подача в надлежащий орган заявления кандидата; иногда требуется, чтобы такое заявление было скреплено подписями установленного числа избирателей (Вьетнам, Франция, Япония);
- *партийное выдвижение* — официальное представление от имени партии или путем подачи петиции, подписанной определенным числом избирателей (Австрия, Португалия, Египет, Швейцария). Частный случай — *праймериз* (первичные выборы — в США, Турции);
- *выдвижение общественным объединением* (Белоруссия, Украина);
- *выдвижение избирателями или группой избирателей* (Индия, Канада, Бельгия, Великобритания, Нидерланды).

Эти способы во многих странах комбинируются.

**7. Предвыборная агитация.** Начинается в большинстве стран после регистрации кандидата. Закон всегда определяет допустимые методы агитации, ее начало и время окончания. Наиболее детально регулируются вопросы использования СМИ, финансирования выборов. В целях обеспечения равенства шансов кандидатов запрещается участие в предвыборной агитации определенных должностных лиц, органов местного самоуправления.

Это самая дорогостоящая стадия избирательного процесса (на выборах президента США в 1996г. было израсходовано 53 млрд. долл.).

**8. Голосование,** т.е. подача голосов за выдвинутых кандидатов (обычно осуществляется лично, но в некоторых случаях допускается голосование по почте (Великобритания, Германия, Дания), по доверенности (Германия, Франция), а также голосование представителей за неграмотных и больных). В большинстве стран голосуют бюллетенями. Они бывают *официальными* (изготовлены государством) и *неофициальными* (печатаются партиями — Франция, Швеция). В некоторых странах избиратели используют для голосования специальные избирательные машины (США, Нидерланды, Индия).

### **3. Избирательные системы зарубежных стран**

Избирательная система понимается в двух смыслах: широком и узком.

**Избирательная система в широком смысле** — совокупность общественных отношений как урегулированных, так и неурегулированных нормами права, посредством которых формируются органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

**Избирательная система в узком смысле** — это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей. Таких способов несколько. Однако все их многообразие можно свести к двум главным системам: мажоритарной и пропорциональной. Рассмотрим их более подробно.

Сама система подсчета голосов регулируется в ряде случаев специальными правилами оценки избирательных бюллетеней, которые содержат основные направления, по которым должно производиться определение действительности избирательного бюл-

летеня, условия признания его испорченным и т.д. При подсчете голосов широко используется электронно-вычислительная техника, но даже она не в состоянии ликвидировать систему злоупотреблений при подсчете голосов. Как правило, в практике проведения выборов самое большое количество протестов по нарушению избирательных законов предъявляется именно в отношении процедуры подсчета голосов и определения победителей.

Наиболее частые нарушения правил подсчета голосов могут сводиться к следующему:

- искусственное увеличение числа поданных в избирательном округе бюллетеней, когда при подсчете бюллетеней оказывается больше, чем зарегистрированных избирателей. Выход из такого положения, в котором выборы следовало бы признать недействительными, избирательные комиссии находят в следующем: наугад уничтожается столько бюллетеней, насколько их количество превышает количество зарегистрированных избирателей, а затем начинается официальный подсчет оставшихся бюллетеней;
- искусственное увеличение числа поданных голосов за какого-либо одного кандидата, т. е. прямая фальсификация результатов голосования;
- прямая приписка голосов, поданных за одного кандидата, другому кандидату.

Разумеется, такие приемы подсчета голосов являются прямым искажением волеизъявления избирателей и представляют собой грубое нарушение избирательных законов, за что может последовать уголовная ответственность.

Для определения результатов голосования используются специальные избирательные системы, т.е. установленный законом или другим нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями. Традиционными и наиболее распространенными избирательными системами являются две: система пропорционального представительства (пропорциональная) и система большинства (мажоритарная). Они в свою очередь имеют несколько разновидностей. В отдельных странах встречается смешанная система. Большинство стран используют и ту и другую системы в зависимости от вида выборов.

**1. Мажоритарная** — в основу положен принцип большинства (избранным по избирательному округу считается тот кандидат или список кандидатов, который получил установленное большинство голосов). Эта система проста, но часто несправедлива: пропадают голоса, поданные против победивших кандидатов.

Различают три вида мажоритарной системы:

- *относительного большинства* (избранным считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал голосов больше, чем каждый из его противников в отдельности, даже если он набрал меньше половины (США, Англия, Индия и т.д.). При этой системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании.
- *абсолютного большинства* (для избрания требуется абсолютное большинство поданных за кандидата голосов (50%+1). Критикуется за не результативность (Франция). При этой системе обычно устанавливается низкий порог участия избирателей в голосовании.
- *квалифицированного большинства* (избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое устанавливается законом (большее абсолютного) — Чили).

Наряду с названными тремя используются еще две разновидности мажоритарной системы:

- *система единственного непередаваемого голоса* (полупропорциональная) — в многомандатном избирательном округе избиратель голосует только за одного кандидата, а не за список кандидатов (Япония);
- *кумулятивный вотум* (от лат. *cumulatio* — скопление) — каждый избиратель в многомандатном округе имеет столько голосов, сколько следует избрать кандидатов и распределяет свои голоса между кандидатами как угодно: может отдать нескольким кандидатам по одному голосу, либо одному — все голоса (Бавария).

**2. Пропорциональная** — строится не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. (Такие выборы являются строго партийными — Финляндия, Швейцария, Швеция, Норвегия)

гия, Австрия, Бельгия). Применяется только в многомандатных избирательных округах. Избиратель может не знать многих кандидатов от поддерживающей им партии. Чтобы смягчить дефекты используются методы:

- *избирательная квота* (избирательный метр) — это наименьшее число голосов, необходимое для избрания хотя бы одного кандидата (способы: естественная квота (метод Хэйра) и искусственная квота (метод Хагенбаха-Бишоффа)). Избирательная квота определяется после подсчета общего количества поданных и признанных действительными голосов путем деления количества голосов на число выборных мест, приходящихся на данный избирательный округ. Например, если в округе подано 100 тысяч голосов и подлежит замещению 4 депутатских места, то избирательная квота (метр) будет равна 25 тысячам ( $100 : 4$ ). При способе единого числа законом заранее устанавливается единое для всех округов число голосов, необходимое для избрания одного депутата вне зависимости от количества голосов, поданных в избирательных округах. После определения избирательной квоты каждый партийный список получает столько мандатов, сколько таких квот укладывается в собранном им количестве голосов. Например, в избирательном округе (со 100 тысячами избирателей) за 4 депутатских места боролись 3 политические партии (А, Б, В). После подсчета голосов результаты оказались следующие: за список партии А проголосовало 55 тысяч человек, Б — 30 тысяч, В — 15 тысяч. Избирательная квота — 25 тысяч. Следовательно, мандаты распределяются следующим образом: партия А получает 2 мандата ( $55 : 25 = 2$ . 5 тысяч голосов остаток), партия Б получает 1 мандат ( $30 : 25 = 1$ . Остаток 5 тысяч голосов), партия В не получает пока ни одного мандата, так как ее список не получил избирательной квоты, за нее проголосовало всего 15 тысяч избирателей. Но в соответствии с избирательной квотой распределено 3 места из 4, одно место не укладывается в квоту. В данном случае вступает в действие система наибольшего остатка, т. е. одно место должна получить партия, имеющая наибольшее количество "неисполь-

зованных" голосов избирателей. В нашем примере это партия В (15 тысяч), которая и получает четвертый мандат. Но это уже серьезное искажение пропорциональной системы, так как вес мандатов неодинаков (25 тысяч и 15 тысяч). В некоторых странах применяются определенные разновидности распределения оставшихся в избирательном округе мандатов на основании установленной квоты. Такие мандаты могут распределяться в соответствии с установленными правилами в масштабе объединения округов (например, в Австрии), а в Италии на выборах в палату депутатов эти места распределяются в общегосударственном масштабе. В целом ряде стран (Исландия, Дания, Швеция и т.д.) помимо мест, распределяемых по округам, также распределяется определенное число мест в общегосударственном масштабе.

- С целью более точного определения избирательной квоты применяют *систему наибольшего среднего или метод делителей* или *систему Д'Онта* (по имени бельгийского математика изобретателя этой системы). Это последовательное деление числа голосов, полученных каждым списком кандидатов, на определенную серию делителей. В соответствии с этой системой число голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д. до цифры, соответствующей числу списков (в нашем примере до 3).

Пример:

Партия А — 55 тысяч  $55 : 1 = 55$   $55 : 2 = 27,5$   $55 : 3 = 18$

Партия Б — 30 тысяч  $30 : 1 = 30$   $30 : 2 = 15$   $30 : 3 = 10$

Партия В — 15 тысяч  $15 : 1 = 15$   $15 : 2 = 7,5$   $15 : 3 = 5$

Затем полученные частные распределяют в порядке убывания: 55; 30; 27,5; 18; 15; 10; 7,5; 5. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов (в нашем случае 18 тысяч), является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученном этим списком числе голосов. В нашем случае партия А получит 3 мандата, партия Б — 1 мандат, партия В не получит ни одного.

Дополнительные правила распределения мандатов:

1. правило *наибольшего остатка* (нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов);
2. правило *наибольшего избирательного числа* (места, не распределенные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов);
3. правило *суммирования* (суммируются все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспределенное число мест в целом по стране, и затем вычисляется новая квота для страны в целом и по этой квоте распределяются между партиями оставшиеся места);
4. правило *преодоления заградительного барьера* (нераспределенные мандаты партий, не преодолевших заградительный барьер передаются партиям, которые его преодолели, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями).

Однако искажать пропорциональную систему могут различные приемы:

1) *панашаж* (от франц. *panachage* — смесь): право избирателя проголосовать за кандидатов из разных партийных списков, ориентируясь не на партийную принадлежность, а на личные качества того или иного кандидата, либо вписывать в списки новых кандидатов (Бельгия);

2) *прием соединения списков* (блокирование) — партии блока выступают на выборах с общими списками кандидатов, а после того, как общий список получил какое-то количество мандатов, распределяют это количество между собой;

3) *заградительный пункт* (заградительный барьер) — это установленный в законе минимальный процент голосов избирателей, который необходимо получить партии в целом по стране, чтобы иметь доступ к депутатским мандатам. Используется для создания в парламенте крупных партийных фракций, и избежания засилья в нем мелких группировок. Заградительный пункт неодинаков в разных странах: 1% — в Израиле, 2% — в Дании, 2,5% — в Шри-Ланке, 3% — в Аргентине, 4% — в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии, 5% — в Словакии, 8% — в Египте, 10% — в Турции.

Разновидностью пропорциональной системы является *система единственного передаваемого (переходящего) голоса* — избиратель имеет лишь один голос, но этот голос он может использовать не для голосования за партийный список, а только для преференциального (предпочтительного) голосования за одну из кандидатур любого партийного списка кандидатов.

Пропорциональная система представительства может применяться наряду или совместно с мажоритарными системами (ФРГ). Пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение в представительном органе действительного соотношения политических сил.

#### **4. Референдум в зарубежных странах**

Термин "референдум" происходит от латинского "referendum" — "то, что должно быть сообщено".

Референдум представляет собой институт непосредственной (прямой) демократии, процедура которого весьма близка к процедуре выборов.

Основное отличие состоит в объекте волеизъявления избирателей:

- при выборах — это кандидат в депутаты или на какую-либо другую должность (президент, вице-президент, губернатор штата, мэр и т.д.);
- при референдуме — это определенный вопрос (закон, законопроект, конституция, поправка к конституции, какая-либо проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутриполитическая проблема. При референдуме избирательные округа не нужны).

**Референдум** — это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение.

В точном смысле слова референдум представляет собой обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо (большей частью законодательного или конституционного) вопроса.

Это обращение может исходить как от парламента, так и от главы государства в случае решения общенациональных вопросов или от местных властей к местному избирательному корпусу для решения местных вопросов.

Своеобразной разновидностью референдума является плебисцит — это голосование населения по наиболее важным для страны вопросам: по территориальным, международным проблемам.

Референдумы по разному используются в зарубежных странах. Например, в США, Нидерландах референдум никогда не проводился на федеральном уровне, но в Швейцарии он используется очень часто (более 400 раз на федеральном уровне). Не используется референдум в странах мусульманского фундаментализма.

Вопрос, выносимый на референдум, называется *формулой референдума*. Как правило, в законодательстве устанавливаются пределы допустимого использования института референдума. На референдум не выносятся вопросы:

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

Референдум не может проводиться в условиях в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, не может проводиться дважды по одному и тому же вопросу в течение определенного времени (в Италии в течение 3 лет).

### **Виды референдума:**

1. общенациональный и местный;
2. обязательный и факультативный;
3. конституционный и обыкновенный;
4. допарламентский, послепарламентский, внепарламентский;
5. утверждающий и отменяющий;
6. решающий и консультативный.

## Глава V. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

**Форма государства** — совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием. В науке конституционного права различают две основные формы государства — *форму правления и форму государственного устройства*, которые также весьма разнообразны.

### 1. Форма правления зарубежных стран

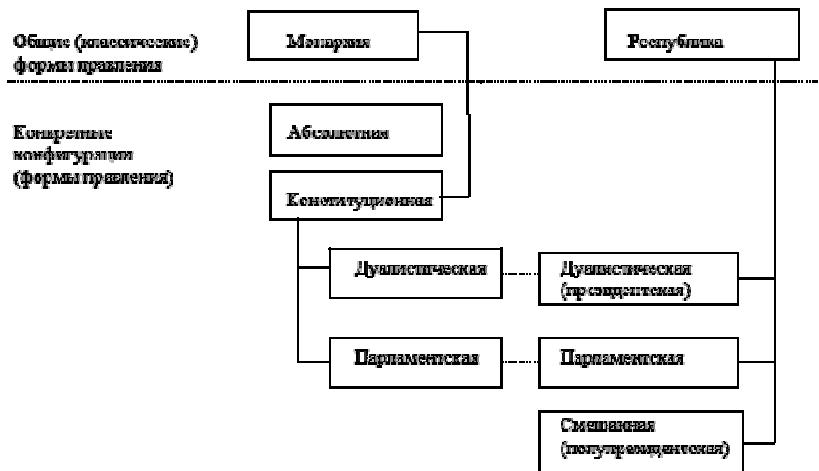
Право любой страны определенным образом регулирует отношения между высшими органами государственной власти и устанавливает саму систему этих органов. Правовая сторона вопроса не всегда является определяющей: на функционирование государственной власти могут оказывать решающее влияние группы давления, личные связи, институты сомнительной конституционности (единственная партия, тайные комитеты и советы, духовные лидеры и т.д.). Более того, сами отношения между высшими органами государственной власти обычно далеки от буквы закона. Тем не менее, правовая организация государственной власти является важным фактором государственного управления. Во-первых, правовые нормы в той или иной степени все-таки отражают реальность; их существование не проходит полностью незамеченным. Во-вторых, правовые установления могут играть решающую роль, когда за ними стоят организованные интересы, использующие правовые нормы или их изменение в своих целях. Наконец, в некоторых современных государствах нормы конституционного права могут стать самостоятельной силой, особенно в ситуации равновесия, кризиса и т.д. — процедурная функция правовых норм здесь особенно важна. Исходя из этого, анализ форм правовой организации власти имеет самостоятельное значение для изучения государственного управления.

**Форма правления** — внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти.

Характер формы правления, существующей в данном государстве зависит от организации верховной государственной власти,

точнее — от определения правового положения одного высшего органа государственной власти — главы государства. И в зависимости от того, осуществляется ли эта власть одним лицом по наследству, или принадлежит выборному органу выделяют *монархическую* и *республиканскую* формы правления.

### **Типология современных форм правления**



**Монархия** — представляет собой такую форму правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке престолонаследия на всю жизнь. Термин "монархия" — греческого происхождения ("монос" — один, "архе" — власть) и означает "единовластие", "единодержавие".

Разновидности монархии:

1. **Абсолютная монархия** (самодержавие) — отсутствуют какие-либо представительные учреждения, вся государственная власть сосредоточена в руках монарха (Саудовская Аравия, Катар, Оман, ОАЭ).
2. **Конституционная монархия** — власть монарха значительно ограничена представительным органом. Она подразделяется на два вида:
  - а) **Дуалистическая монархия** — существуют одновременно два политических учреждения — монархия и парламент , которые делят между собой государственную власть. Дуа-

лизм выражается в том, что монарх независим от парламента в сфере исполнительной власти, он назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним, а институт парламентской ответственности правительства отсутствует (Иордания, Кувейт, Марокко).

б) *Парламентарная монархия* — власть монарха ограничена не только в области законодательной, но и в сфере государственного управления и контроля над правительством. Правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. В отличие от дуалистической монархии здесь центральное место в системе государственных органов занимает правительство, которое не только осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Норвегия, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия и др.).

**Республика** — представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением.

В зарубежных странах существуют два основных вида республиканских форм правления — президентская и парламентарная республика.

1. *Президентская республика* — характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства (формальная отличительная черта — отсутствие должности премьер-министра). Строится по принципу жесткого разделения властей.

Характерные особенности:

- внепарламентский метод избрания президента (всенародное избрание);
- назначение президентом и отправка в отставку министров;
- отсутствие института парламентской ответственности;
- отсутствие у президента права роспуска парламента.

Это весьма гибкая и легко приспосабливающаяся к различным условиям форма правления. Она получила широкое распространение (США, Франция, Бразилия, Аргентина, Мексика и др.).

*2.Парламентарная республика* — характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность (формальная отличительная особенность — наличие должности премьер-министра).

Характерные особенности:

- правительство формируется только парламентским путем из числа лидеров партии, располагающей большинством в нижней палате;
- участие президента в формировании правительства носит чисто номинальный характер;
- правление всегда носит партийный характер;
- глава государства избирается парламентским путем;
- нормативные акты президента требуют контрассигнации.

Парламентская республика является менее распространенной формой правления (Италия, ФРГ, Австрия, Швейцария, Финляндия, Ирландия, Исландия, Индия, Израиль, Ливан, Турция и др.).

В конкретике политической жизни той или иной страны, с учетом того или иного соотношения политических сил, сложившихся традиций или вводимых реформ, возможны смешанные формы государственного правления.

*Смешанные формы правления* — характеризуются сочетанием в себе элементов как парламентарной так и президентской республики (Франция). Полупрезидентская республика в отечественной и зарубежной науке конституционного права рассматривалась не как самостоятельная форма правления, а как переходная либо к президентской, либо к парламентарной республике. Практика функционирования полупрезидентской республики в ряде стран, прежде всего во Франции, позволила французскому правоведу, специалисту в области конституционного права М. Дюверже сделать вывод о самостоятельном существовании подобной формы правления. Постепенно этот вывод получил повсеместное признание.

К характерным признакам полупрезидентской республики относятся следующие:

1. Президент избирается непосредственно населением в ходе прямых выборов. Выборы могут проводиться в один (мажоритарная система относительного большинства) и в два тура (мажоритарная система абсолютного большинства).

2. Президент наделяется обширными властными полномочиями: он является главой государства, ему принадлежат основные прерогативы в сфере исполнительной власти, он является верховным главнокомандующим.

3. В полупрезидентской республике существует правительство как самостоятельный орган исполнительной власти, работающий под общим руководством президента. Правительство назначается президентом, но нуждается в доверии парламента. Вынесение вето на недоверие может повлечь либо отставку правительства, либо досрочное распускание парламента президентом.

