УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ВИТЕБСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ П.М. МАШЕРОВА»

Факультет юридический

Кафедра истории и теории права

СОГЛАСОВАНО
Заведующий кафедрой
_____ Е.Ф. Ивашкевич
31.03.2025

СОГЛАСОВАНО
Декан факультета
_____ В.В. Козловская
31.03.2025

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

для специальностей:

6-05-0421-01 Правоведение
6-05-0421-02 Международное право

Составитель: Е.Ф. Ивашкевич

Рассмотрено и утверждено
на заседании научно-методического совета 25.04.2025, протокол № 4

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73
К65

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 2 от 30.12.2024.

Составитель: заведующий кафедрой истории и теории права ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат педагогических наук, доцент **Е.Ф. Ивашкевич**

Р е ц е н з е н т ы :
кафедра правоведения и социально-гуманитарных дисциплин Витебского филиала Международного университета «МИТСО»;
доцент кафедры уголовного права и уголовного процесса ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат исторических наук, доцент *В.Г. Стаценко*

К65 **Конституционное право зарубежных стран для специальностей: 6-05-0421-01 Правоведение, 6-05-0421-02 Международное право :** учебно-методический комплекс по учебной дисциплине / сост. Е.Ф. Ивашкевич. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2025. – 318 с.
ISBN 978-985-30-0242-3.

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Конституционное право зарубежных стран» предназначен для студентов, обучающихся по специальностям «правоведение», «международное право». УМК включает пояснительную записку, разделы: теоретический, практический, контроля знаний, вспомогательный.

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73

ISBN 978-985-30-30-0242-3

© ВГУ имени П.М. Машерова, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА 4

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ 7

Тема. Понятие, предмет, источники и система конституционного (государственного) права зарубежных стран 7

Тема. Основы теории конституции 11

Тема. Конституционно-правовые основы общественного строя 20

Тема. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в зарубежных странах 39

Тема. Формы правления и государственные режимы в зарубежных странах 62

Тема. Конституционно-правовой статус политических институтов в зарубежных странах 71

Тема. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах. Референдум 86

Тема. Конституционно-правовой статус Парламента 101

Тема. Конституционно-правовой статус Главы государства 143

Тема. Конституционно-правовой статус Правительства 176

Тема. Органы конституционного контроля (надзора) в зарубежных странах 189

Тема. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах 212

Тема. Государственное (территориально-политическое) устройство зарубежных стран 220

Тема. Конституционные основы местного управления и самоуправления в зарубежных странах 235

ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ 243

РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ 265

Вопросы к зачету 265

Тематика рефератов 267

Тестовые задания 271

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ 311

Содержание учебной дисциплины 311

Литература 316

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Конституционное право зарубежных стран – учебная дисциплина, предметом изучения которой является система научных знаний о действующем конституционном (государственном) праве современных зарубежных государств.

Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» имеет триединую направленность: общеобразовательную, правоведческую и практическую. Общеобразовательное значение данного предмета связано с необходимостью повышения общей культуры студентов – будущих юристов.

Цель преподавания дисциплины – дать студентам сумму знаний о конституционном праве зарубежных стран, способствовать развитию самостоятельного правового мышления, демократических взглядов, широкого кругозора и профессиональной эрудиции будущих юристов.

Задачи изучения дисциплины:

– изучение конституционно-правовых институтов;

– изучение методов конституционного регулирования, их позитивных и негативных сторон;

– знание конституционной теории и практики различных государств.

Учебная дисциплина будет способствовать получению необходимого минимума систематизированных знаний по конституционному праву зарубежных стран, пониманию специфики конституционного (государственного) права отдельных зарубежных стран, развитию правосознания и повышению уровня правовой культуры студентов, формированию умения анализировать правовые юридические документы, осуществлять сравнительный конституционный анализ стран с демократическим и авторитарным режимом.