Полупрезидентской была Веймарская республика в Германии с 1919 по 1933 г. Сегодня таковыми являются Франция, Португалия, большинство государств, возникших после распада Советского Союза, — Украина, Казахстан, Грузия и др.

Существуют и такие формы правления, которые сочетают в себе элементы монархии и республики (Малайзия имеет редкую разновидность конституционной монархии — выборную монархию).

Выделение разных форм правления (здесь этот термин обозначает уже **конкретные конфигурации**) основано на нескольких стандартных критериях. Они могут быть резюмированы следующим образом:

- способ занятия должности главы государства, его полномочия
- способ формирования правительства, его ответственность
- способы взаимодействия (взаимовлияния) главы государства, парламента и правительства.

Каждая форма правления характеризуется определенным сочетанием трех этих базовых параметров. Соответственно, каждая форма правления может быть исчерпывающе охарактеризована по этим трем пунктам. Всю схему можно свести в таблицу:

***Сравнительные характеристики различных форм правления***

Форма правления	Абсолютная	Дуалистическая		Парламентская		Смешанная (полупрезидентская)
Параметр	monархия	Монархия	Республика	Монархия	Республика	республика
Глава государства	Занимает должность путем наследования,	Наследование	Всеобщие выборы	Наследование	Избирается парламентом или специальным конгрессом	Избирается прямыми всеобщими выборами, реже — непрямыми выборами или парламентом
	объединяет в своих руках все ветви власти	Возглавляет исполнительную власть		Почти не имеет собственных полномочий, не зависящих от правительства		Руководит исполнительной властью, имеет ряд собственных полномочий
Правительство	Если существует, полностью зависит от главы государства	Если существует, полностью зависит от главы государства		Формируется парламентским большинством с формальным участием главы государства, ответственно перед парламентом		Формируется совместно президентом и парламентским большинством, ответственно и перед парламентом, и перед президентом

Взаимовлияние	Всевластие главы государства, отсутствие парламента	Монарх может распустить парламент, сменить правительство	Президент может сменить правительство и отдельных министров	Правительство (с формальным участием главы государства) может распустить парламент; парламент может отправить в отставку правительство	Президент может распустить парламент, сменять министров, парламент может отправить в отставку правительство с согласия президента
---------------	---	--	---	--	---

Разумеется, характеристика каждой формы правления может быть более подробной; однако различия между отдельными странами, отдельными режимами становятся здесь настолько существенными, что трудно говорить о единой форме. Гораздо важнее другое: далеко не все современные государства могут быть отнесены к одной из форм правления, присутствующих на схеме. Эта проблема, проблема так называемых особых (т.е., не вписывающихся в классическую схему) форм правления, имеет два аспекта.

Во-первых, в современном мире существует достаточно много немонархических диктатур, как военных, так и гражданских. В этом случае вся полнота власти находится в руках единоличного диктатора либо хунты (наиболее распространенное наименование коллегии диктаторов). Это, безусловно, самостоятельная форма правления: она существенно отличается от других, она устойчива и распространена. По всем основным признакам диктатура — вариант республиканской формы правления. Определяющими являются два фактора: 1) высшая власть передается не по наследству и не через сословные процедуры, а на основании конкурентных процедур, привлекающих значительные массы людей (имеются в виду перевороты, хотя некоторые диктаторы попадают на свой пост в результате обычных выборов); 2) в большинстве диктаторских государств декларируется верховный суверенитет народа (в отличие от монархий, где носитель суверенитета — монарх). В остальном же классическая диктатура воспроизводит характеристики абсолютной монархии, т.е. речь идет об **абсолютистской форме республиканского правления**.

Приведенная выше схема приобретает следующий вид:  
**Параллелизм форм правления**



Если принять во внимание тот факт, что некоторые монархии прошлого удивительно напоминают сегодняшние смешанные или полупрезидентские республики, можно констатировать полную симметричность монархических и республиканских форм правления. Иначе говоря, на смену — или в дополнение — старым критериям статуса главы государства и источника суверенитета приходят новые критерии, связанные преимущественно с особенностями формирования и взаимодействия высших органов государственной власти.

Второй аспект проблемы так просто не решается. Многие государственные образования имеют настолько специфическую организацию власти, что втиснуть их в рамки существующих схем никакими усилиями нельзя. В качестве примеров можно назвать СССР, КНР, Иран, Ливийскую Джамахирию. Формы правления этих государств действительно являются особыми. Помимо сложности, большого количества специфических черт, особенность заключается в **абсолютном несоответствии конституционного строя реальному распределению власти**. Разумеется, в других странах также существуют несоответствия, нарушения, искажения и пр., однако система остается узнаваемой. Но было бы большой ошибкой считать, что Всекитайское собрание народных предста-

---

вителей или Верховный Совет СССР обладали хоть какой-нибудь реальной и самостоятельной властью (по соответствующим конституциям это — высшие органы власти). Реальная же государственная власть, включая право издавать общеобязательные нормы, принадлежит (принадлежала) органам и должностным лицам, в конституциях и не упомянутым.

Производились попытки определить форму правления в социалистических странах как **республику ассамблеи**. Эта форма правления, короткое время существовавшая в ряде европейских стран (пример — Конвент во Франции), отрицает разделение властей. Речь идет о республике: высшая власть избирается и представляет интересы народа, источника суверенитета. Однако внутренняя организация власти опирается на абсолютные — либо ограниченные лишь конституцией — полномочия одного органа, — с той особенностью, что это коллегиальный выборный орган. В современном западном мире такой тип республик не существует ввиду его очевидной нефункциональности; лишь некоторые исследователи определяют как государство ассамблеи Швейцарскую Конфедерацию. Однако, если формально социалистические и некоторые другие однопартийные государства могут быть отнесены к этому типу, на практике ситуация полностью противоположна: официально всевластные, всенародные собрания, съезды и конгрессы лишены фактической власти.

Это задача, с которой правовая типология форм правления не справится. Можно детализировать отдельные формы, варианты форм, типы вариантов до бесконечности, можно охватить все существующее разнообразие форм государственной власти, однако в рамках **правовой** типологии невозможно адекватно отразить организацию власти, намеренно создающей фасадное право, не связанное с действительностью.

Даже попытки вплотить конституционную систему на практике — или создать конституцию, соответствующую политической практике — переводят форму правления данного государства в разряд узнаваемых. Так, в России по Конституции 1993 г. установлена легко идентифицируемая смешанная (полупрезидентская) республика, как и в ряде других стран СНГ. Российский пример показывает, что простого узнавания мало: многие существенные черты организации государственной власти не отражают-

ся в понятии форма правления. Отчасти эта проблема решается правовым анализом государственных режимов.

## **2. Государственные (политические) режимы в зарубежных странах**

В литературе встречаются разные термины — государственные режимы, политические режимы, конституционные режимы и т.д. Речь, однако, идет об одном и том же; в данном случае мы будем использовать термин государственный режим или, во избежание путаницы с классической триадой политических режимов, правовой режим.

Политический режим — представляет собой совокупность методов осуществления государственной власти.

Если форма правления отвечает на вопрос о системе построения высших органов государственной власти, форма государственного устройства — о национально-государственной организации государства, то политический режим дает представление о том, как осуществляется государственная власть.

Политические режимы могут быть демократическими и антидемократическими (тоталитарными, авторитарными, расистскими).

Идеальных политических режимов в реальной действительности не существует. В том или ином конкретном государстве присутствуют различные по своему содержанию методы официального властовования. Тем не менее можно выделить наиболее общие черты, присущие той или иной разновидности политического режима.

### **Характеристика основных видов политических режимов:**

**1. Антидемократический** — основным качеством является то, что управление человеческой общностью осуществляется либо единолично, либо небольшой группой, Люди, составляющие авторитарную общность, управляются, но сами участия в управлении не принимают. Волевые решения принимаемые авторитарным руководством, осуществляются насилиственно, через соответствующий аппарат принуждения. Этот вид режима характеризуется следующими признаками:

- государство в лице его различных органов подавляет личность, ущемляет его права, препятствует ее свободному развитию;

- полный (тотальный) контроль государства над всеми сферами общественной жизни;
- огосударствление всех общественных организаций (профсоюзов, молодежных, творческих объединений, технических, спортивных и других обществ);
- личность в таком государстве фактически лишена каких-либо субъективных прав, хотя формально они могут провозглашаться в конституции;
- применение жестких репрессивных мер к инакомыслящим;
- действует примат государства над правом, что является следствием произвола, нарушений законности, ликвидации правовых начал в общественной жизни;
- милитаризация общественной жизни, наличие огромного военно-бюрократического аппарата, военно-промышленного комплекса, довлеющего над мирной экономикой;
- игнорирование интересов национальных государственных образований, особенно национальных меньшинств;
- либо полное отрицание религиозного мировоззрения, либо отздание предпочтения одной из религий, запрещение и подавление всех иных религиозных течений.

**2. Демократический** — основным качеством является то, что управление человеческой общностью осуществляется по воле большинства ее участников. Демократия может быть политической и не политической, но при этом всегда она представляет собой правление по воле большинства. Такой политический режим складывается в правовых государствах. Характеризуется следующими основными чертами:

- предоставление свободы личности в сфере экономической деятельности;
- реальная гарантированность личных прав и свобод гражданина;
- создание эффективных механизмов прямого воздействия населения страны на характер государственной власти (через избирательную систему, контроль избирателей за деятельностью государственных органов);
- приоритет личности, защита ее от произвола, беззакония правосудием;

- реальное разделение властей как в унитарных, так и в федеративных государствах;
- учет в одинаковой мере интересов большинства и меньшинства, индивидуальных и национальных особенностей населения;
- плюрализм мнений, наличие различных партий и движений (в том числе — оппозиции).

Государственный режим является правовой и политической конкретизацией формы правления. Эта конкретизация достигается за счет действия нескольких факторов:

- политические традиции. Традиционно некоторые конституционные нормы могут не применяться, либо применяться частично, другие — напротив, использоваться регулярно. Иногда можно говорить даже о действии обычно-правовых норм, дополняющих письменную Конституцию, если таковая имеется;
- косвенное и законодательное регулирование деятельности высших органов власти. Далеко не все вопросы, относящиеся к высшим органам власти напрямую регулируются конституциями. Для России таким примером может служить способ формирования Совета Федерации: с 1993 г. законодательно вводились три разных механизма, кардинально меняющие систему высших органов власти. Кроме того, в Конституции могут содержаться косвенные ограничения, чаще всего — процедурного характера, серьезно воздействующие на реальное распределение власти;
- система политических партий. Само по себе количество партий, их идеологическая ориентация редко регулируются правом. Однако сочетание партийной системы с определенной избирательной системой может определять пути формирования и взаимодействия высших органов власти. Французский политолог Морис Дюверже резюмировал устойчивые взаимосвязи между избирательной системой, системой партий и государственным режимом; эти взаимосвязи иногда именуют *законами Дюверже*.

Избирательная система и политические партии играют решающую роль, — разумеется, там, где существуют выборы в

---

высшие органы государственной власти и где выборы являются конкурентными и многопартийными. Следовательно, законы Дюверже применимы прежде всего — если не исключительно — к республикам.

В основе всего лежит простая зависимость. Мажоритарная избирательная система, особенно если выборы проходят в один тур, по одномандатным округам, по принципу простого большинства, ведет к формированию двухпартийной системы. Это означает, что политических партий может существовать сколько угодно, но фактической властью обладают лишь две наиболее крупные, которые постоянно конкурируют за большинство мест в парламенте. Классические примеры — республиканцы и демократы в США, лейбористы и консерваторы в Великобритании.

### Почему это происходит?

Возьмем в качестве отправной точки отдельный избирательный округ, и предположим, что каждый кандидат выступает независимо от политических организаций. В зависимости от программы, симпатий избирателей, финансовой поддержки, один из кандидатов побеждает. Если он сохраняет свои политические ресурсы и финансовую поддержку до следующих выборов, весьма вероятно, что и следующие выборы выиграет он же. Что в этих условиях делать его соперникам, по-прежнему не теряющим надежд? Они могут изыскивать дополнительные ресурсы на стороне, либо объединиться. Разумеется, если произойдет объединение, выбран будет только один из союзников, но и остальные выигрывают: они уже не неудачливые кандидаты, а союзники победителя.

Возможен и обратный вариант — каждый кандидат решает не отказываться от идеи личного присутствия в парламенте и предпочитает искать ресурсы на стороне. Однако это оказывается невыгодным для тех, кто может эти ресурсы предоставить. Поддержка кандидатов в депутаты имеет смысл для спонсоров — экономических структур, политических организаций и т.д. — лишь в том случае, если депутат будет проводить их интересы в парламенте. Пусть отдельный депутат и может быть влиятельным, но этого недостаточно: законы принимаются большинством,

только большинство способно эффективно влиять на исполнительную власть.

Кроме того — и последние выборы в России это подтверждают — избирательская активность падает, если кандидат представляет только свою личность, не опираясь на четко обозначенные ценности и идеологические предпочтения. Если же существует устойчивая ценностная система, она гораздо эффективнее пропагандируется силами организации, чем силами независимых индивидов.

В итоге, множество избирательных блоков, объединений, партий, которые могут создаваться поначалу, объединяются, группируются, для того чтобы превратиться в две конкурирующие партии. Остальные либо примыкают к ним, либо обречены на аутсайдерство. Почему партий именно две? Виной всему принцип простого большинства, используемый в парламентах для принятия основной массы законов. Преимущества сплоченной организации, удерживающей контрольный пакет в парламенте настолько очевидны, что личные амбиции отступают на второй план, — точнее, успешнее реализуются с партийной поддержкой. Принадлежность к одной из больших партий оказывается единственным реальным путем к власти.

Совершенно иная ситуация складывается в результате длительного применения пропорциональной системы. В этом случае также формируются парламентские партии или блоки — сам принцип голосования по спискам предполагает существование устойчивых политических объединений. Однако парламент, формируемый по спискам состоит из множества партийных фракций: в зависимости от численности мест в парламенте и особенностей их распределения от пяти-шести до нескольких десятков партий могут сформировать достаточно влиятельные фракции. Ни одна из партий не заинтересована в ослаблении своей самостоятельной роли при условии, что ни одна из других партий не объединяется с другой, чтобы иметь возможность получить парламентское большинство. В итоге большинство в парламенте оказывается коалиционным, как и правительство, а партийная дисциплина, усиленная списками, работает против единства большинства в парламенте.

Итоги функционирования различных партийных конфигураций представлены в таблице.

## *Государственные режимы при различных формах правления*

Форма правления Дополнительные характеристики	Парламентская форма правления	Президентская республика	Смешанная (полупрезидентская) республика
Политические партии + избирательная система			
Мажоритарные выборы, двухпартийная система	Однородное большинство в парламенте, премьер-министр — лидер партии большинства. Однопартийное правительство. Министерский режим или система кабинета: вся система публичной власти подчинена премьер-министру, контролируемому партийным штабом. Парламентское большинство — инструмент в руках правительства. Классический пример Великобритания.	Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент (= исполнительная власть) принадлежит к одной партии, парламентское большинство — к другой, что часто приводит к противостоянию. В случае разделенного правления режим дуалистический, в случае однопартийности президента и парламентского большинства — президентиалистический. Классический пример США.	Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии, парламентское большинство — к другой. Премьер-министр в этом случае — лидер большинства; министериализм, сдерживаемый собственными полномочиями президента. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.
Мажоритарные выборы, биполярная система	Коалиционное большинство в парламенте, вокруг одной из двух больших партий, премьер-министр — лидер одной из больших партий. Коалиционное	Коалиционное большинство в парламенте, вокруг большой партии. Возможны президентиалистический (президент — абсолютный лидер) и	Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии (блоку), парламентское большинство — к

	правительство с преобладанием одной партии, иногда однопартийное правительство. Министериальный режим, высшая государственная власть в руках премьер-министра, которого контролируют партии коалиции.	дуалистический (разделение власти между президентом и парламентом) режимы, в любом случае президент сильнее, чем в чистой двухпартийной системе. Классический пример Мексика.	другой. Премьер-министр в этом случае — лидер большинства или компромиссная фигура; министериализм, сдерживаемый собственными полномочиями президента и игрой на противоречиях в парламенте. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.
Пропорциональные выборы, многопартийная система	Коалиционное большинство в парламенте. Премьер-министр — лидер коалиции или компромиссная фигура, коалиционное правительство. Парламентарный или слабый министериальный режим: правительенная нестабильность или распределение влияния по сферам между партиями. Классический пример Италия до 1993 г.	Нет прецедентов среди демократических государств: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава.	Редкая конфигурация: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава. Среди становящихся демократий, Россия достаточно адекватный пример (эффект мажоритарности едва заметен). Теоретически возможна эволюция в сторону двухпартийной системы.
Смешанная избирательная система, многополюсная партийная система	Склонение к двухпартийному или многопартийному варианту, в зависимости от конституционных и законодательных ограничений. Примеры:		
	Италия после 1993 г., ФРГ		

### **3. Формы государственного устройства зарубежных стран**

Форма государственного устройства — национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов.

В отличие от формы правления, форма государственного устройства рассматривается с точки зрения распределения государственной власти и государственного суверенитета в центре и на местах, их разделения между составными частями государства.

Форма государственного устройства — правовое понятие, характеризующее законодательное или конституционное оформление отношений между **центром** (высшими органами государственной власти и управления) и **периферией** (территориальными органами власти и управления). С более теоретических позиций, речь идет о правовом оформлении взаимодействия между государством и иными — территориальными — субъектами публичной власти, или между нацией (народом) и территориальными сообществами.

Классическая теория права различает три формы государственного устройства: конфедерация, федерация, унитарное государство. Практика публичного управления в XX в. уточняет и дополняет эту типологию:

- 1) конфедерации становятся исторической, не существующей в современном мире формой государственного устройства;
- 2) понятие унитарного государства существенно меняется за счет внутренней дифференциации (различий в степени централизации, наличия или отсутствия автономных территориальных образований и т.д.);
- 3) федеративные государства также трансформируются, приобретая не свойственные классическим федерациям черты и становясь все более разнообразными;
- 4) появляются новые формы территориальной организации публичной власти, от надгосударственных образований (Европейский Союз) до регионализованных государств (государств автономий).

Унитарное государство — это единое, цельное государственное образование.

Основные признаки:

- единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений;
- единая система высших органов государственной власти;
- единое гражданство;
- единая система права;
- единая судебная система;
- территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какой-либо политической самостоятельностью.

Эта форма является преобладающей (Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Греция, Испания, Нидерланды, Португалия Япония и др.).

Помимо унитарных государств в "чистом виде" встречаются их *особые разновидности*:

- унитарные государства с автономиями;
- децентрализованные унитарные государства.

Автономии могут быть административными, которые построены сугубо на началах самоуправления (автономии в рамках унитарного Китая) и политическими, имеющими небольшие признаки государства (Палестинская автономия в рамках Израиля).

При децентрализованной унитарном государстве все высшие административно-территориальные единицы являются автономиями (Испания).

Федерация — сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

Эта форма, в отличие от унитарной сложна и в каждом конкретном случае обладает уникальными специфическими особенностями.

Характерные признаки:

- территория федеративного государства в политико-административном отношении не представляет собой единого целого, она состоит из территорий субъектов федерации;

- субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции;
- субъекты федерации наделяются в пределах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов;
- субъект федерации может иметь свою собственную правовую и судебную систему;
- наличие двойного гражданства;
- двухпалатная структура союзного парламента (бикамерализм).

Федерация до настоящего времени является достаточно распространенной формой государственного устройства (США, Канада, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, ФРГ, Австрия, Швейцария, Индии, Австралия, Мексика и др.).

Одним из наиболее сложных вопросов при федеративной форме государственного устройства является разграничение компетенции между союзом и его членами. Компетенция как совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения в зарубежных федеративных государствах может подразделяться на четыре основных вида: 1) исключительную компетенцию союза; 2) исключительную компетенцию субъекта федерации; 3) совместную (конкурирующую) компетенцию союза и его членов; 4) остаточную компетенцию.

Исключительная компетенция федерации означает, что только органы союза обладают властными полномочиями в отношении перечисленных в конституции предметов ведения. К исключительной компетенции федерации обычно относятся важнейшие вопросы государственной жизни, касающиеся всего государства как целого: оборона страны, руководство вооруженными силами, внешние сношения, денежное обращение, сбор важнейших налогов и сборов, организация федеральных государственных органов, регулирование отношений федерации со своими субъектами и др.

Исключительная компетенция субъектов федерации указывает на те вопросы государственного управления, которые органы субъекта федерации вправе решать самостоятельно и под свою ответственность. К их числу относятся, например, формирование

и исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка, руководство культурой, образованием, организация местного самоуправления и т. п. В рамках своей компетенции представительные органы субъекта федерации могут принимать местные законы. Какие именно законодательные акты вправе принимать легислатуры субъекта федерации, определяет федеральная конституция. Так, например, если в США штаты вправе иметь собственные гражданские и уголовные законы, то в ФРГ, Австрии и Швейцарии действуют единые общефедеральные гражданский и уголовный кодексы. В конечном счете это зависит от распределения компетенции между союзом и его членами.

Совместная (конкурирующая) компетенция федерации и ее субъектов означает, что властные полномочия в отношении отнесенных к этой компетенции предметов ведения принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федерации. При этом совместная компетенция предполагает издание рамочного закона союзом и последующее детальное правовое регулирование со стороны субъекта федерации. Конкурирующая компетенция означает, что свои полномочия в сфере совместной компетенции субъект федерации осуществляет тогда и постольку, когда и поскольку союз не воспользовался своими правами в этой сфере.

Наконец, остаточная компетенция — это компетенция по вопросам, не относящимся к первым трем видам компетенции и не нашедшая отражения в конституции.

В конституционном законодательстве зарубежных федераций вопросы компетенции закрепляются различными способами. Условно все зарубежные федерации с точки зрения конституционного регулирования вопросов компетенции можно разделить на четыре группы.

К первой группе следует отнести те федерации, конституции которых закрепляют лишь перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, не включенные в этот перечень, изначально считались предметом исключительной компетенции субъектов федерации. Подобная система разграничения полномочий существует в США, Мексике, Бразилии, Швейцарии, Австралии и некоторых других странах. Лишь в процессе применения конституции в этих государствах постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая

правовое основание в толковании основного закона, даваемом органами, осуществляющими конституционный надзор. В некоторых федерациях (например, в США) эта схема дополняется принципом "подразумеваемых полномочий", суть которых сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции союза. Кроме того, Конституция США содержит предписание, запрещающее союзу и штатам совершение определенных действий совместно, а также по отдельности.

Во вторую группу можно объединить те федерации, конституции которых содержат детальную регламентацию вопросов, относящихся к двум сферам компетенции. Первый перечень, примерно одинаковый, — это вопросы, входящие в исключительную компетенцию федерации. Второй сферой компетенции, закрепленной в федеральной конституции, может быть либо исключительная компетенция субъектов федерации (Канада), либо конкурирующая компетенция союза и его членов (ФРГ). Канадская конституция содержит наименования предметов ведения субъектов федерации, причем перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции канадских провинций, считается окончательным, а компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в соответствующий перечень новых пунктов. В ФРГ не упомянутая в конституции остаточная компетенция в принципе принадлежит субъектам федерации. Однако осуществление полномочий в этой сфере не является исключительным правом земель, так как конституция может установить или допустить иное регулирование. Кроме того, в Основном законе ФРГ сформулирован принцип: федеральное право имеет преимущества перед правом земель. Отсутствие указания на то, что этот принцип действует лишь в сфере конкурирующей компетенции, открывает возможность федерального вторжения в компетенцию земельного законодателя.

К третьей группе можно отнести те федерации, конституции которых содержат трехзвенную систему разграничения компетенции между союзом и его членами (Индия, Малайзия). В этих государствах первую группу полномочий составляют вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации. Во вторую входит перечень предметов ведения членов союза. Однако вопросы, входящие в этот перечень, не

составляют исключительной компетенции субъекта федерации. При определенных обстоятельствах (например, в случае издания президентом Индии прокламации о введении на территории штата чрезвычайного положения) эти полномочия переходят к союзу, парламент которого вправе принимать законы по любому вопросу, отнесеному конституцией к компетенции субъекта федерации. Третью группу полномочий, закрепленных в конституции, составляют вопросы совместной компетенции федерации и ее субъектов. По этим вопросам могут законодательствовать как союзный парламент, так и легислатуры государственных образований, входящих в федерацию, однако союзный закон во всех случаях имеет приоритет. Вопросы, не нашедшие отражения в конституции и не входящие ни в одну из вышеуказанных сфер компетенции, либо относятся к компетенции союза (Индия), либо остаются за государствами — членами федерации (Малайзия).

Наконец, четвертый, наиболее сложный, тип разграничения компетенций наиболее полно закреплен в конституции Австрии, а потому именуется австрийской моделью. Австрийский Федеральный конституционный закон устанавливает четыре варианта распределения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Первый перечень содержит предметы ведения, законодательная и исполнительная деятельность по которым является исключительной компетенцией федерации. Это относится, например, к таким предметам ведения, как внешние сношения, юрисдикция по конституционным вопросам, денежное обращение, почта, телеграф и некоторые другие.

Вторая модель распределения компетенции, согласно которой законодательство отнесено к ведению Федерации, а исполнительная деятельность — к ведению земель, применяется к таким предметам ведения, как гражданство и членство в общине, жилищное обеспечение, дорожная полиция и др.

Третий вариант распределения полномочий действует, например, в отношении установления санитарных требований к курортам, земельной реформы, трудового права и др. В этих сферах Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность.

Наконец, четвертый вариант — это установление исключительной компетенции земель в сфере законодательства и исполнения законов. Однако поскольку конституция закрепляет общую презумпцию компетенции земель, специальных норм, определяющих их исключительную компетенцию, в конституции содержится мало. К исключительному ведению земель отнесена, например, организация детских садов и детских домов.

Конфедерация — союз государств, при конфедеративных связях части конфедерации продолжают быть суверенными государствами, но между ними существует тесное единство.

Конфедерация — это непрочное образование, которое создается, как правило, либо с целью дальнейшей интеграции и трансформации в федерацию, либо с целью "мягкого" развода составных частей федерации.

Примером конфедерации были:

Швейцария до 1848 г., затем преобразовалась в федерацию;

ОАР — Объединенная Арабская Республика — конфедерация Сирии и Египта, созданная в 1958 г. по инициативе Г.А. Нассера, распалась через 3 года, в 1961 г.

Сенегамбия — конфедерация Сенегала и находящейся внутри его территории Гамбии, существовала 7 лет (1982-1989 гг.), после чего распалась.

**Квазиконфедерация** — более тесный союз, чем конфедерация, и менее тесный, чем федерация, при этом это союз между неравными, и часто — отдаленными друг от друга частями.

Квазиконфедеративные отношения обычно существуют:

- между бывшей метрополией и ее бывшими колониями, которые уже не колонии, но и не государства, и желают сохранить экономическую и политico-правовую связь с метрополией, но в то же время обладать суверенитетом;
- в силу давних исторических традиций.

В качестве примеров квазиконфедеративных отношений можно привести:

- Данию и Фарерские о-ва, Гренландию;
- Голландию и Нидерландские Антильские о-ва (Кюрасао и Бокайро);
- США и Пуэрто-Рико

- Великобританию и о-ва Пролива, о-в Мэн.
- Содружество — объединение государств, характеризующихся определенной однородностью, которая обусловлена:
- интеграцией хозяйственных связей (страны Содружества Независимых государств);
- языковым единством (Британское Содружество наций);
- общностью правовой системы, культуры и религии (Лига арабских стран).

Основой содружества могут быть межгосударственные договоры, декларации и др. Надгосударственные органы содружества создаются для координации действий государств-участников. Правотворческая деятельность содружества осуществляется в форме своеобразных нормативных актов (Межпарламентской ассамблей государств-участников СНГ принят модельный Уголовный Кодекс от 2 ноября 1996г.).

- **Сообщество** — объединение государств для решения вопросов, от которых зависят жизнеспособность государства и его статус в мировом сообществе. В сообществе (Европейское сообщество) может быть бюджет, надгосударственные органы.

Цель сообщества — выровнять экономический и научно-технический потенциал государств, входящих в него. Порядок вступления в сообщество и выхода из него устанавливается членами сообщества.

- **Ассоциация** — объединение государств по глобальным мировым проблемам (сохранение мира, охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и др.)

Действующая Ассоциация стран тихоокеанского региона (АСЕАН: Таиланд, Малайзия, Сингапур и др.) направлена на поддержание мира и порядка в регионе.

- **Союзы** — объединения государств, в основе которых лежат исторические корни, экономическая целесообразность, геополитические факторы и др.

В союзы государства объединяются иногда вынужденно, так как в одиночку им труднее вынести давление, которое они испытывают (Балтийский союз, союз РФ и Республики Беларусь и др.).

### *Регионализованное государство*

Результатом эволюции классических форм государственного устройства стало появление в Европе новой формы — регионализованных государств или государств автономий. Эту форму государственного устройства, реализованную на практике в Испании и в Италии, можно рассматривать и как компромисс между федеративным и унитарным устройством, и как отказ от классических форм. С точки зрения унитаризма, регионализованное государство — абсолютизация автономий, которые в унитарных государствах существуют как исключения из общего правила. Все административно-территориальные единицы приобретают статус автономий: самостоятельные полномочия в различных сферах и право на исключительность, по отношению к соседним территориям. С точки зрения федерализма, регионализированное государство — фактическая федерация, маскирующаяся под унитарное государство путем сохранения унитаристских деклараций в конституции. Однако эта скрытая федерация принципиально **ассимметрична**: набор прав, полномочий и привилегий у каждой территории строго индивидуален.

Таким образом, современное государственное устройство эволюционирует настолько, что **формальные различия между федерализмом и унитаризмом теряют свой смысл**: государства различаются скорее конкретными параметрами, чем принадлежностью к общим типам.

Приводимы ниже схемы иллюстрируют основные различия между формами государственного устройства и представляют одну из самых дальних типологий современных федераций.

### *Современные формы государственного устройства*

	Унитарные государства	Федеративные государства	Регионализованные государства
1. Общие принципы	Государственная власть едина, единая система законодательства, исполнительной и судебной власти	Государственная власть двойственна (федеральная и субъектов), двойная система законодательства, исполнительной и (иногда) судебной власти	Государственная власть формально едина, но существует два уровня законодательства, иногда исполнительной власти

2. Территориальное деление и территориальные единицы	Административно-территориальные единицы: образуются, изменяются, реформируются сверху	Субъекты федерации: образуются, изменяются, реформируются самостоятельно	Автономии: образуются, изменяются, реформируются по согласованию с центром
3. Наличие выборных органов власти	Не обязательно	Обязательно	Обязательно
4. Определение полномочий и механизма формирования территориальных органов власти	Определяются законом (сверху)	Определяются самостоятельно (с учетом федеральных конституционных ограничений)	Предложения разрабатываются самостоятельно, но должны быть утверждены центральными органами власти
5. Издание правовых актов	Сфера действия определяется законом или судами (сверху)	По любым вопросам, не отнесенным к федеральному ведению (презумпция компетенции субъектов)	По согласованию или с обязательным утверждением центральными органами власти
6. Атрибуты государственности	Нет; иногда собственная символика	Конституции (Уставы), часто официальный язык, свое гражданство, государственная символика	Иногда официальный язык, никогда гражданство; Уставы (Статуты) утверждаются центральными органами власти
7. Степень разнообразия в организации власти, полномочиях и статусе	Унификация	Равноправное разнообразие	Асимметрия
8. Примеры	Франция, Аргентина, Швеция, Дания, Япония	США, Мексика, Бразилия, Индия, Австралия, ФРГ, Швейцария	Италия, Испания; под вопросом — Великобритания, ЮАР

## *Типы современных федераций*

	Дуалистическая федерация	Кооперативная федерация	Централизованная федерация
1. Сфера законодательных полномочий (по Конституции)	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов презумпция компетенции субъектов	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение) презумпция компетенции субъектов	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение) список полномочий субъектов презумпция компетенции федерации
2. Распределение полномочий исполнительной власти	Независимые системы органов исполнительной власти у федерации и у субъектов, четкое разграничение полномочий	У федерации только центральные органы исполнительной власти; на территориях действуют только органы исполнительной власти субъектов, которым федерация делегирует полномочия	Органы исполнительной власти субъектов подконтрольны и подотчетны, часто подчинены федеральным
3. Бюджетный федерализм	Редкие федеральные гранты и программы, в остальном взаимная независимость	Многоуровневая система перераспределения налоговых поступлений, дотаций, взносов	Финансовые ресурсы концентрируются в федеральном бюджете, откуда распределяются по усмотрению федерации
4. Примеры	США, Австралия	ФРГ, Швейцария	Индия, Пакистан

## Глава VI. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

### **1. Место и роль главы государства в системе власти**

Во всех современных государствах имеется институт главы государства. *Глава государства* рассматривается как высшее должностное лицо, считающееся носителем исполнительной власти и верховным представителем государства в сфере международных отношений.

Обычно главой государства выступает либо выборный президент (в республиках) либо наследственный монарх. Реже встречаются монархи, замещающие свой пост путем избрания (Малайзия, ОАЭ).

В системе высших органов власти зарубежных стран глава государства занимает юридически первое место, хотя его фактическая роль в большинстве случаев отнюдь не соответствует этому положению.

*Реальное место и роль главы государства* в осуществлении государственной власти зависит от формы правления и сложившегося политического режима в стране. Глава государства может стоять вне ветвей государственной власти, может быть включен в исполнительную власть и стоять во главе ее, а может быть включен и в законодательную, и в исполнительную, и даже в судебную ветви власти.

Во всех развитых демократических государствах осуществление государственной власти основано на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Каждая ветвь власти отличается определенной самостоятельностью, и в то же время все они взаимодействуют между собой в процессе осуществления власти. Место, занимаемое главой государства в этой триаде, не всегда прослеживается достаточно ясно и отчетливо. В некоторых странах, например в США, на главу государства возложено осуществление функции исполнительной власти. Однако в большинстве развитых государств глава государства этих функций не выполняет. Так, среди государств — членов Европейского Союза только в одной стране (Франция) глава государства участвует в осуществлении исполнительной власти и в этом своем качестве входит в состав высшего руководящего органа ЕС — Европейский Совет. В этом случае вряд ли оправдано рассматривать

главу государства как составную часть исполнительной ветви власти. Вопрос о правовом статусе главы государства должен решаться каждый раз конкретно в зависимости от особенностей конституционного строя, урегулированности положения главы государства действующей Конституцией, национальным законодательством и практикой функционирования государственных институтов. Априорная оценка места и роли главы государства, его отнесение к той или иной ветви власти неоправданы.

Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства в качестве гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей. В этих условиях ассоциирование главы государства с какой-либо одной ветвью власти может нарушить баланс государственных властей, а следовательно исказить применение самого принципа разделения властей.

Правовой статус главы государства и его реальная роль в процессе осуществления власти зависят от формы правления и характера политического режима. В странах, где глава государства наделен одновременно широкой правительственной властью, он осуществляет реальное руководство государственными делами, формулирует политический курс и обеспечивает его воплощение в жизнь. При парламентарных формах правления глава государства непосредственного участия в управлении государственными делами не принимает. Однако и в этих странах он оказывает зачастую существенное влияния на политический процесс, а в случае возникновения кризисных или чрезвычайных ситуаций его активность и степень воздействия на другие государственные органы могут заметно возрастать.

В современных зарубежных странах главой государства по общему правилу выступает либо выборный президент, либо наследственный монарх. Весьма редко встречаются монархи, замещающие свой пост на основе выборов (например, в Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах). Коллегиальный глава государства почти исчез из конституционной практики (в какой-то мере таковым выступает Федеральный совет Швейцарии). В некоторых странах Латинской Америки, Азии и Африки лица, занимающие пост главы государства и именуемые президентами, не

избирались, а были назначены военными кругами или иными политическими группировками в результате государственных переговоров (пронунциаменто).

В значительной части развитых государств единоличным главой государства остается монарх. Почти половина всех западноевропейских стран сохраняет монархическую форму правления (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Дания, Швеция, Норвегия и др., в 1947 г. реставрирована монархия в Испании). Своеобразен институт монархического главы государства в бывших доминионах (Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.). Главой государства здесь формально является британский монарх, представленный генерал-губернатором, хотя условия назначения (избрания) и объем полномочий последнего определяются национальным законодательством и зависят от расстановки политических сил в стране.

Преобладающая тенденция в освободившихся странах — отказ от монархической формы правления и замена наследственного главы государства выборным президентом. По этому пути пошло подавляющее большинство бывших британских доминионов в Азии и Африке (Индия, Пакистан, Шри Ланка, Кения, Нигерия и др.). Ликвидированы монархии в Ливии, Южном Йемене, Эфиопии, Афганистане и других странах.

Вместе с тем институт монархического главы государства продолжает играть значительную роль во многих странах Востока. Для этих стран характерна активная роль монарха в руководстве и управлении делами государства. В его руках сосредоточена исполнительная власть. Он обладает большими полномочиями в законодательной и судебной областях. Таково, в частности, положение главы государства в дуалистических монархиях (например, в Марокко, Иордании, Кувейте). Неограниченной властью располагает глава государства в абсолютной монархии. Иногда монарх является не только светским, но и религиозным главой подданных (теократическая монархия в Саудовской Аравии).

Сохранение монарха в качестве единоличного главы государства в ряде зарубежных стран отражает заинтересованность их правящих кругов в использовании института, который в наименьшей степени подвержен влиянию конъюнктурных изменений в расстановке сил и формирование которого не связано с риском проведения выборов.

Несмотря на высокую степень приспособляемости, монархия в современном мире все больше утрачивает свои позиции. В странах, в которых антифеодальные революции прошлого приобретали наиболее радикальный характер, а также в странах, в которых последующее общедемократическое или национально-освободительное движение достигало большого подъема, институт наследственного монарха обычно уступал свое место институту выборного президента. В настоящее время выборный президент является главой государства в подавляющем большинстве зарубежных стран (США, Франция, ФРГ, Италия, Португалия, Бразилия, Мексика, Венесуэла, Индия, Шри Ланка и др. Институт единоличного главы государства получил распространение в странах Восточной Европы и в странах СНГ).