Как правило, в текстах учебников и учебных пособий нет прямого ответа на поставленные к семинарским занятиям вопросы. Этот ответ должен стать результатом размышления, анализа, обобщения, сопоставления, логического умозаключения. Для этого необходимо знакомиться с текстами конституций и законов зарубежных стран, что поможет студенту самостоятельно и правильно анализировать и оценивать нормативный материал. Студенты должны знать не только фактологию, но и учиться аргументировать выводы, пользуясь этими фактами.

Работая с рекомендованной литературой, студент должен критически относиться к исследованиям, так как они являются результатом целенаправленной деятельности автора и выражают особенности его мировоззрения и социальных ориентаций, учиться сравнивать разные подходы, точки зрения на решение той или иной проблемы.

Место учебной дисциплины в системе подготовки специалистов с высшим образованием обусловлено необходимостью подготовки социально-ориентированных студентов по юридической специальности.

Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» у специальности «Правоведение» 6-05-0421-01 относится к модулю «Сравнительно-правовой модуль»» и является дисциплиной компонента учреждения высшего образования, у специальности «Международное право» 6-05-0421-02 учебная дисциплина «Конституционное право Республики Беларусь и зарубежных стран» входит в модуль «Сравнительное правоведение»» и является частью дисциплины государственного компонента «Конституционное право Республики Беларусь и зарубежных стран».

Изучение учебной дисциплины «Конституционное право зарубежных стран» взаимосвязано с изучением учебных дисциплин «Общая теория права», «Конституционное право Республики Беларусь», «История государства и права зарубежных стран».

Освоение учебной дисциплины должно обеспечить формирование следующих компетенций:

для специальности «Правоведение» 6-05-0421-01:

БПК. Использовать понятия и категории конституционного права в системе отраслевых юридических наук, осуществлять толкование конституционных норм, применять полученные знания в образовательной и практической деятельности;

для специальности «Международное право» 6-05-0421-02:

БПК. Использовать понятия и категории конституционного права в системе отраслевых юридических наук, осуществлять толкование конституционных норм, применять полученные знания в образовательной и практической деятельности.

В результате изучения учебной дисциплины обучающийся должен

знать:

– основные этапы и особенности конституционно-правового развития ведущих зарубежных стран;

– основные теоретические положения учебной дисциплины и ее категориальный аппарат;

– современные тенденции в эволюции конституционного права зарубежных стран;

– конституционно-правовые акты ведущих зарубежных государств;

– знать основы правотворческой деятельности государственных органов в зарубежных странах;

уметь:

– определять форму правления любого зарубежного государства;

– устанавливать вид политического режима, характеризующий данное государство;

– определять форму политико-территориального устройства зарубежных стран;

– вести аргументированную дискуссию по проблемам конституционного права зарубежных стран;

– использовать полученные знания и навыки по конституционному праву при решении теоретических и практических вопросов в сфере конституционных правоотношений;

– уметь применять базовые научно-теоретические знания для решения теоретических и практических задач;

– иметь навыки, связанные с использованием технических устройств, управлением информацией и работой с компьютером;

– уметь анализировать правовые нормы и правоотношения, являющиеся объектами профессиональной деятельности;

– проводить правовой анализ актуальных проблем в области конституционного права зарубежных стран;

– осуществлять фундаментальные, прикладные и междисциплинарные исследования в области юридических наук;

– вести поиск правовой информации, выбирать источники и каналы получения информации, определять регламент сбора информации, обеспечивать точность, надежность и релевантность информации;

– систематизировать и обобщать правовую информацию;

иметь навыки:

– использования и анализа содержания конституционно-правовых актов ведущих зарубежных государств;

– владения системным и сравнительным анализом конституционного иностранного законодательства;

– научно-исследовательской деятельности;

– сбора и анализа нормативной и фактической информации по вопросам деятельности государственных органов в области конституционного права, двусторонних и многосторонних коммуникационных связей.