Сохранение монарха в качестве единоличного главы государства в значительной части стран мира обусловлено конкретно историческими причинами. Очень важную роль в сохранении этого института единоличного и наследственного правления играют исторические традиции, особенности национальной культуры и национального правосознания. Речь в данном случае идет о приверженности не столько определенной личности, нередко сама особы монарха может и не пользоваться большой популярностью, а о приверженности институту, который рассматривается как один из атрибутов национальной государственности. Немаловажную роль играет и то обстоятельство, что монарх нередко рассматривается общественным мнением как политически нейтральная фигура, стоящая выше столкновений различных политических сил или даже как своего рода арбитр при конфликтах между законодательной и исполнительной властями. Определенную заинтересованность в сохранении института монарха проявляет и политическая элита, особенно в тех случаях, когда это позволяет исключить риск политической борьбы и политических неожиданностей при замещении института главы государства.

Вместе с тем преобладающей тенденцией в развитии института главы государства остается сокращение числа монархий и увеличение числа стран с республиканской формой правления. Причины тому могут быть самые разные. В ходе освободительных антифеодальных революций одной из главных целей являлась ликвидация абсолютистской власти и порождаемого ею произвола. В

тех случаях, когда революционные выступления носили особенно радикальный характер, они завершались, как правило, ликвидацией монархии и появлением выборного коллегиального или единоличного главы государства, который избирался на определенный срок. В существовании подобного института усматривали одну из важных гарантий от реставрации абсолютизма и произвола. В тех случаях, когда антифеодальные освободительные выступления носили менее радикальный характер, они нередко завершались сохранением монархии при одновременном резком ограничении власти и полномочий монарха.

Тем не менее в общественном мнении многих стран, а в определенной мере и в конституционно-правовой теории сохраняется точка зрения, в силу которой наиболее последовательным и демократическим решением вопроса об организации государственных властей является не сохранение единоличного монарха, а создание института выборного главы государства. Вместе с тем опасения, порождаемые существованием единоличного главы государства, привели к тому, что во многих странах, где этот институт был учрежден, на уровне конституционно-правовом были установлены весьма значительные ограничения, цель которых предотвратить и исключить возможность концентрации, а тем более узурпации власти единственным главой государства. Результатом подобного подхода стали особенности института выборного главы государства в парламентских республиках, положение которого во многом напоминает положение главы государства в парламентарных монархиях. Это положение обычно описывается формулой: "царствует, но не управляет". Гарантии такого рода оказались, однако, достаточно действенными лишь в условиях развитых демократических государств. Но они оказались явно недостаточными в развивающихся странах, во многих из которых институт выборного единоличного главы государства был использован для утверждения авторитарных режимов и монократического правления. В этих условиях институт республиканского главы государства нередко приобретает антидемократический характер, а утверждение единоличной диктатуры сопровождается репрессиями и экзекуциями, которые влекут за собой многочисленные жертвы, а порой и крушение самой национальной государственности. Примерами такого рода могут служить кровопролитные

события в Сомали или Либерии, сопровождающиеся массовыми жертвами, полной деградацией государственных структур и воцарением анархии, в условиях которой ни нормальная государственная власть, ни законность функционировать не могут. Об уровне такого рода правителей, именующих себя президентами или императорами, можно судить хотя бы по тому факту, что бывшим главам государств (в Уганде — Амину, в Центрально-африканском государстве — Бакассе) было официально предъявлено после их свержения обвинение в канибализме. Причем виновность Бакассы была признана в судебном порядке.

Конституционно-правовой статус главы государства может отличаться значительными особенностями даже в рамках стран с одной и той же формой правления. Это можно отчетливо проследить и на характере самих конституционных постановлений, регулирующих статус главы государства. Сравним, например, конституционные постановления, относящиеся к короне в конституциях Испании и Швеции. "Король, согласно ст. 56 Конституции Испании, — глава государства, символ единства и постоянства, арбитр и примиритель в постоянной деятельности учреждений — осуществляет высшее представительство Испанского государства в международных отношениях и особенно в отношениях с теми народами, с которыми его связывает историческая общность, а также осуществляет функции, которые ему предоставлены Конституцией и законами". Гораздо более лапидарны постановления, относящиеся к главе государства в Конституции Швеции, состоящей из трех законодательных актов. § 5 главы I Закона о форме правления Швеции ограничивается одной строчкой: "Главой государства является Король или Королева..." Мало что добавляют к этой формуле и глава V названного акта, посвященная главе государства, и специальный законодательный акт, представляющий собой составную часть Конституции и посвященный вопросам престолонаследия.

Нередко конституционно-правовая регламентация института главы государства построена таким образом, что позволяет весьма значительно менять объем властных полномочий главы государства при изменении соотношения политических сил в стране и особенно их расстановки в парламенте или даже нижней палате парламента. Один из наиболее известных примеров такого рода

дает Конституция Французской Республики, позволяющая существенно изменять возможность участия главы государства в управлении исполнительной власти в зависимости от того, совпадают или не совпадают парламентское и президентское большинство, формирующееся в ходе выборов депутатов и Президента Республики. Помимо таких факторов, как соотношение политических сил, на место и роль главы государства в системе государственных органов могут также влиять и господствующие в обществе ценности, идеалы и представления о должностной организации публичной власти, а равно уровень и степень самостоятельности различных ветвей власти и их носителей в государстве. Так, в рамках президентской республики США и президентской республики в ряде стран Латинской Америки роль и значение института президента оказывается зачастую неодинаковой. В США в условиях весьма сильной и самостоятельной судебной власти, в условиях сильного конгресса возможность выхода президента за пределы, очерченные конституцией, почти исключена. В то же время во многих странах Латинской Америки наблюдаются случаи, когда президентская власть используется для попыток умаления прерогатив других государственных институтов и, в частности, для утверждения превосходства исполнительной власти, носителем которой выступает президент по отношению к законодательной. Нередки, однако, случаи, когда в условиях острого соперничества между президентом и парламентом перевес оказывается на стороне представительного учреждения, что может повлечь за собой привлечение президента к ответственности в порядке и в соответствии с процедурой, определяемой национальным законодательством.

По фактическому положению в системе высших государственных органов и реальной роли в руководстве страной глава государства в парламентарной республике и глава государства в парламентарной монархии имеют весьма много общего и образуют единую группу. В то же время в странах, где президент одновременно выступает носителем (нередко единоличным) правительенной власти, объем его полномочий, во всяком случае внешне, весьма схож с объемом полномочий монарха в дуалистической монархии. Однако в правовом положении наследственного монарха и выборного президента имеются и существенные различия,

влияющие на характер их взаимоотношений с иными органами власти и управления. Это предопределяет необходимость раздельной характеристики правового положения монарха и президента.

## 2. Монарх

Институт монархического главы государства сохранился во многих странах Западной Европы, Ближнего Востока, Японии. В Канаде, Австралии, Новой Зеландии главой государства является британский монарх, представленный генерал-губернатором.

В странах с монархической формой правления — главой государства является **монарх**.

### *Особенности правового статуса монарха:*

1. власть монарха непроизводна от какой-либо другой власти, он властвует (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти;
2. все государственное управление осуществляется от имени монарха;
3. власть монарха наследственна. Существуют следующие системы престолонаследия:
  - *Салическая* — наследование престола осуществляется только по мужской линии. Женщины из круга престолонаследия исключаются полностью (Швеция).
  - *Традиционная кастильская* — трон передается и по мужской, и по женской линии, но женщина наследует только в том случае, если у монарха нет сыновей — младший брат исключает старшую сестру (Великобритания, Испания).
  - *Современная кастильская* — трон наследует первый ребенок монарха — сын или дочь "на равных" (Швеция, Норвегия).
  - *Габсбургская* — женщина наследует только при полном отсутствии наследников-мужчин в роду. (Россия до 1917 г.)
  - *Австрийская* — не исключает женщин, но дает мужским линиям преимущество во всех степенях родства. Женщины наследуют престол лишь при полном пресечении всего мужского потомства и всех мужских линий.

4. в случае вакантности престола, малолетства, болезни или длительного отсутствия монарха устанавливается *регентство*, т.е. правление за монарха (либо единолично, либо коллегией);
5. личность монарха признается неприкосновенной и даже священной;
6. уголовное законодательство предусматривает особые составы преступлений, направленные против личности монарха или его достоинства;
7. монарх не несет парламентской ответственности за свою деятельность (одно из редких исключений составляет монарх в Бутане). Это объясняется действием презумпции, согласно которой монарх поступает в соответствии с советами своих министров, которые и несут за них ответственность;
8. монарх обладает целым рядом почетных прав и прерогатив, не свойственных президенту;
9. атрибуты монархической власти: корона, мантия, трон, скипетр и держава;
10. денежное содержание монарха складывается от его личного имущества и бюджетных ассигнований, определяемых парламентом;
11. монарх имеет право на резиденцию, при нем состоит значительное число чиновников (королевский двор), составляющих его штат;
12. прерогатива монарха является своеобразным конституционным резервом, который может быть использован в критических случаях.

Монарх в дуалистической и тем более в абсолютной монархии занимает центральное положение во всей системе государственных органов. По своему усмотрению монарх назначает и смещает правительство, даже если предусмотрена формальная ответственность последнего перед парламентом (в некоторых дуалистических монархиях).

Глава государства в значительной мере контролирует формирование и деятельность парламента. Нередко члены парламента или часть парламентариев назначаются монархом. Он пользуется правом досрочного распуска парламента или одной из его палат и правом вето на принимаемые последним законопроекты.

Монарх является верховным руководителем вооруженных сил. Он назначает на все высшие военные и гражданские должности, включая судей. В ряде стран его власть практически не знает правовых ограничений.

В дуалистической, так же как в абсолютной, монархии глава государства реально осуществляет полномочия по руководству и управлению страной и играет решающую роль в определении внутренней и внешней политики государства. Однако формально его полномочия могут быть ограничены конституцией, а законодательная власть поделена с парламентом (дуализм).

Заметно отличается от описанного выше фактическое положение монарха в парламентарных монархиях. В некоторых из них, например в Японии (по Конституции 1947 г.) или Швеции (по Конституции 1974 г.), полномочия монарха подверглись существенному ограничению даже в формально-юридическом плане. Император Японии Хирохито, хотя и сохранил свой престол после окончания второй мировой войны, вынужден был публично отвергнуть миф о своем божественном происхождении. Японская конституция характеризует императора как символ единства нации, но не содержит прямых указаний на признание за ним качества главы государства. Заметный шаг в сторону ограничения королевской власти делает и последняя Конституция Швеции. Важнейшие полномочия, касающиеся взаимоотношений короля с Риксдагом и правительством, переданы либо самому парламенту, либо правительству и премьер-министру. В подавляющем большинстве других парламентарных монархий глава государства номинально, по закону наделен исключительно важными прерогативами, однако на практике они осуществляются иными государственными органами, прежде всего руководителем правительства. Монарх, таким образом, должен действовать по совету своих министров, которые и несут политическую ответственность за эти действия.

Было бы, однако, неверным недооценивать возможности воздействия монарха, царствующей семьи и двора на решение государственных дел. Не имея власти, монарх, бесспорно, обладает влиянием, которое позволяет ему участвовать в процессе выработки и принятия решений.

Влиянию монарха в немалой мере способствует его информированность об общем состоянии страны. Например, королева Великобритании регулярно заслушивает отчет премьер-министра о заседаниях кабинета и получает непосредственно все депеши дипломатических представителей этой страны за рубежом и информационных агентств. По степени осведомленности о внутри- и внешнеполитическом положении Великобритании монарх значительно превосходит обычного члена правительства. Аналогично положение и в некоторых других странах. Информационный характер носят заседания государственного совета, то есть правительства под председательством монарха, в Скандинавских странах.

Практика политической жизни ряда парламентарных монархий знает отдельные случаи прямого вмешательства монарха в процесс формирования правительства и определения целей правительственной политики. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Бельгии, Голландии, Дании, возрожденной монархии в Испании.

Формальный нейтралитет монарха в политической области не-редко маскирует его активное сотрудничество с консервативными, а то и реакционными кругами. Это подтверждают и практика функционирования монархии в период существования фашистского режима в Италии, и тесное сотрудничество бельгийского короля с нацистскими оккупантами в годы второй мировой войны, и содействие, оказанное греческим королем перевороту "черных полковников" в 1967 году.

### 3. Президент

В странах с *республиканской* формой правления главой государства является **президент**. Президент, в отличие от монарха, должностное лицо, избираемое гражданами, парламентом или избирательной коллегией с участием парламента на срок обычно от 4 до 7 лет. Им может стать любой гражданин страны, достигший определенного возраста (как правило, 35-40 лет, в Италии — 50 лет). В конституциях указываются и другие обязательные требования: определенный срок проживания на территории данной страны, наличие высшего образования, возрастной "потолок" и др.

Главой государства в республиканских странах является, как правило, выборный президент. Его реальный статус и действительная политическая роль в решающей степени зависят от разновидности республиканской формы правления и особенностей политического режима. Так, в президентской республике глава государства играет гораздо большую роль, нежели в парламентарной, а во многих освободившихся странах с однопартийной системой президент, будучи лидером правящей партии, обладает полномочиями, которые на практике далеко выходят за рамки, очерченные конституцией.

Президент парламентарной республики не располагает правительственной властью и активного участия в управлении государственными делами не принимает. Он выполняет функции преимущественно представительского характера, хотя, в зависимости от конкретной политической обстановки, и особенно если он принадлежит к руководству правящей партии, может оказывать весьма значительное влияние на ход государственных дел. Иногда президент принадлежит к оппозиционной партии. Такое положение имело место в отдельные периоды в Италии, ФРГ, Австрии. Сравнительно редко подобный "ослабленный" институт главы государства встречается в освободившихся странах. Он существует, например, в Индии, хотя конституция страны формально предоставляет президенту республики большие полномочия.

Во всех случаях, когда глава государства в парламентарной республике наделен по закону более или менее значительными полномочиями, их осуществление на практике находится в ведении правительства. Акты президента в действительности исходят от правительства. Они нуждаются в скреплении подписью премьер-министра или заинтересованного министра (институт контрасигнации), что служит обязательным условием их действительности.

Исключительно важную роль в руководстве и управлении государственными делами играет президент в странах, где он наделен правительственной властью и формально является единоличным носителем исполнительной власти. Он как бы совмещает в одном лице полномочия главы государства и главы правительства. Подобное положение типично прежде всего для президентских республик (США, ряд стран Латинской Америки и др.). Очень

большой властью обладает президент во многих освободившихся странах.

Глава государства в президентских республиках наделяется широкими полномочиями в области политического руководства. Он располагает определенными средствами воздействия на законодательный процесс, обладает распорядительной (регламентарной) властью, важными прерогативами в области руководства вооруженными силами и гражданской администрацией.

Стремление к расширению президентской власти нередко приводит к острым столкновениям между главой государства и представительным учреждением, в ходе которых победа не всегда оказывается на стороне президента. Нередки случаи, когда парламент под давлением общественности вынужден заниматься расследованием противоправных злоупотреблений администрации. Типичный тому пример — "уотергейтское дело" в США, повлекшее за собой отставку Президента Р. Никсона в 1974 году.

Весьма значительными собственными полномочиями обладает глава государства в республиках со смешанными формами правления. Так, президент Французской Республики при назначении премьер-министра, досрочном распуске Национального собрания, использовании чрезвычайных полномочий и осуществлении некоторых других мер формально принимает решение самостоятельно, и издаваемый им акт не нуждается в контрасигнации. На практике, однако, полнота власти президента зависит от расстановки политических сил, поскольку правительство должно пользоваться поддержкой парламентского большинства. За годы Пятой республики во Франции трижды победу на парламентских выборах (в 1957, 1986, 1993 годах) одержали оппозиционные по отношению к президенту партии, что приводило к заметному сужению фактического объема полномочий главы государства.

Многие государствоведы, стремясь теоретически обосновать новые явления и тенденции в развитии современного государства, указывают обычно на усложнение и рост динамичности общественной жизни. Необходимость сильной исполнительной власти, способной оперативно решать проблемы, связанные с развитием НТР, с усложнением экономических и социальных проблем служит обоснованием расширения полномочий, осуществляемых главой государства или правительства, выступающего в роли "на-

ционального лидера". В развивающихся странах в таком лидере нередко видят панацею от всех бед, переживаемых обществами, выходящими из колониального состояния.

В основание требования "сильной власти" в этих странах зачастую ссылаются на характер традиционного общества, которому соответствует персонифицированная единоличная власть, способствующая преодолению отсталости и борьбе против трайбализма (племенной разобщенности), местничества, сепаратизма. На деле подобная авторитарная власть главы государства оказалась не в состоянии обеспечить общественный прогресс, устойчивое и стабильное политическое развитие.

***Особенности правового статуса президента:***

- всегда избирается, за исключением случаев, когда пост занимается в результате государственного переворота;
- власть президента производна — он получает мандат либо от парламента, либо от избирательного корпуса;
- роль президента в осуществлении государственного управления обществом тем больше, чем больше парламент отстранен от его избрания (в чисто парламентарных республиках роль президента в практической политике сугубо nominalna);
- увеличение реальных полномочий президента парламентарной республики всегда происходит за счет ущемления полномочий премьер-министра;
- в случае государственной измены или другого тяжкого преступления президент может быть освобожден от своей должности.

**4. Компетенция главы государства**

Главы государств в зарубежных странах в основном обладают идентичными полномочиями, хотя в каждой стране имеются свои особенности. Выделим наиболее общие.

*1. В области государственного управления:*

- право участия в формировании правительства (носит nominalnyy character), часто — в решении вопроса о его отставке. Участвует он и в формировании органов судебной власти.

- почетная прерогатива верховного главнокомандующего;
- право объявления чрезвычайного положения на всей территории страны или ее части.

2. В законодательной области:

1. созыв парламента на очередные и чрезвычайные сессии, возможность прерывания при определенных условиях сессии;
2. право роспуска нижней палаты (очень редко обеих палат);
3. назначение внеочередных или очередных выборов;
4. право законодательной инициативы (у президента — в виде посланий, у монарха — тронная речь);
5. право санкционировать, промульгировать и опубликовывать законы, возможность обращения в орган конституционного контроля в случае сомнения в конституционности представленного на подпись закона.
6. право вето (отказ дать санкцию на законопроект):
  - абсолютное, или резолютивное вето — окончательный и безусловный отказ утвердить законопроект и преодолеть его нельзя;
  - относительное, или отлагательное вето — запрет, который может быть преодолен парламентом, либо носят временный характер;
  - выборочное вето — возможность оспорствовать лишь отдельные статьи, одобряя законопроект в целом (явление довольно редкое);
  - карманное вето Президента США.

3. Во внешнеполитической области:

1. высший представитель страны в сфере внешних сношений;
2. назначение послов, посланников и иных дипломатических агентов;
3. право ведения международных переговоров, заключение и ратификация (иногда с согласия парламента) международных договоров и соглашений;
4. право объявления войны и заключения мира (на практике осуществляется правительством);

*4. Во внутреполитической деятельности:*

- 1) право предоставления, восстановления гражданства и дачи разрешения на выход из него, право предоставления убежища иностранцам;
- 2) право помилования, смягчения или замены наказания, изменения приговора;
- 3) право награждения орденами, медалями и иными знаками отличий;
- 4) право присвоения почетных званий и титулов;
- 5) участие в церемониях и празднествах (военные парады, открытие школ и университетов).

Конституции зарубежных государств наделяют главу государства свойством безответственности, юридическим выражением которого является институт контрасигнатуры, который существенно ограничивает полномочия главы государства.

Оценку подлинной роли главы государства по букве конституции дать нельзя, т.к. между тем, что записано в конституции, и действительностью — дистанция огромного размера. Юридически глава государства почти всемогущ и всесилен. Практически он низведен до некоего символа, ибо реальных возможностей воздействия на государственную политику он лишен (особенно в парламентарных странах). А если же глава государства выйдет из повиновения правящей элиты, есть различные средства — конституционные (импичмент) и неконституционные (свержение), с помощью которых можно обуздить непокорного либо удалить неугодного президента или монарха.

## Глава VII. ПАРЛАМЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### **1. Понятие парламента, его формирование. Статус депутата.**

Термин "парламент" происходит от английского "Parlament", который обязан своим рождением французскому глаголу parler — говорить.

Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения возникли еще во времена античности:

- Народное собрание (экклезия) — в Древней Греции;
- Сенат — в Древнем Риме.

Однако родиной парламента считается Англия, где в XIII веке власть короля в соответствии с Великой хартией Вольностей (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств).

Затем подобные представительные учреждения возникли во Франции, Польше, Испании и др. странах.

**Современный парламент** — это *общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.*

#### **Функции парламента:**

- Законодательная.
- Контрольная.
- Финансовая.
- Внешне политическая.
- Функция формирования иных органов власти.
- Толкования закона.
- Церемониальная.

**Современная Классификация парламентов** зависит от степени самостоятельности реальных законодательных полномочий и возможности контроля за правительством:

1. Активные парламенты – самостоятельно формируют и способны эффективно контролировать правительство. В этом случае парламент является многопартийным/фракционным, а правительство — коалиционным и относительно слабым.
2. Автономные парламенты — те парламенты которые не могут формировать правительство, действовать на него и инициировать его отставку — система жёсткого разделения власти в президентской республики.
3. Ограниченные Автономии – формируют и могут контролировать правительство, однако правительство доминирует в законодательстве.
4. Подчинённые парламенты – ограничены в своей законодательной компетенцией со стороны Конституции. Не могут эффективно контролировать правительство — усложненная процедура не доверия (ФР., Россия).

**Порядок формирования** парламентов зависит от их структуры. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируются посредством прямых выборов.

**Статус депутата** определяется конституциями, конституционными и органическими законами, регламентами палат и обычаями.

Основные принципы статуса :

1 . *Независимость*: юридически депутаты не должны подчиняться воле избирателей, партийных органов и органов государственной власти. Они рассматриваются как представители всей нации, а не одного избирательного округа. Отсюда — запрет императивного мандата и отзыва депутата. Это принцип свободного мандата. Независимость предполагает также парламентские привилегии: иммунитет (депутатская неприкосновенность) и индемнитет (неответственность за высказывания, голосования и иные действия в стенах парламента; вознаграждение парламентария);

2. *Недопустимость совмещений постов* : депутаты — профессиональные парламентарии. В силу этого депутатский мандат несовместим ни с какой государственной или иной должностью;

3. *Равноправие депутатов* : это выражено в праве избирать и быть избранными на парламентские должности, в состав комите-

тов (комиссий), в праве законодательной инициативы, в праве участия в дебатах и голосовании.

**Прекращение срока действия мандата депутата:**

- по окончанию срока полномочий депутата;
- вследствие смерти депутата;
- в результате лишения мандата;
- в результате признания выборов недействительными.

**2. Структура парламента и его палат**

Существуют две разновидности парламентов: двухпалатные и однопалатные.

Исторически двухпалатная система построения парламентов (бикамерализм) существовала для того, чтобы обеспечить представительство различных слоев общества. Верхняя палата была введена для представительства аристократии, нижняя — для представительства широких слоев населения.

В современных условиях двухпалатная система имеет место обычно в федеративных государствах, где верхняя палата представляет субъектов федерации. (США, Германия, Бразилия, Мексика, Австралия и др.). В унитарных государствах с двухпалатным парламентом его верхняя палата также обычно формируется по политico-административным территориальным единицам (Италия, Испания, Франция, Польша, Япония и др.).

**Способы формирования верхних палат:**

- посредством непрямых выборов (косвенных или многостепенных выборов) — Франция;
- посредством прямых выборов, но отличающихся от системы формирования нижних палат — Италия, США, Австрия;
- путем назначения — Канада, Германия;
- на невыборной основе (наследственный способ) — Великобритания;
- смешанный — Бельгия, Ирландия.

**Причины существования верхней палаты:**

- Территориальная.
- Рационализация законодательного процесса — верхние палаты контролируют законодательные функции больше чем нижние.

- Исполнение судебных и квазисудебных функций.
- Преемственность законодательной власти в тех монархиях и республиках, где возможен роспуск верхней палаты.
- Верхняя палата является посредником в государстве с разделением президентской власти.
- Наличие контрольных полномочий. Возможно закрепление за верхней палатой контрольных функций в отношении правительства (Киргизия).
- Верхняя палата является дополнительным кадровым резервом для формирования правительства (Великобритания).

Примерно в половине государств Европы существуют *однопалатные парламенты* (Финляндия, Венгрия, Болгария, Швеция, Дания и др.).

Во внутренней структуре парламентов (палат) следует выделить *комитеты и комиссии*. Это в основном вспомогательные структуры, которые состоят из парламентариев и содействуют парламенту (палатам) в осуществлении полномочий. Комитеты (комиссии) подразделяются на:

- *постоянные* (создаются по соответствующим направлениям законодательной деятельности);
- *временные* (для расследования или изучения какого-либо вопроса, преимущественно практики применения законодательства, социальных проблем)

К *постоянным комитетам* (комиссиям) можно отнести:

- финансово-бюджетные;
- по иностранным делам;
- по правительственной деятельности;
- по ассигнованиям;
- по обороне и безопасности;
- по вопросам гражданской службы;
- по делам местного самоуправления;
- по торговле и промышленности;
- по вопросам образования и труда;
- по аграрным вопросам и т.д.

К *временным комитетам* (комиссиям) можно отнести:

- следственные;

- специальные (создаваемые для изучения какого-либо вопроса);
- комитеты всей палаты;
- согласительные.

Парламент (палаты) — слишком громоздкий аппарат для эффективного обсуждения сложных проблем, где они не были предварительно подготовлены и рассмотрены более узким составом депутатов, профессионально знакомых с определенной сферой государственной деятельности. Сегодня практически ни один законопроект не принимается, если он не прошел стадию проработки в одном из комитетов, который и выносит его на решение палаты.

### **3. Виды парламентов по объему компетенции. Полномочия парламента**

Совокупность полномочий и функций парламента образует его компетенцию. По объему компетенции парламенты подразделяются на три группы:

1. Парламенты с *абсолютно определенной компетенцией* — характерны для федеративных и децентрализованных унитарных государств (США, Франция, Испания). В таких государствах центральная власть ограничена правами субъектов федерации или иных территориальных образований (предметы ведения).

2. Парламенты с *абсолютно неопределенной компетенцией* — т.е. парламенты, которые имеют право издавать законы по любому вопросу и юридически обладают неограниченными полномочиями (Великобритания, Новая Зеландия, Япония, Италия и Ирландия).

3. Парламенты с *относительно определенной компетенцией* — т.е. границы компетенции являются относительно подвижными, нет четкого критерия разграничения полномочий парламента и правительства (Швейцария).

#### Основные полномочия парламентов.

1. *Законодательные полномочия* (главная часть компетенции):
  - право законодательной инициативы (осуществляется как членами обеих палат, так и группами парламентариев);
  - принятие законов (либо сразу по проекту в целом, либо

сначала по статьям и главам, а затем по проекту в целом);

- принятие бюджета и иные финансовые полномочия (налоговые полномочия, принятие решения о внутренних и внешних займах, создание различных внебюджетных фондов и т.п.).

2. *Контроль над деятельностью правительства* (объект — обычно исполнительная власть, однако контроль может распространяться и на главу государства, на судебную власть, на вооруженные силы и т.д.). Основные методы:

- постановка вопроса о доверии (в странах, где правительство ответственно перед парламентом — применяется редко);
- интерpellация (обращение к правительству относительно мотивов его деятельности, его дальнейших действий по вопросам, относящимся к определенным аспектам правительственной политики. Правительство может отказаться отвечать на вопрос, но с обязательной мотивированкой отказа — применяется широко в Италии, Финляндии, Японии, Бельгии);
- вопросы устные и письменные (наиболее часто практикуемо в Великобритании — ответы министров на устные вопросы депутатов заслушиваются ежедневно, кроме пятницы. Ответы на письменные вопросы публикуются в официальных отчетах о парламентских дебатах);
- резолюция порицания (отличается от вотума недоверия тем, что вносится по предложению палаты — Франция);
- деятельность расследовательских комитетов и комиссий (проводится в случаях, представляющих особый общественный интерес).

3. *Полномочия по ратификации и денонсации международных договоров* (Ратификация — утверждение высшим органом государства международного договора, после чего этот договор приобретает юридическую силу, денонсация — волеизъявление государства на расторжение договора).

4. *Назначение референдумов* (это полномочие носит либо исключительный, либо альтернативный характер).

*5. Формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах.*

К формам и способам этого участия относят:

- избрание или назначение по собственному усмотрению (чешский Парламент избирает Президента Республики на совместном заседании обеих палат);
- избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (словацкий Национальный совет избирает судей по предложению Правительства);
- формирование органа целиком без определения его руководителей (австрийский Национальный совет избирает Коллегию народной правозащиты);
- формирование органа с избранием или назначением его руководителей (сербская Народная скупщина избирает и смешивает Председателя, заместителей Председателя и министров Правительства);
- избрание или назначение только руководителя или также его заместителей (северокорейское Верховное народное собрание избирает и отзывает председателя Центрального суда, а остальной его состав избирается и отзывается Постоянным советом ВНС);
- формирование части органа (в Румынии из 9 судей Конstitutionного суда — трое назначаются Палатой депутатов и трое — Сенатом );
- участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих орган (германский Бундестаг входит в состав Федерального собрания, которое избирает Федерального президента);
- дача парламентом или палатой предварительного или последующего согласия на формирование органа или назначение должностных лиц (Председатель испанского Правительства назначается Королем, только если получит доверие абсолютного большинства членов Конгресса депутатов).

*6. Полномочия в области обороны и безопасности* (право объявлять войну и заключать мир (состояние войны, состояние обороны) — США, Франция, Куба, Италия, Венгрия, КНР).

## 7. Квазисудебные полномочия:

- импичмент (цель — отстранение от должности виновных в совершении преступления главы государства, должностных лиц исполнительной власти, судьи);
- право возбуждения перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц;
- объявление амнистии.

## 4. Парламентские процедуры

Парламентские процедуры — это порядок работы парламента.

*Виды парламентских процедур.*

1. **Сессии парламента** — период времени, в течение которого палаты парламентов вправе в установленном порядке проводить пленарные заседания и принимать решения в соответствии со своей компетенцией. Сложились *две разновидности* порядка работы парламента:

- сессионный, когда парламент созывается (собирается) в определенный промежуток времени, который может быть либо прямо указан в основном законе (очередные или ordinärные сессии), либо определяться в зависимости от необходимости (внеочередные или экстраординарные сессии) — Франция, Австрия, Великобритания, Япония.
- постоянный, когда парламент сам решает о перерывах и каникулах в своей деятельности (Словакия).

В межсессионный период действуют два принципа:

- *Дисконтинуитета* (означает, что все дела, не получившие в течение сессии завершения, прекращаются с ее окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут начинаться с самого начала — США, Великобритания).
- *Континуитета* (означает, что прохождение законопроекта не прекращается с закрытием сессии палат — Индия, Италия).

2. **Пленарные заседания** — это собрания членов парламента (его палат), которые проводятся в установленном законом порядке. Обычно они являются открытыми, но могут быть и закрытыми (при рассмотрении вопросов, затрагивающих государственную тайну). Процедуры пленарных заседаний регулируются регламен-

тами. Пленарные заседания делятся на две группы: организационные (проводятся сразу после выборов) и обычные.

Важнейший элемент парламентской процедуры — *кворум* (установленное регламентом количество парламентариев, необходимое и достаточное для начала работы (в отдельных случаях) и для принятия решений (как правило). Решение, принятое при отсутствии кворума, недействительно.

Регламенты подробно регулируют порядок установления повестки дня заседания и обсуждения вопросов.

Ораторы записываются заранее. Они должны не отклоняться от обсуждаемого вопроса; обычное время для выступлений — от 5 до 20 минут (реже 50-60).

Обсуждение заканчивается *голосованием*. Способы: а) открытые (электронным голосованием, вставанием, разделением, поднятием руки, аккламация (кто громче кричит) и б) закрытые, тайные (буллетенями). В наиболее ответственных случаях может применяться поименное голосование

**3. Заседания комитетов и комиссий.** Процедура этих заседаний гораздо проще. Здесь не требуется предварительной записи на выступления; сами выступления носят характер скорее *деловой*, чем публичный; возможны неоднократные выступления.

Особое значение имеют проводимые комитетами *слушания*. Они позволяют выявить не только возможные позиции и оппозицию по тем или иным вопросам, но и формировать в необходимом направлении общественное мнение.

Важная роль принадлежит комиссиям при осуществлении *контрольных функций* парламента. Узкая специализация комиссий, их небольшой численный состав позволяют с большей глубиной и компетентностью курировать отдельные области государственной деятельности.

### ***Вспомогательный аппарат парламента***

Под вспомогательным аппаратом парламента понимают организацию государственных служащих, которые оказывают научную, организационную и техническую помощь в работе парламенту в целом, его палатам, комитетам (комиссиям) и парламентариев. Аппарат обычно очень многочисленен (В США работу 535 парламентариев обеспечивает аппарат из 20 тыс. человек).

Вспомогательный аппарат состоит из:

- вспомогательных служб коллегиальных органов (парламента, палат, комитетов) — административно-технические, исследовательские службы, архивы, библиотеки;
- личных помощников (референтов), консультантов и секретарей парламентариев.

#### *Органы, учреждения и должностные лица при парламентах*

- счетные палаты — контролируют исполнение государственного бюджета;
- уполномоченные по правам человека (омбудсманы) — рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав.

### **5. Понятие правительства**

В строгом понимании **правительство** — это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (т.е. административной) деятельностью в стране.

В его состав входят руководители министерств и центральных ведомств.

Правительство в разных странах носит различные конституционные наименования:

- 1) Правительство — в Чехии, Колумбии;
- 2) Кабинет — в Японии;
- 3) Совет министров — в Индии;
- 4) Совет министров (Правительство) — во Франции, на Кубе;
- 5) Государственный совет — в Китае;
- 6) Федеральное правительство — в Германии;
- 7) Федеральный совет — в Швейцарии;
- 8) Административный совет — в КНДР и т.д.

Различия в наименовании не влекут за собой изменение сущности правительства. Оно создается практически при любых формах правления. Однако конституционный статус и роль правительства могут быть различными и зависят от особенностей, которые сложились в той или иной стране.

Внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера: Кабинет — в Великобритании, Постоянное бюро — в Китае, Президиум — в Италии и т.п., а также разного рода межведомственные структуры — комитеты в Великобритании, делегатские комиссии в Испании и др. Во Франции заседания правительства именуются Советом министров, когда проходят под председательством Президента, и советом кабинета, когда председательствует Премьер-министр; во втором случае основополагающие правительственные документы приниматься не могут и лишь обсуждаются.

*С точки зрения своего политического состава правительство бывает:*

- однопартийным;
- коалиционных;
- беспартийным.

**Однопартийное правительство** (при парламентарной или смешанной форме правления) — образуется, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате (Великобритания).

**Коалиционное (многопартийное) правительство** (при парламентарной или смешанной форме правления) — образуется, когда ни одной из партий в итоге выборов не удалось получить в парламенте такого большинства, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство. Коалиционное правительство — это результат соглашения между партиями об общей правительской программе. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны опираться на парламентское большинство, в состав которого могут входить и партии или независимые депутаты, в коалиции не состоящие, но ее поддерживающие (Германия, Италия).

В кризисные моменты (например, в случае войны) возможно объединение в рамках правительства всех парламентских партий, создание *правительства национального единства*, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Возможно создание и *правительства меньшинства*, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий. Оно может быть однопартийным или коалиционным, но в любом случае партии, составившие правительство, большинства в парламенте не имеют. Ему трудно принимать радикальные решения, и оно обычно ограничивается решением текущих вопросов (Скандинавские страны).

**Беспартийное правительство** — образуется в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распустить парламент (нижнюю палату) нежелательно. Это правительство обычно называется *служебным*, деловым или чиновничим. Оно включает специалистов, которые могут принадлежать к той или иной партии, но их партийная принадлежность в данном случае значения не имеет. Продолжительность существования такого правительства часто невелика, оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Бывает, что служебное правительство создается для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния; враждующие партии соглашаются терпеть его на это время.

В демократических странах представители той или иной партии в правительстве не следуют указаниям центральных органов партии, находящихся вне парламента. Напротив, именно руководящие деятели парламентской фракции или ее представители в правительстве считаются главными лидерами партии.

## 6. Порядок формирования и структура правительства

В зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами:

- парламентским;
- внепарламентским.

**Парламентский способ** формирования правительства используется в странах с парламентарной формой правления (парламентская республика или монархия, смешанные республики). Право на формирование правительства в этих странах получает та политическая партия, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны.

Порядок формирования правительства в парламентарных республиках традиционен, хотя в конституциях изложен порой в не конкретной форме (Италия, ФРГ, Индия). Здесь вначале глава го-

сударства назначает главу правительства (в Италии — это председатель Совета министров, в ФРГ — Федеральный канцлер, в Индии — премьер-министр), который затем формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав.

В случае, если предлагаемый состав правительства или его глава не могут получить доверия большинства парламента, то возможен распуск парламента и назначение главой государства служебного правительства на период, пока соберется вновь избранный парламент.

**Внепарламентский способ** формирования правительства используется в президентских республиках, некоторых формах монархий и смешанных республиках. Право на формирование правительства в этих странах имеет не парламент, а избирательный корпус, т.к. правительство формируется президентом, избираемым посредством непарламентских выборов.

В некоторых президентских республиках парламент все же принимает известное участие в формировании центральной исполнительной власти. Так, в США Президент производит назначения членов Кабинета по совету и с согласия Сената. Для производства назначений Президентом Филиппин требуется согласие парламентской комиссии по назначениям. Тем не менее, в обеих странах есть основания считать способ формирования правительства внепарламентским, ибо контроль за назначениями со стороны Сената США или комиссии по назначениям Конгресса Филиппин не носит политического характера (проверяются лишь компетентность и моральный облик кандидатов на должности) и не зависит от исхода парламентских выборов.

**Состав и структура правительства** очень разнообразны и в ряде стран (Великобритании) никак не регулируются, что позволяет каждому новому главе правительства самому определять, какие министерства ему нужны и с каким кругом ведения.

В Италии, ФРГ, Франции в состав правительства входят все главы центральных ведомств (министры, главы департаментов, государственные секретари), хотя в конституциях это не оговаривается.

В других странах, напротив, структура исполнительной власти урегулирована законом (США, Швейцария, Испания, Польша). Так, в Испании состав правительства включает председателя, его

заместителей, министров и других членов, определяемых в законодательном порядке.