В целом изучение учебной дисциплины дает студентам возможность, используя полученные знания и приобретенные умения, оценить взаимовлияние и творческое использование позитивного конституционного опыта в Республике Беларусь с учетом ее исторических условий развития и национальных особенностей.

Надлежащей организации образовательного процесса служит оптимальное сочетание лекционного теоретического обучения, самостоятельной работы и практического применения полученных знаний. Важнейшей формой подготовки является самостоятельная работа студентов.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

ТЕМА. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1. Термины «конституционное право» и «государственное право». Предмет и методы конституционного права (традиции англосаксонской, романской, германской систем, социалистических и постсоциалистических стран).
2. Система государственного права и источники государственного права (на примере США и стран Западной Европы).
3. Место и роль государственного права в правовых системах.

Основные понятия: конституционное право, конституционно-правовые отношения, конституционно-правовые нормы, источник конституционного права, общие принципы конституционного права, методы изучения конституционного права зарубежных стран: сравнительный, историко-сравнительный, метод конкретного правового анализа, субъекты конституционно-правовых отношений.

Краткое содержание ответов.

Термин «конституционное право» употребляется в юридической литературе в трех смыслах:

- во-первых, это отрасль права,
- во-вторых, корреспондирующая ей отраслевая наука,
- в-третьих, учебная дисциплина.

Эти понятия близкие, но не тождественные.

Ряд авторов полагает (например, Златопольский Д.А.), что государственное право может существовать и существует только как отрасль права какого-либо суверенного государства, так как конституционно-правовые нормы, составляющие в своей совокупности действующее конституционное право, устанавливаются каждой страной в отдельности. В связи с этим каждое самостоятельное государство имеет свое национальное государственное право, которое выражает специфические национальные особенности, связанные с конкретно-историческими условиями ее развития, с особенностями общественного строя. В отличие от этого, наука конституционного права существует как единое целое в силу целого ряда объективных исторических и иных причин.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на дальнейшее углубление интеграционных процессов, которые могут привести к серьезным изменениям государственного устройства, организации основных институтов власти, правовых систем государств. Обратим внимание, что в связи с Маастрихтским договором, конституции ряда стран были дополнены принципиальными положениями, определяющими правовые основы участия государств в ЕС, возможности передачи ими ряда своих полномочий для выполнения взятых обязательств (во французскую Конституцию в соответствии с законом от 25 июня 1992 был включен раздел XV «О Европейских Сообществах и Европейском Союзе», изменено содержание ст. 23 Основного закона ФРГ в целях осуществления идеи Европейского Союза, и Великобритания, ратифицировав Маастрихтские соглашения в конце 1993 г., приравняла граждан ЕС к британским гражданам в вопросах въезда и выезда из страны, активного и пассивного избирательного права на выборах в органы местного самоуправления), кроме того, большинство стран развивались за счет заимствования юридических государственно-правовых форм (Сенегал, Габон, Конго, Мозамбик и др.)

Долгий спор вызывал также вопрос о соотношении понятий «государственное» и «конституционное» право. Ряд исследователей (Мишин А.А., Маклаков В.В., Кашкин С.Ю., Михалева Н.А. и другие) констатирует абсолютное их тождество, в то время как другие подчеркивают ряд существенных отличий. Например, Чиркин В.Е. считает, что шире государственное право, выходящее за пределы конституционных норм, включающее многие вопросы государственного управления, административного, финансового права.

Государствовед Арановский К.В. обращает внимание, что:

– во-первых, не во всех национальных правовых системах имеются акты, обладающие необходимыми свойствами конституции (отсутствует в Саудовской Аравии, Султанате Оман, Бруней и ряде других стран Персидского залива);

– во-вторых, во многих государствах, где имеется конституция, политическая реальность далека от конституционных принципов (Индонезия, КНДР, Сенегал и др.).