## **7. Полномочия правительства**

Полномочия правительства как высшего органа исполнительной власти общей компетенции достаточно широки. Они охватывают важнейшие вопросы государственной жизни, традиционно относящиеся к полномочиям исполнительной власти, исходя из границ между исполнительной, законодательной и судебной властями.

### **Полномочия:**

- формирование государственного аппарата и руководство его деятельностью (направление и координация деятельности аппарата через министерства, департаменты и другие ведомства);
- участие в законодательной деятельности (использование delegированного законодательства, проявление законодательной инициативы);
- исполнение законов (активные действия правительства по претворению обязывающих предписаний законов, самостоятельная нормотворческая деятельность);
- составление и исполнение бюджета (здесь инициатива и полномочия всецело принадлежат правительству);
- осуществление внешней политики (контролирует и направляет деятельность всех органов, осуществляющих внешнеполитические функции, комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет международные переговоры, заключает международные договоры и соглашения);
- полномочия в условиях чрезвычайного положения (во многих странах действует специальное законодательство (Великобритания, США, ФРГ и т.д.).

## **8. Глава правительства**

Названия главы правительства бывают различны, однако в большинстве стран он именуется премьер-министром (Великобритания, Франция). В других странах глава правительства назы-

вается председателем Совета министров (Италия), председателем Правительства (Испания, Чехия), министром-председателем (Болгария), федеральным канцлером (Германия и Австрия).

*Глава правительства наделен большими полномочиями:*

- устанавливает число министерских постов, формирует правительство, осуществляя назначение и смещение его членов;
- вносит на рассмотрение парламента законопроекты;
- докладывает парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений;
- осуществляет контроль и наблюдение за различными отраслями управления;
- организует проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководит внешней политикой, заключает договоры;
- организует гражданскую службу;
- составляет бюджет и вносит его на рассмотрение парламента;
- издает правительственные указы;
- принимает решения о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

По общему правилу, министры, как члены правительства, должны подчиняться главе правительства. В последние годы отмечается усиление роли премьер-министра и ограничение коллегиальности в его работе.

## **9. Ведомства и их руководители**

**Ведомство** — это государственный орган исполнительной власти специальной компетенции, то есть специализированный в определенной сфере государственного управления, обладающий именно в этой сфере установленными властными полномочиями.

Номенклатура ведомств различна и зависит от национальных традиций. Ведомства могут быть:

- *правительственные* (их руководители входят в состав правительства):
  1. министерства;
  2. департаменты;

- 
3. секретариаты;
  4. государственные комитеты (в социалистических странах).

В составе министерств (и аналогичных им органов) иногда создаются крупные самостоятельные подразделения с разными наименованиями, возглавляемые государственными секретарями или иными должностными лицами подобного ранга.

- *неправительственные* (руководители в состав правительства не входят):
  1. комиссии;
  2. комитеты;
  3. советы;
  4. агентства;
  5. бюро и т.д.

Эти ведомства могут быть, как подчинены правительству, так и быть независимыми (вспомогательные органы при парламентах).

Члены правительства в большинстве случаев именуются министрами (от лат. *minister* — подручный, служитель).

Для руководителей ведомств, особенно правительственныйых, а также иных членов правительства часто устанавливаются определенные *привилегии* и *иммунитеты* (для глав правительства, разумеется, тоже и в первую очередь).

Устанавливается для них иногда и несовместимость с определенными публичными функциями и частными занятиями.

В странах с парламентарной формой правления, как правило, члены правительства должны быть парламентариями или даже депутатами только нижней палаты (Великобритания, Индия, Германия), а при смешанных формах правления характерна несовместимость членства в правительстве с парламентским мандатом (Болгария, Австрия, Франция, США).

## **10. Ответственность правительства и его членов**

Надо различать политическую ответственность правительства и его членов перед парламентом или главой государства (ответственность за политику) и юридическую их ответственность за преваронарушения.

Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, по-

литическая ответственность перед главой государства — при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения — при любых.

*Формы политической парламентской ответственности:*

- отказ в доверии;
- вотум недоверия парламента;
- ответственность за неисполнение бюджета (неутверждение парламентом отчета об исполнении бюджета влечет в нормальных условиях отставку правительства).

*Политическая ответственность перед главой государства* имеет место обычно в виде смещения правительства или министра.

Во многих странах ответственность правительства за проводимую политику — солидарная: при неодобрении этой политики в отставку уходят все члены правительства, даже если кто-то из них в чем-то с этой политикой не соглашался. Выносить такие разногласия на общий суд нельзя; если такое случится, это влечет отставку соответствующего члена правительства.

*Ответственность за правонарушения* (в тех странах, где за членами правительства признается иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность):

- государственная измена;
- должностные правонарушения.

## Глава VIII. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### 1. Административно-территориальное деление и уровни местного управления

Ни одной страной невозможно управлять лишь из центра. Поэтому территория государства (или территория штатов в федерациях) делится на административно-территориальные единицы (общинные, районные, областные). В каждой такой единице имеются либо назначенные или утвержденные центром органы местного управления (губернаторы, префекты, комиссары республики и т.д.), либо выборные органы самоуправления (советы, собрания депутатов, комитеты и т.д.), либо и те и другие.

Местное управление осуществляется на определенной территории. Формирование внутригосударственной территориальной организации — административно-территориальное деление — таким образом, является основой местного управления. В большинстве современных государств административно-территориальное деление может быть изменено законом: законодатель вправе как изменять границы существующих административно-территориальных единиц, так и создавать новые. Однако в демократических государствах изменение границ административно-территориальных единиц требует, как правило, учета мнения органов самоуправления, действующих на этой территории, или мнения населения (консультативный референдум). Кроме того, существование многих административно-территориальных единиц предусматривается в текстах Конституций; следовательно, они не могут быть ликвидированы в законодательном порядке.

Наиболее традиционной является двухуровневая схема административно-территориального деления: графства и муниципалитеты в США, амты и общины в Дании, лены и общины в Швеции, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и общины в Нидерландах и т.д. Поскольку речь идет о внутригосударственной территориальной организации, в федеративных государствах двухуровневая схема существует внутри субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований.

Исторически формирование двухуровневой организации местной власти связано с разным происхождением территориальных единиц низового (муниципального) и вышестоящего уровней.

Территории низового уровня формировались естественно, по поселенческому принципу: каждый город, поселок, иной населенный пункт становился отдельной административно-территориальной единицей. Именно так возникли многие из существующих и сегодня коммун, общин, муниципиев и пр. Территории вышестоящего уровня (префектуры, округа, департаменты, провинции) целенаправленно создавались органами государственной власти для решения собственных задач, т.е. возникли искусственно. В результате они были более однородны по площади и по численности населения, чем муниципальные образования. Первоначально и основные задачи органов власти естественных и искусственных территорий существенно различались: на низовом уровне решались хозяйственные задачи, некоторые виды административного регулирования, тогда как вышестоящий уровень территориальной организации предназначался для выполнения полицейских функций и, в целом, для обеспечения государственного контроля над территорией. Несмотря на то, что сегодня эти различия во многом стерлись, отголоски прежней территориальной специализации присутствуют и в современном праве.

В большинстве случаев, существующие схемы двухуровневого административно-территориального деления формировались еще в XVIII-XIX вв. Социально-экономические и демографические изменения XX в. привели к тому, что старое административно-территориальное деление перестало соответствовать задачам органов власти и распределению населения. В первую очередь это относится к территориальным единицам, образованным по поселенческому принципу: слишком маленькие сельские общины не способны эффективно организовать управление ввиду недостатка в кадрах, узости фискальной базы и других сложностей, связанных с малочисленностью населения. Для решения этой проблемы многие государства провели во второй половине XX века административно-территориальные реформы, направленные на сокращение количества низовых территориальных образований путем их объединения; так, в ФРГ в начале 1970-х гг. количество общин было сокращено втрое, в Нидерландах количество общин сократилось вдвое на протяжении века, в Дании закон от 1 апреля 1970 г. сократил количество общин в пять раз и т.д. В некоторых случаях аналогичные изменения происходили и с вышестоящими ад-

---

министративно-территориальными единицами — графствами, округами и т.д.

Второе направление административно-территориальных реформ связано с необходимостью создания единых органов управления для крупных городов. В результате процесса урбанизации XVIII-XX вв. многие небольшие поселения, городки, поселки влились в крупные города, формируя единую агломерацию. Традиционное административное деление препятствовало эффективному управлению, поскольку единый с экономической и географической точки зрения город мог состоять из нескольких независимых муниципалитетов. Отчасти эта проблема решается путем межмуниципального сотрудничества, но в некоторых государствах крупные города стали самостоятельными территориальными единицами с особым статусом и едиными органами власти. Как правило, эти органы власти наделяются дополнительными полномочиями. В результате реформ, наиболее частых во второй половине XX в., сформировались такие территориальные образования как города-районы или города вне районов в ФРГ и в Австрии, димы и новые общины в Греции, независимые города в некоторых штатах США, новые унитарные образования в Великобритании и в Новой Зеландии и т.д.

Еще одно существенное изменение, произошедшее во второй половине XX в. — формирование третьего уровня территориальной организации. В некоторых странах трехуровневое административно-территориальное деление является традиционным, но в большинстве случаев создание новых крупных территориальных единиц связано с новыми факторами. Во-первых, старые административно-территориальные единицы оказались слишком маленькими для эффективного экономического планирования, которое становится важным аспектом деятельности государства с 1950-х гг. почти во всех странах. Во-вторых, в результате децентрализации власти, созданные ранее искусственные территориальные единицы (департаменты, районы, провинции) получили право на самоуправление. В этих условиях государство часто стремится создать более крупные территориальные образования для контроля над самоуправляющимися территориями и координации их деятельности. Наконец, в странах Западной Европы создание регионального уровня территориальной организации стимулировано

вмешательством органов Европейского Союза (и, ранее, Европейского Сообщества). Многие европейские программы в обязательном порядке предполагают наличие регионов, отвечающих определенным географическим характеристикам. В итоге появляются новые или воскрешаются старые — территориальные единицы: регионы во Франции, в Италии, в Португалии, в Ирландии и в Великобритании (только на территории Англии), периферии в Греции, управлеческие округа в землях ФРГ. В зависимости от особенностей государственного строя, эти территории могут управляться централизованно (ФРГ, Греция, Великобритания), самоуправляться (Франция, отчасти Ирландия) или иметь большую автономию, сравнимую со статусом субъектов федераций (формально унитарные Италия и Испания).

Территориальная основа местного управления развивается не только вверх (в сторону создания более крупных территориальных единиц), но и вниз, в сторону формирования более мелких. Во-первых, это связано с решением проблемы отдельных поселений: реформы по укрупнению муниципальных образований привели к тому, что в большинстве западных стран несколько небольших поселений могут входить в состав одного муниципального образования. В этом случае возникает проблема с представленностью интересов жителей отдельных деревень и поселков; кроме того, многие вопросы целесообразнее решать именно на уровне отдельных деревень, хуторов и поселков. Во-вторых, за последние тридцать лет усилилась тенденция к демократизации и децентрализации местного управления. Дело в том, что классические местные органы давно уже не являются органами самоуправления населения в буквальном смысле: зачастую городская или окружная администрация ничуть не ближе к населению, чем государственная. Отсюда необходимость развивать реальное самоуправление на уровне отдельных поселков, городских кварталов и т.д. Поэтому во многих странах формируются органы общественного самоуправления, без собственных полномочий и бюджетов, на микроуровне, внутри муниципальных образований (например, приходы в Великобритании и в Новой Зеландии, сельсоветы во многих немецких землях).

Эти микротерритории не всегда входят в общую схему территориальной организации государства. Наряду с основным адми-

нистративно-территориальным делением, во многих странах существуют **дополнительные уровни** территориальной организации. Как правило, эти территории характеризуются одной или несколькими из следующих черт:

6. статус определяется не конституцией или законом, а административными или локальными актами;
7. на территории отсутствуют органы власти общей компетенции;
8. территории монофункциональны, т.е. образованы лишь для решения какой-то одной задачи;
9. государство не считает эти территории административно-территориальными единицами;
10. в рамках территории нет самостоятельного бюджета.

К числу подобных неосновных территориальных единиц могут быть отнесены округи в Ирландии, округа и кантоны во Франции, специальные округа в США, приходы в Великобритании, региональные территории в канадских провинциях, городские кварталы или внутригородские районы в большинстве стран, территории, определенные для осуществления конкретной политики (зоны экономического развития) и т.д.

Важной чертой многих современные государства является существование территорий с особым статусом, что предполагает специфику организации местного управления на этих территориях. Чаще всего речь идет о классических **автономиях** — административно-территориальных единицах, получивших особый статус в связи с этническим составом населения (национальные меньшинства) или с географической изолированностью. Такого рода автономии существуют в Великобритании (Шотландия, Сев. Ирландия, Уэльс, о.Мэн), Дании (Гренландия, Фарерские острова), Франции (о.Корсика, Новая Кaledония, т.н. заморские департаменты и территории) и во многих других странах. Италия и Испания состоят только из автономий, что дает основания говорить о формировании там нового типа государственного устройства — т.н. **регионализированного государства, или государства автономий**, которое не является ни унитарным, ни федеративным.

Как правило, автономные образования формируются в административно-территориальных единицах второго или третьего уровней; однако, в исключительных случаях встречаются и муници-

пальные образования, обладающие статусом автономии. Автономией могут обладать некоторые островные территории. Органы власти автономий получают дополнительные, в сравнении с другими территориями, полномочия, возможность формировать особые структуры управления, соответствующие местным традициям. Очень часто автономиям передаются дополнительные ресурсы в виде налогов, дополнительных дотаций, собственности и т.д.

Однако возможно создание территорий с особым статусом, которые не являются автономиями в классическом смысле слова. Это территориальные образования, которые напрямую управляются органами государственной власти ввиду специфики их экономического или географического положения, военной роли (территории военных баз) и пр. Территории с особым статусом могут существовать и в федеративных государствах, как вне территории субъектов (федеральные территории, например — столичные округа в США, Бразилии, Австралии), так и на территории субъектов федерации (например, Западные земли и остров Лорда Хоува в австралийском штате Новый Южный Уэльс). Для таких особых территориальных единиц могут создаваться и специальные выборные органы власти (горные зоны в Италии).

## **2. Виды и структура органов местного управления**

Органы самоуправления обладают своей внутренней, организационной структурой. Эта структура определяется распределением властных полномочий и способом организации взаимоотношений представительного и исполнительного органов.

Существуют две обобщающих модели, описывающих организационную структуру органов самоуправления: **президентская** и **парламентская**, по аналогии с соответствующими формами правления на государственном уровне. Крайний вариант президентской модели (на практике он существует в некоторых муниципалитетах США, Канады и других стран, придерживающихся англосаксонской модели) предполагает: прямые выборы мэра избирателями; взаимонезависимость мэра и представительного органа (вплоть до права вето и возможности обращения в суд); отнесение к полномочиям мэра единоличного руководства местной администрации, от назначения на должности до текущего руководства. В этом случае оказывается возможной оппозиция (в том

числе политическая) между мэром и представительным органом, но мэр имеет огромное преимущество в виде своих полномочий в отношении администрации. Фактически здесь можно говорить о диктатуре мэра.

Крайний вариант парламентской модели представлен на практике традиционными английскими муниципалитетами, итальянскими муниципалитетами до реформ 90-х гг. и т.д. В этом случае за мэром, который избирается советом, остаются лишь представительские функции (не путать с представительными). Муниципальный совет является одновременно и представительным и, через создаваемые им комиссии и комитеты, исполнительным органом, осуществляя непосредственное руководство администрацией. Мэр не имеет права вмешиваться в эти вопросы.

В большинстве зарубежных стран действуют организационные модели, занимающие промежуточное положение между крайними вариантами.

Разнообразие представленных ситуаций может быть интерпретировано исходя из необходимости сочетать эффективность и демократичность в организации местного самоуправления. В современном обществе, когда зачастую вопрос о том, кому реально подчиняется администрация, является основным вопросом о власти, концентрация управлеченческих полномочий в руках мэра означает фактический отказ от идеи представительной демократии. При этом представительный орган создает комиссии или комитеты, но их роль сводится к выполнению консультативных функций и к разработке проектов некоторых решений. Даже в Великобритании, где традиционно доминировала система абсолютного господства представительного органа, намечается серьезная тенденция к перемещению исполнительной власти в руки сити-менеджера, назначаемого советом чиновника, или избранного мэра.

Другой подход, распространенный в Северной Европе и Германии, обеспечивает эффективность управления путем четкого разделения исполнительной и представительной власти, но исполнительная власть при этом, даже будучи сформирована за счет профессиональных управленцев путем непрямых выборов или назначения, является коллегиальной. Тем самым достигается необходимый, а порой и достаточный минимум демократии: нет концентрации власти в одних руках, индивидуальная ответствен-

ность и коллегиальное принятие решений дополняют друг друга. С более или менее существенными вариациями эту модель можно считать наиболее распространенной.

Наконец, в Скандинавских странах модель, почти идентичная датской, обеспечивает параллельное руководство административными службами: техническое со стороны мэра и его помощников и политическое со стороны комиссий представительного органа. Это идеальное равновесие фактически нарушается тем, что мэр почти всегда становится председателем основной комиссии — финансовой, несмотря на то, что это ни в коей мере не предусмотрено законодательно.

Во всех случаях основные характеристики модели определяются тремя факторами: 1) возможность для представительного органа влиять на главу исполнительной власти (через назначение или другим путем); 2) возможность для представительного органа влиять на директоров административных служб (назначение и т.д.); 3) возможность для представительного органа непосредственно отдавать распоряжения административным структурам.

Сама же структура исполнительной власти определяется тем или иным сочетанием следующих вариантов: 1) исполнительной властью руководит один человек (мэр, глава администрации и т.д.); 2) исполнительной властью руководит коллегиальный орган; 3) функции исполнительной власти берет на себя представительный орган (через комиссии, комитеты и т.д.).

Вопрос о том, кто же реально руководит исполнительной властью, решается достаточно просто: тот, кто обладает для этого собственными полномочиями. Так, во Франции в любом самоуправляющемся сообществе есть коллегиальный орган, выполняющий ряд функций исполнительной власти (заместители мэра в коммуне, бюро в департаменте и т.д.). Однако, этот орган не имеет собственных полномочий: все полномочия делегируются его членам главой исполнительной власти, который может в любой момент отменить делегирование или принятые решения, поскольку по закону лишь ему принадлежит исполнительная власть и лишь он несет ответственность за ее деятельность. Т.о., несмотря на видимую коллегиальность, исполнительная власть находится в руках одного лица. В Бельгии, Нидерландах, в немецкой системе магистрата, дело обстоит иначе: каждый член коллегиального ис-

---

полнительного органа несет ответственность за определенный участок работы, который входит в его собственные полномочия. Здесь сочетаются индивидуальная ответственность за данную сферу и коллегиальная ответственность за политику исполнительного органа в целом.

Однако, классическая схема представительная власть — исполнительная власть не отражает в полной мерой всей сложности территориальной организации существующих систем самоуправления. Как правило, самоуправляющиеся территориальные сообщества разного уровня могут формировать **объединения** (союзы, ассоциации и т.д.) для совместного выполнения тех или иных компетенций. Необходимость создания таких объединений очевидна: некоторые маленькие или финансово необеспеченные территориальные сообщества не могут решить все стоящие перед ними задачи в одиночку; кроме того, решение многих вопросов гораздо более эффективно в больших масштабах, чем территория одного сообщества. Наконец, координация зачастую необходима в действиях органов власти разного уровня при частичном совпадении подотчетной территории.

Возникающие таким образом объединения не имеют статуса самоуправляющихся сообществ: отсутствуют законодательные гарантии их существования, органы управления, как правило, формируются путем непрямых выборов, многие объединения не имеют собственных источников финансирования и даже собственного бюджета. Тем не менее, реальная роль таких образований может быть порой более существенной для населения и для системы управления/самоуправления, чем роль составляющих их самоуправляющихся сообществ. Государство заинтересовано в создании и поддержании подобных объединений, поскольку они позволяют осуществлять управление на местном уровне за счет средств самоуправляющихся сообществ. В противном случае, неспособность отдельных сообществ эффективно решать местные проблемы неизбежно вызвала бы необходимость вмешательства государства и соответствующих финансовых и организационных затрат. В каждой стране количество возможных форм сотрудничества очень велико: может существовать до десятка форм объединений для сообществ одного уровня, большое число форм сотрудничества для сообществ разных уровней и т.д.

Существуют и другие формы объединений, охватывающие, как правило, все органы власти, представляющие данный уровень самоуправления, на территории страны. Эти объединения существуют повсеместно — во всех развитых странах и на каждом уровне самоуправления, — исключений практически нет. Они могут быть юридически оформлены либо как ассоциации территориальных сообществ (Голландский союз провинций в Нидерландах, Ассоциация провинций Италии и т.д.), либо как ассоциации их представителей (Союз американских мэров, Ассоциация президентов Генеральных Советов Франции, Ассоциация ирландских сити-менеджеров и т.д.). Основной задачей таких объединений является лobbирование общих интересов в центральном правительстве и обмен информацией и опытом. Помимо различий по уровню власти (отдельные ассоциации для каждого типа самоуправляющихся сообществ), могут существовать и разные ассоциации для сообществ одного уровня, различающиеся политической ориентацией (просоциалистическая и право-христианская ассоциации коммун в Италии, Ассоциация директоров кабинетов президентов Генеральных Советов — социалистов во Франции и т.д.). С учетом преимущественно политических задач, это вполне естественно.

Наконец, многие функции местного управления могут осуществляться специализированными органами, которые либо формируются путем выборов (некоторые должностные лица и органы специальных округов в США) либо назначения. Их роль также необходимо учитывать при характеристике местного управления в той или иной стране.

### **3. Система и компетенция органов местного управления**

Местное управление — управление делами, главным образом местного значения, должностными лицами, назначенными центральными или иными вышестоящими государственными органами и подотчетными последним, либо исполнительными органами, избираемыми непосредственно населением.

**Систему органов местного управления** составляет совокупность государственных органов, осуществляющих государственно-управленческую деятельность на местном уровне. К ним относятся органы:

- юстиции;
- внутренних дел и безопасности;
- финансовые;
- сельского хозяйства;
- архитектуры и строительства;
- по управлению государственным имуществом;
- по промышленности;
- по торговле;
- по транспорту и связи;
- налоговой инспекции;
- миграционной службы и др.

Орган управления может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и просто структурным подразделением вышестоящего органа.

При отсутствии местного сообщества и органов местного самоуправления на определенной территории там осуществляется государственное управление, которое обеспечивает реализацию всех необходимых полномочий для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, формирования инфраструктуры социальных и коммунальных служб.

**Государственное управление** — исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства, социально-культурным и административно-политическим строительством.

*Основной задачей органов местного управления* является обеспечение реализации и исполнения законодательства, нормативных документов органов центральной и местной власти, вышестоящих органов управления, в рамках, определенных им при создании полномочий.

Органы местного управления составляют элемент государственной организации. Однако среди органов государства на местах они не занимают верхового положения, поскольку многие функции управления территориями изъяты из их ведения, поручены агентам правительства, министерствам и др.

Местное управление является особым звеном в государственном механизме, примыкающим в функциональном отношении к аппарату государственной администрации.

В организации муниципальных органов бюрократические начала проявляются не столь резко, как в других звеньях государственного аппарата. Эти качества делают выборное местное управление одним из устоев демократии.

**Основные функции органов местного управления:**

- планирование;
- материально-техническое обеспечение;
- прогнозирование;
- регулирование;
- контроль.

**Компетенция органов местного управления охватывает:**

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- социальное обслуживание;
- образование;
- здравоохранение;
- торговлю;
- общественное питание;
- службу быта;
- общественный порядок и пожарную безопасность;
- санитарный контроль;
- землеустройство и строительство;
- охрану природы и др.

**4. Понятие, виды и полномочия местного самоуправления**

Концепция местного самоуправления возникла во второй половине XIX века в Европе, когда города отстояли право решать свои местные дела самостоятельно. В настоящее время в мире сложились три основных модели организации управления на местах:

- **ангlosаксонская модель** — на местах нет должностных лиц, назначаемых центральной властью, а также ее представителей, опекающих муниципальные органы, но последние (советы, мэры, шерифы и др.), избираемые населением, могут делать только то, что им прямо предписано законом;
- **континентальная модель** — на местах есть специальные уполномоченные центральной власти (комиссары, префек-

ты), осуществляющие контроль над муниципальными органами, но последние, избираемые населением, могут делать все, что прямо не запрещено законом и не отнесено к компетенции других органов; наряду с континентальной (французской) моделью выделяется местное (коммунальное) самоуправление Германии, которое осуществляется по поручению государства;

- **иберийская модель** — в каждой административно-территориальной единице избирается совет и должностное лицо (алькад, регидор), который утверждается центральной властью как ее представитель в административно-территориальной единице.

Некоторые авторы выделяют еще и четвертую модель — **советскую**. Однако следует иметь в виду, что в СССР все местные советы формировались фактически по рекомендациям соответствующих парткомов. Они входили в единую систему органов государственной власти (советов всех уровней) и подчинялись вышестоящим советам. Впрочем, формально все местные советы избирались населением.

Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, под *местным самоуправлением* подразумевает право и единственную способность местных органов самоуправления регулировать и управлять в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах населения значительной частью общественных дел.

**Местное самоуправление** — система организации и деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе конституции и законов данного государства.

В конституциях современных государств закреплено и гарантировано местное самоуправление как одна из основ демократической системы управления. Оно наиболее полно позволяет реализовать конституционное положение о том, что единственным источником власти является народ.

Местное самоуправление может осуществляться в самых разных **организационных формах**, однако обязательным условием

является наличие представительного органа (общинный совет, земство, ландрат и др.), или выборного должностного лица (бургомистр, мэр).

Основной смысл формирования и деятельности местного самоуправления заключается в том, что органы местного самоуправления должны гораздо лучше решать задачи повышения уровня жизни жителей, нежели государственные органы и чиновники при централизованном управлении.

*Главные признаки:*

- выборность;
- самостоятельность в руководстве делами местного значения (наличие собственного исполнительного аппарата, материальной базы в виде муниципальной собственности, права устанавливать и взимать местные налоги, издавать нормативные акты).

### ***Полномочия органов местного самоуправления***

Полномочия органов местного самоуправления обычно закрепляются специальными законами. В самом общем виде они могут устанавливаться в конституциях. В федеративных государствах полномочия местных органов чаще всего регулируются актами субъектов Федерации. В англо-саксонских странах — судебными прецедентами.

*Порядок предоставления полномочий:*

- по принципу "позитивного регулирования" деятельности местных органов (США, Великобритания) — объем полномочий устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей.
- по принципу "негативного регулирования" (в странах континентального права) — местные органы вправе осуществлять все действия прямо не запрещенные законом.

### **Классификация полномочий органов местного самоуправления:**

- в сфере финансово-экономических отношений:
  - принятие местного бюджета,
  - местное планирование,
  - установление местных налогов и сборов,
  - регулирование деятельности в сфере муниципального хозяйства.

- в сфере коммунального обслуживания населения:
  - развитие транспорта,
  - регулирование дорожного движения,
  - санитария,
  - канализация,
  - очистка улиц и т.д.
- в социальной сфере:
  - строительство дешевого жилья для бедных, школ, больниц,
  - организация торговли, общественного питания,
  - охрана общественного порядка.

В самом общем виде в законодательстве стран современного мира полномочия местных представительных органов обычно подразделяют на обязательные и факультативные.

*Обязательные* (те, которым придается общегосударственное значение и которые должны исполняться в обязательном порядке): водоснабжение, транспорт, общественная безопасность, здравоохранение, содержание и уборка улиц.

*Факультативные* (по своему усмотрению, в зависимости от конкретных финансовых полномочий. Как правило связаны с социальной и культурной сферой): содержание общественных парков, библиотек, посадка деревьев, строительство домов для бедных и инвалидов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

Общая тенденция — сокращение собственно коммунальных дел и расширение обязательных полномочий, т.е. интеграция местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

Что касается способов реализации компетенций, то они также разнообразны. Фактически, это разнообразие может быть сведено к нескольким основным вариантам, — каждый из которых включает большое количество подвариантов и юридических формул, меняющихся не только от одного государства к другому, но и от одного органа самоуправления к другому в одной стране.

1) Местная администрация **непосредственно** занимается реализацией компетенции. Деятельность осуществляется силами административных служб в рамках соответствующих статей бюджета данного сообщества. Эта традиционная формула имеет достоинство простоты, но не всегда позволяет достаточно гибкое и профессиональное управление.

2) Деятельность осуществляется **специально созданным учреждением** (организацией) подотчетной органу самоуправления, например муниципальным предприятием. Местный орган власти осуществляет контроль и участвует в управлении, назначает должностных лиц и т.д. Но учреждение имеет самостоятельный бюджет (в основном за счет средств органа самоуправления) и достаточную самостоятельность в принятии решений и внутреннем управлении. Классическим примером являются учебные заведения, но во многих странах (Франция, Италия и др.) таким же образом функционируют службы строительства жилья и некоторые социальные службы, создаваемые органами самоуправления в рамках их компетенций.

3) Для осуществления ряда компетенций могут создаваться **предприятия (учреждения) со смешанной формой собственности**. Бюджет предприятия при этом формируется за счет частных и общественных инвестиций, но органы самоуправления, как правило, удерживают контрольный пакет акций.

4) Выполнение ряда полномочий может производиться путем передачи их **в концессию частным предприятиям** на определенных условиях. Органы самоуправления в этом случае лишь осуществляют контроль и обеспечивают некоторые льготы (в том числе монополию на данный вид деятельности). В ряде случаев возможны и прямые финансовые влияния. Формы деятельности, связанные с привлечением частного предпринимательства, используются в основном в сферах, способных приносить доход: транспортные и коммунальные услуги и т.д. Кроме того, органы самоуправления неизбежно прибегают к заказам на те или иные работы, экспертизу и т.д. В этом случае в роли подрядчика могут выступать как частные, так и государственные предприятия.

5) Наконец, некоторые традиционно выполняемые местными органами функции могут быть полностью переданы частным организациям в результате **приватизации** муниципальных служб

(например, городских транспортных предприятий, служб уборки мусора и пр.). В этом случае местные власти могут осуществлять лишь общее нормативное регулирование, но часто сохраняют за собой право оперативного вмешательства в критических ситуациях. Это вмешательство, однако, не затрагивает приватизированное предприятие, а связано с выполнением необходимых функций, если предприятие не справляется с ними.

Выбор той или иной формулы для выполнения каждой группы компетенций определяется самостоятельно органами самоуправления, несмотря на то, что государство может регулировать особо важные вопросы законодательно. Чем больше та или иная сфера требует специальных знаний и персонала, управлеченческой и финансовой гибкости, тем реже используется непосредственное выполнение компетенции административными службами.

## **5. Организация правового регулирования местного управления**

Система правовых актов, устанавливающих организацию местного управления, по-разному структурирована в различных странах. Наиболее существенные различия связаны с принадлежностью национальных правовых систем к той или иной правовой семье. Вместе с тем, в последние десятилетия наметилась тенденция к сближению различных правовых систем, в том числе — в области муниципального права. В Европе интегрирующую роль выполняет Европейская хартия местного самоуправления, подписанная большинством европейских государств. С 1988 г. подписание Хартии является обязательным условием вступления в Совет Европы. Однако до сих пор Хартия не подписана, подпись не полностью или не ратифицирована такими государствами как Франция, Бельгия, Нидерланды, Австрия, Дания. Помимо Хартии, отдельные вопросы деятельности местных органов власти могут регулироваться и другими международными правовыми актами, например — Европейской хартией прав человека. Конгресс европейских региональных и местных властей разрабатывает Европейскую хартию регионального самоуправления, которая будет затем предложена на утверждение Совету Европы и открыта для подписания странам, входящим в его состав.

Организация и деятельность местного управления регулируется конституциями, а также иными нормативно-правовыми актами, издаваемыми центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) легислатурами отдельных субъектов федерации. В странах с федеративным устройством общенациональные конституции обычно регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъектов федерации. Так, например, статья 28 п.1 Основного закона ФРГ 1949г. лишь устанавливает, что в землях, районах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами.

В США функционирование местного управления регулируется исключительно самими штатами. Полная зависимость и производность местных органов власти от субъектов федерации здесь была сформулирована в 1868 году верховным судьей штата Айова Дж.Диллоном: Муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов (так называемое правило Диллона).

Положения, регулирующие деятельность местного управления, таким образом, содержатся в конституциях всех 50 штатов США. Степень урегулированности различных аспектов местного управления в отдельных штатах, однако, отнюдь не одинакова, вследствие чего выделяются две их основные группы. К первой группе относятся конституции штатов, содержащие незначительное количество норм, регулирующих деятельность местных органов, причем устанавливающих, как правило, определенные ограничения их деятельности (штаты Алабама, Миссисипи, Теннесси, Калифорния и др.). Вторую группу составляют штаты, конституции которых характеризуются более подробным нормативным регулированием управления на местах. Наряду с закреплением основных принципов деятельности местных органов в предмет конституционного регулирования данной группы штатов включаются и нормы, регламентирующие внутреннюю организацию муниципалитетов (например, штаты Нью-Мексико и Коннектикут).

Однако и в федеративных государствах деятельность органов местного управления может достаточно подробно регулироваться федеральным правом и, в частности, федеральной конституцией.

Так, в австрийской конституции не только подробно регулируется структура органов местного управления, но и полномочия отдельных должностных лиц, условия и сферы делегирования бургомистром своих полномочий другим должностным лицам и т.д.

Объем конституционного регулирования вопросов местного управления в унитарных государствах также неодинаков. Конституция Франции 1958 года, например, в данном отношении более чем лаконична. В ней лишь говорится о том, что территориальными сообществами республики являются коммуны, департаменты, заморские территории, которые свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом (ст.72). Подобная лаконичность позволила некоторым исследователям даже сделать вывод о том, что с конституционной точки зрения системы местного управления во Франции вообще не существует.

В конституциях ряда других унитарных государств местному управлению отведены специальные разделы и главы. Так, отдельные главы о порядке формирования и деятельности органов местной власти содержаться в Конституциях Италии (глава V), Нидерландов (глава IV), Японии (глава VIII). В конституции Испании (1978 г.) содержатся целые разделы, посвященные территориальной организации государства, в том числе местному управлению. Нетрудно заметить, что речь идет в основном о государствах, которые разрабатывали свои конституции в поставторитарный или постtotalитарный период: конституционный статус местного управления рассматривается как одна из гарантий демократии и как символ отказа от авторитарного правления. В рамках этой тенденции, специальный раздел, посвященный местному управлению, ввели в свои новые конституции все восточноевропейские страны (глава VII болгарской конституции 1991 г., раздел IX пересмотренной венгерской конституции, раздел VII конституции Польши 1997 г. и т.д.). Содержание этих специальных разделов как правило стандартно: определяется понятие и основные функции местного управления (самоуправления), указывается, в каких административно-территориальных единицах осуществляется местное управления, оговариваются общие условия деятельности (принципы распределения финансов, полномочий, организации

выборов, государственный контроль), устанавливаются судебные гарантии.

Конституционные положения о местном управлении конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве, причем могут приниматься как единые законы о местном управлении, так и законы, регулирующие деятельность местных органов в отдельных административно-территориальных единицах. В целом муниципальное право континентальных европейских государств тяготеет к кодификации: законодательной основой местного управления является либо классический кодекс (Кодекс коммун 1977 г. во Франции и пришедший ему на смену в 1996-2000 гг. Общий кодекс территориальных сообществ), либо общий закон, систематически излагающий базовые положения по организации местного управления (Муниципальный закон 1976 года в Финляндии, Коммунальный закон 1927 г. в Бельгии, Положение об общинах 1955 г. немецкой земли Баден-Вюртемберг и т.д.). Ангlosаксонские страны предпочитают издавать отдельные законы и иные акты, посвященные регулированию какого-то одного аспекта деятельности муниципалитетов. В результате общий статус местных органов формируется на основе множества равнозначных нормативных актов, один из которых может регулировать некоторые полномочия, другой — отдельные вопросы финансового обеспечения или организационных структур и т.д. (ряд законов о местном управлении в Великобритании, например, Законы о местном управлении 1972, 1985, 1998, 1999, 2000 гг.). В последнее десятилетие многие ангlosаксонские страны стремятся также кодифицировать свое муниципальное право (Ирландия, некоторые штаты США), — однако они еще далеки от того, чтобы окончательно перейти от характерных для ангlosаксонского права консолидированных актов к настоящим кодексам французского образца.

Кроме того, местное управление регулируется и различными актами, посвященными другим конституционно-правовым институтам, и в первую очередь, институту выборов местных органов власти.

Помимо общих актов конституционного и муниципального права к деятельности местных органов могут также непосредственное отношение иметь и законы, относящиеся к другим отраслям права (административному, финансовому и др.), например,

---

законы о коммунальных налогах 1928 и 1965 гг. в Швеции, жилищный закон 1985г. в Великобритании.

Практически во всех странах отдельные аспекты деятельности местных органов управления могут регулироваться и подзаконными актами: министерскими циркулярами, распоряжениями и пр. В зависимости от конкретной ситуации такие акты могут иметь как обязательный, так и рекомендательный характер.

Определенной спецификой обладает правовое регулирование местного управления в ряде англосаксонских стран. Так, важным элементом правового статуса местных органов власти в США являются муниципальные хартии, имеющиеся у большинства муниципалитетов данной страны.

В Великобритании и в других англосаксонских странах наряду с общенормативными законами принимаются и так называемые местные или частные парламентские акты (Local Acts), каждый из которых адресован какому-либо конкретному муниципалитету. Подобные акты обычно принимаются по инициативе самого муниципалитета. Метод частного регулирования исторически предшествовал общенормативному муниципальному законодательству и был парламентским вариантом королевских хартий, дававшихся городам. В настоящее время значение частных актов в целом невелико (их роль начала снижаться еще с середины XIX века), но они всё еще продолжают использоваться в качестве субститута общенормативного законодательства и для экспериментальной проверки проектируемых общих законоположений.

Деятельность местных органов в Великобритании и ряде других англосаксонских стран может регулироваться и адаптивными законами. Такой закон или его отдельные нормы вводятся в действие в отношении местных органов не автоматически, а лишь по просьбе соответствующих муниципальных советов путем принятия специальной резолюции. Таким путем применяются, в частности, различные положения Закона о публичном здравоохранении (дополнения) 1907 г. и Закона об аренде 1968 г. (часть VI) в Великобритании. В некоторых случаях, предусмотренных самим адаптивным законом, введение в силу его отдельных положений зависит исключительно от решения министра, отвечающего за местное управление (это обычно министр окружающей среды и территории или министр внутренних дел).

Необходимо помнить и о важной роли судебной практики в определении прав и статусных характеристик местных органов в США, Великобритании и других странах общего права. Современные государства англосаксонского права эволюционируют в сторону признания большей роли закона как источника права. Эта тенденция наиболее заметна в регулировании деятельности органов власти, т.е. в сфере, функционально сопоставимой с европейским публичным правом. Ни в коем случае не стоит недооценивать роли судебных решений в правовом регулировании деятельности органов местного управления, — и тем не менее, закон все чаще становится основным источником права в этой области.

Наконец, многие вопросы внутренней организации деятельности местные органы управления решают самостоятельно, издавая собственные правовые акты.

## **6. Финансы местных органов самоуправления**

Европейская Хартия местного и регионального управления закрепляет, что органы самоуправления имеют право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться, которые должны быть соразмерны их компетенциям и по меньшей мере часть которых должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. В современных западных странах органы местного самоуправления имеют собственные бюджеты, которые они создают и расходуют самостоятельно. Право местных сообществ на самостоятельное формирование и расходование бюджетов закреплено в конституциях либо законодательно.

Несмотря на большое количество различий, местные бюджеты в западных странах имеют общие черты.

Во-первых, они формируются на основе одних и тех же источников доходов:

- местные налоги и сборы (собственные и переданные местным сообществам органами государственной власти)
- государственные трансферты (дотации, субвенции и т.д.)
- займы (в большинстве западных государств муниципальные займы строго контролируются; часто необходимо специальное разрешение органов государственной власти для того, чтобы прибегнуть к займу)

- доходы от собственной деятельности, преимущественно некоммерческого характера (в некоторых государствах, например, в Швеции, местным сообществам запрещено получать доходы от собственной деятельности)
- доходы от использования муниципальной собственности.

Во-вторых, расходование бюджета подчинено принципу выполнения обязательных компетенций. Это осуществляется через установление минимальных государственных стандартов, защищенных бюджетных статей и т.д.

Что касается структуры доходов, то лишь в немногих странах налоговые поступления достигают 50% от общего объема доходов и только в ряде муниципалитетов США и в субъектах федераций они могут достигать до 80-90% бюджетных поступлений. Почти повсеместно органы самоуправления не имеют права произвольно вводить новые налоги: перечень теоретически возможных налогов устанавливается государством, государство же фиксирует базы налогообложения по каждому налогу (в федеративных государствах этим могут заниматься субъекты федерации). Местным властям, таким образом, остается лишь право не вводить некоторые теоретически возможные налоги и устанавливать ставки налогообложения. В ряде стран, особенно в континентальной Европе, государство устанавливает также верхнюю и нижнюю границы ставок. Тем не менее, даже внутри одного государства варианты налогообложения на отдельных территориях могут существенно различаться прежде всего за счет того, что налоговое бремя на каждой территории складывается из налогов территориальных сообществ разных уровней и их объединений.

Различия между странами во многом зависят от того, какого рода налоги находятся в распоряжении органов местного самоуправления:

Местные налоги могут быть разделены на две категории:

- Собственные налоги действуют в рамках данной административной единицы и полностью поступают в местный бюджет. Каждому уровню самоуправления может быть присвоен отдельный вид налога (ФРГ, Италия, Испания муниципалитеты обладают исключительными правами на сбор поземельного налога и налога на недвижимость). В чистом виде

такая система встречается редко. Могут существовать местные налоги, поступающие в бюджеты всех органов самоуправления (Франция до недавнего времени к местным налогам относились поземельный, жилищный и налог на недвижимость).

- Общие налоги перераспределяются через центральный бюджет в пользу местных органов, либо иным способом делятся между бюджетами разных уровней. Органы самоуправления могут, например, начислять определенный процент к ставке государственных налогов (страны Северной Европы).

Также местные налоги подразделяются на прямые (подоходный, поземельный и др.), косвенные, прочие (сборы на зрелица, на владельцев собак, на автотранспорт и др.).

Доходы от налогов являются одним из наиболее важных, хотя и не всегда основных источников доходов местных бюджетов.

Государственные дотации и субсидии выполняют прежде всего задачу перераспределения средств и регулирования деятельности органов самоуправления. Размеры общих дотаций зависят в большинстве случаев от фискального потенциала, численности населения и отношения данных к средним по стране величинам. В среднем государственные субсидии местным бюджетам составляют от 10 до 50% их доходов (в ряде случаев до 80%).

Государственные трансферты в пользу органов местного самоуправления осуществляются в виде:

- Перераспределения налоговых поступлений (система налогового выравнивания в ФРГ);
- Субсидий дотаций общего назначения
- Специальных, целевых субсидий (субвенций)

Доля специализированных субсидий почти везде составляет от 10 до 50%, хотя наблюдается тенденция к их снижению. Дотации призваны покрыть возникающий бюджетный дефицит, кроме того субсидии сохраняют свое значение во всем, что касается финансирования делегированных органам самоуправления полномочий.

Экономическая деятельность органов самоуправления достаточно разнообразна, но всегда очень строго регламентирована, особенно в Европе. Это связано как с общей теоретической по-

---

силкой экономическая деятельность не является основной задачей органов самоуправления, — так и с тем, что в этой сфере совершается достаточно большое число правонарушений. Последнее вызвано коррупцией и злоупотреблениями, но очень часто и простой некомпетентностью. Тем не менее органы самоуправления имеют право прибегать к займам (под строгим контролем), а созданные ими предприятия и ссуживать деньги. Местные власти получают доход от эксплуатации их собственности, могут участвовать в создании предприятий коммерческого характера. Наконец, в рамках своих компетенций органы самоуправления оказывают платные услуги, особенно в сфере транспорта и коммунального хозяйства.

Расходная часть местных бюджетов по целевому назначению подразделяется на капитальные, предназначенные на капитальные вложения, и текущие (на покрытие текущих расходов), а также на расходы по погашению долговых обязательств. Величина расходов местных бюджетов свидетельствует о роли местных органов власти в экономической и социальной жизни страны.

Расходы в основном идут на культуру, образование, социальное обеспечение, медицинское обслуживание, коммунальные и другие службы, дороги, экологию, административные расходы.

## ТЕСТЫ

**1) Кастильская система престолонаследия означает, что**

- женщины наследуют трон на равных основаниях с мужчинами
- женщина может стать наследницей престола, если во всех поколениях династии нет мужчин
- женщина может унаследовать трон, если у монарха нет сыновей
- женщины исключаются из числа наследников престола

**2) Конструктивный вотум недоверия означает, что в резолюции порицания, принятой парламентом должен быть указан**

- новый состав правительства, одобренный большинством голосов членов нижней палаты
- список причин, обусловивших ее принятие
- перечень основных направлений деятельности будущего правительства, которые одобряет большинство членов нижней палаты
- новый глава правительства, избранный нижней палатой абсолютным большинством голосов ее членов

**3) Форма правления характеризует**

- порядок формирования высших государственных органов и их взаимоотношения друг с другом
- взаимоотношения центральных органов власти с органами на местах
- формы и методы осуществления государственной власти
- устройство государства в целом, включая социально-экономические и политические моменты, систему органов государства

**4) Приобретение гражданства в связи с переходом части территории одного государства к другому без права выбора называется**

- трансферт;
- филиация;
- оптация;
- регистрация;
- экстрадиция;

**5) Избирательная квота – это**

- количество жителей, от которого избирается один депутат
- количество голосов, которое необходимо набрать кандидату, чтобы получить мандат
- количество голосов, которое надо набрать партии для получения одного мандата
- количество голосов, которое надо набрать партии, чтобы участвовать в распределении мандатов

**6) Проведение собраний в закрытых помещениях носит**

- разрешительный характер;
- явочный характер;
- регистрационный характер
- уведомительный характер;

**7) Какие функции выполняют парламенты президентских республик (укажите несколько вариантов ответа)**

- судебная
- в области внешней политики
- законодательная
- учредительная
- финансовая
- контрольная

**8) Правительство в президентской республике формируется**

- нижней палатой парламента и президентом
- верхней палатой парламента
- премьер-министром
- президентом

**9) Дуалистические монархии отличаются от абсолютных тем, что в них обязательно существует**

- октроированные конституции
- парламент
- разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную
- ответственность правительства перед парламентом
- политические партии

**10) Источниками финансирования политических партий могут быть (укажите несколько вариантов ответа)**

- дарение и наследование имущества национальных физических и юридических лиц
- кредиты банков
- средства, выделяемые государственными органами и организациями
- средства, выделяемые органами местного самоуправления

**11) Институт контрасигнатуры означает, что**

- акты главы правительства обязательно подписывает глава государства
- акты главы государства обязательно подписывает глава правительства
- акты парламента обязательно подписывает глава государства и глава правительства
- любой акт министра должен подписать глава правительства

**12) В ряде зарубежных стран надконституционный характер носят (укажите несколько вариантов ответа)**

- религиозные источники;
- решения органов конституционного контроля;
- ордонансы;
- уставы правящих партий;
- акты органов местного самоуправления

**13) Расследование политической партии может быть осуществлено**

- регистратором
- органами управления государственным имуществом
- парламентом, принявшим специальный закон
- судом

**14) Плюральный вотум означает, что**

- население делится на группы с неравным представительством в парламенте
- количество голосов членов представительного органа зависит от роли и численности фракции, в которую они входят

- количество голосов избирателей неодинаково и зависит от их имущественного положения, образовательного уровня и т.п.
- нарезка избирательных округов проводится с отступлением от общенациональной нормы представительства

**15) Служебное правительство формулируется**

- верхней палатой парламента
- нижней палатой парламента
- главой государства
- главой правительства по согласованию с председателями палат парламента

**16) Какой из институтов позволяет главе государства в условиях чрезвычайной ситуации привлекать армию для наведения порядка в субъекте Федерации**

- федерального принуждения;
- прямого президентского правления;
- федеральной интервенции;
- приостановления собственного управления субъекта

**17) Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства означает, что для победы на выборах кандидат должен набрать**

- больше половины голосов избирателей
- определенный процент голосов избирателей
- больше голосов, чем любой другой кандидат
- больше установленного минимума голосов избирателей

**18) Государства по форме государственного устройства делятся на (укажите несколько вариантов ответа)**

- дуалистические;
- теократические;
- унитарные;
- федеративные;

**19) В условиях чрезвычайного положения допускается (укажите несколько вариантов ответа)**

- создание чрезвычайных судов;
- расширение власти военно-полицейских органов;
- роспуск парламента;

- приостановка деятельности политических партий;
- ограничение или запрещение продажи спиртных напитков;
- приостановка деятельности конституционных гражданских прав и свобод

**20) Суперпрезидентская республика всегда характеризуется**

- ограничением прав и свобод, ликвидацией гражданских судов
- пожизненностью поста президента
- запрещением деятельности всех политических партий
- отсутствием парламента

**21) Термин «раздельное правление» означает, что**

- в состав правительства парламентского большинства включаются несколько министров от оппозиции
- президент принадлежит к одной партии, а большинство членов парламента к другой
- правительство сформировано одной партией, а в парламенте большинство мест принадлежит другой
- отсутствует система сдержек и противовесов
- парламент и правительство не могут влиять на деятельность друг друга

**22) Процедура преодоления разногласий между палатами парламента, при которой проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте, называется**

- флибустьерство
- челнок
- гильотина
- интерpellация
- кенгуру

**23) Принцип равноправия означает (укажите несколько вариантов ответа)**

- равенство независимо от расы и национальности;
- равенство прав и обязанностей;
- равенство граждан перед законом;

- равенство мужчин и женщин;
- социальное равенство

**24) Право избирателя голосовать в многомандатном избирательном округе за кандидатов из разных партийных списков называется**

- соединение списков
- кумулятивный вотум
- преференциальный вотум
- панашаж

**25) К какому типу можно отнести либеральные партии и партии зеленых?**

- левые
- правые
- крайне левые
- центристские
- крайне правые

**26) Мусульманская традиция совещания правителя с наиболее уважаемыми лицами называется**

- совет эмиров
- аш-шура
- совет улемов
- закят
- меджлис

**27) Административная автономия обладает следующими чертами (укажите несколько вариантов ответа):**

- может решать вопросы гражданства на своей территории
- может отменять или приостанавливать действие актов вышестоящих органов государства, если они противоречат местным условиям
- имеет право издавать законы по местным проблемам
- может участвовать во внешнеэкономических отношениях в соответствии с законами государства
- имеет право на ведение судопроизводства и обучение в школах на местном языке
- может принимать свою конституцию

**28) Каковы основные отличия политических партий от иных общественных организаций (укажите несколько вариантов ответа)**

- у них отсутствует цель извлечения прибыли
- они открыто борются за власть
- они имеют долгосрочную программу своей деятельности
- они более многочисленны

**29) Парламент в дуалистических монархиях выполняет функции (укажите несколько вариантов ответа):**

- финансовую
- контрольную
- судебную
- законодательную
- учредительную
- в области внешней политики

**30) Члены правительства несут судебную ответственность перед парламентом**

- только за нарушение служебных обязанностей
- за все правонарушения, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей
- за любые тяжкие преступления
- лишь за нарушение конституции
- только за государственную измену

**31) Субъектами договорных федераций являются**

- административно — территориальные единицы, обладающие особым статусом;
- суверенные государства;
- государственные образования;
- государства, обладающие ограниченным суверенитетом

**32) Назовите верное утверждение:**

- "конституционное право" — часть политической системы;
- "конституционное право" и "политическая система" — совпадающие понятия;
- понятие "государственный строй" и понятие "политическая система" синтезируют в понятие "политический строй";

- понятие "политическая система" поглащается понятием "конституционное право"

**33) Пропорциональная избирательная система применяется в (укажите несколько вариантов ответа)**

- одномандатных округах
- многомандатных округах
- общенациональных округах
- производственных округах

**34) Нарезка избирательных округов с отступлением от нормы представительства и в интересах правящей партии называется**

- куриальная система
- плюральный вотум
- избирательная география
- панашаж

**35) Цивильный лист**

- характеризует взаимоотношения монарха и правительства
- включает в себя перечень неотъемлемых полномочий монарха в сфере управления
- определяет сумму денежного содержания монарха, выделяемую ежегодно из государственного бюджета
- устанавливает объем полномочий монарха в судебной сфере

**36) Политическая ответственность правительства и отдельных министров возможна**

- только за правонарушения, совершенные при исполнении служебных обязанностей
- не только за правонарушения, но и без таковых
- только за государственные преступления
- только за причиненный ущерб в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей

**37) Правовой статус жителей резервации характеризуется тем, что они (укажите несколько вариантов ответа)**

- не участвуют в выборах общегосударственных органов;
- не могут покинуть резервацию без особого разрешения;

- не платят налоги;
- не имеют права формировать органы местного самоуправления на своей территории

**38) Субъектами конституционных федераций являются**

- суверенные государства;
- государства, обладающие ограниченным суверенитетом;
- государственные образования
- административно — территориальные единицы, обладающие особым статусом

**39) Партийный состав правительства в той или иной стране зависит от ее (укажите несколько вариантов ответа)**

- формы государственного устройства
- формы правления
- вида партийной системы
- исторических традиций
- особенностей национального состава населения

**40) В президентских республиках правительство несет ответственность**

- только перед президентом
- перед народом
- только перед парламентом
- перед парламентом и президентом

**41) Субъектами конституционного права являются (укажите несколько вариантов ответа)**

- государство в целом;
- органы местного самоуправления;
- акционерные общества;
- иностранцы

**42) Правительство в парламентарных странах несет ответственность**

- только перед парламентом
- только перед главой государства
- перед парламентом и главой государства
- перед народом

**43) Какая из юридических школ, характеризуя сущность конституции, рассматривает ее как общественный договор:**

- нормативисты;
- марксизм-ленинизм;
- институционалисты;
- школа естественного права

**44) Глава государства в парламентарных странах может распустить нижнюю палату парламента (укажите несколько вариантов ответа)**

- в условиях чрезвычайного или военного положения
- если ему не нравится ее деятельность
- когда она приняла решение о возбуждении процедуры импичмента
- когда она в течение определенного срока не сформировала правительство
- когда она выразила недоверие правительству

**45) Норма представительства – это**

- количество мест, зарезервированное за конкретной политической партией в представительном органе
- количество голосов, которое надо набрать партии для получения одного мандата
- количество голосов, которое необходимо набрать кандидату, чтобы получить мандат
- количество жителей, от которого избирается один депутат

**46) Унитарное государство, в котором вся власть на местах осуществляется органами местного самоуправления, деятельность которых находится под постоянным контролем назначенных из центра чиновников, называется**

- централизованным
- относительно децентрализованным
- авторитарным
- децентрализованным

**47) Политическая ответственность правительства перед главой государства имеет место в (укажите несколько вариантов ответа)**

- парламентских республиках
- парламентарных монархиях

- полу президентских республиках
- президентских республиках

**48) В странах, где конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции, оспаривать конституционность нормативно-правового акта может**

- гражданин, являющийся стороной конкретного дела, рассматривающегося в суде;
- определенная часть членов парламента;
- только уполномоченный по правам человека;
- только глава государства

**49) Система престолонаследия, при которой женщины лишиены права унаследовать трон, называется**

- кастильская
- салическая
- мусульманская
- шведская
- племенная

**50) Функция конституции, состоящая в закреплении преемственности в развитии государственности определяется через термин**

- консociационализм;
- корпорativизм;
- этатизм;
- континуитет;

## **ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституции отдельных зарубежных государств (см. в сборниках: "Конституции зарубежных стран" — М., 1995; "Конституции государств Европы: В 3 т." — М.: Норма, 2001).
2. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов./ Под ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. – НОРМА-ИНФРА-М, 2004.
3. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. – М., 1998.
4. Иностранные конституционные права./ Под ред. Маклакова В.В. – М.: Юристъ, 1996.
5. Институты конституционного права иностранных государств. — М.: Городец-издат, 2002.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. Т 1-2: Общая часть./ Рук. Авт. Коллектива Страшун Б.А. – М., 1996.
7. Конституционно-правовой механизм внешней политики. — М.: МГИМО (Университет), РОССПЭН, 2004.
8. Очерки парламентского права (зарубежный опыт)./ Под ред. Топорнина Б.Н. – М., 1993.
9. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. – М., 1993.
10. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮД «Юстицинформ», 2001.
11. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юристъ, 2002.
12. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: практикум. — М.: Юристъ, 2000.
13. Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.пособие. М., 2000.
14. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. М., 1999.
15. Конституционное право зарубежных стран: Учеб.для вузов / Под ред. О.В. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. М., 2001.
16. Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996.

17.Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 1998.

18.Конституционное право. Словарь / Отв.ред. В.В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001.

**Шашкова Анна Владиславовна**

**Курс лекций  
по конституционному праву  
зарубежных стран**

Подписано в печать **24.06.08.**

Формат 60x84<sup>1</sup>/16.

Усл. печ. л. 11,75. Уч.-изд. л. 8,5.

Тираж 000 экз. Заказ № 225.

ООО Издательство «Линкор»

119017, Москва

Головинский пер., д. 6.

Отпечатано в ООО «Полиграфсервис»