Выбор термина обычно диктуется и национальной традицией словоупотребления. Так, англосаксонская и романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», тогда как для Германии, стран СНГ, социалистических государств характерно употребление термина «государственное право», так как там конституционный строй установился позднее, чем во Франции, США и Великобритании. Это гарантировало традиционно приоритет исполнительной власти в осуществлении государственно-властных полномочий.

Конституционное право – отрасль права, которая составляет правовые нормы, учреждающие определенную систему власти в целях охраны основных прав и свобод человека. Главной задачей конституционного права является нахождение баланса между властью, необходимой для организации общества, и свободой.

Исходя из своих целей и задач, конституционное право занимает центральное место в системе права, оно закрепляет основополагающие принципы национального права, организации и деятельности государства. Нормы иных отраслей права не должны противоречить нормам конституционного права.

Предметом регулирования конституционного права являются две основные сферы общественных отношений:

а) отношения между человеком и государством (права, свободы и обязанности человека и гражданина);

б) властеотношения (организация государства и государственной власти).

Предмет конституционно-правового регулирования не исчерпывается указанными группами отношений, поскольку права и свободы человека тесно связаны с общественным порядком – формами собственности; экономической, политической, социальной системами. Данные отношения также входят в предмет регулирования конституционного права. Конституционное право занимает ведущее место в системе отраслей национального права зарубежных стран. Это обусловлено тем, что конституционное право закрепляет:

1. Законодательным путем принадлежность власти народу, то есть принцип народного суверенитета, формы реализации народовластия;

2. Основы конституционного строя: государственный суверенитет, верховенство права и закона, приоритетная роль личности, разделение властей, многопартийность, плюрализм форм собственности, социальный и светский характер государства, сочетание федерализма, унитаризма и автономии, местное самоуправление;

3. Установленные основы правового статуса личности;

4. Отражает активную, творческую роль государства, определят задачи и функции государства в области внутри и внешнеполитической деятельности;

5. Устанавливает иерархию нормативных правовых актов;

6. Закрепляет систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их образования и компетенцию, основы конституционного статуса органов местного самоуправления.

Субъекты конституционно-правовых отношений:

– человек;

– группы людей – собрания избирателей, граждане (индивиды и их коллективы);

– народ (на референдумах, свободных выборах при реализации права народной законодательной инициативы, осуществлении местного самоуправления);

– государство;

– государственные органы: президент, законодательные и исполнительные органы (правительство, центральные отраслевые органы исполнительной власти, министерства, ведомства, государственные службы, департаменты, местная администрация), органы судебной власти, конституционной юстиции, прокуратуры;

– составные части государства – субъекты федерации, административно-территориальные образования;

– органы местного самоуправления;

– общественные объединения (политические партии, массовые народные движения, общественные фонды, профсоюзы, ассоциации, землячества и др.);

– иностранные граждане, лица без гражданства и политические эмигранты;

– этнические группы, национальные общности.

Правовые институты конституционного права: основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, государственно-политическое устройство, избирательная система (избирательное право), законодательная и исполнительная власть, государственная власть в субъектах федерации, местное управление и самоуправление, судебная власть и прокуратура, порядок внесения поправок и пересмотр Конституции.

Конституционно-правовые нормы по сравнению с нормами других отраслей отличаются:

– содержанием (той сферой общественных отношений, на регулирование которой они направлены),

– источниками (наиболее значимые нормы содержатся в Конституции),

– своеобразием вида норм (наличие значительного количества норм-принципов, норм-дефиниций, норм-задач),

– учредительным характером содержащихся в них предписаний,

– особым механизмом реализации (многие нормы связаны не с возникновением конкретных правоотношений, а с особого вида отношениями общего характера или правового состояния),

– специфическим характером субъектов, на регулирование отношений которых они обращены (народ, государство, нации, высшие государственные органы),

– особенностями структуры (обычно имеется гипотеза и диспозиция, и лишь в отдельных случаях – санкция).

По характеру содержащихся предписаний нормы делятся на: а) управомочивающие, б) обязывающие, в) запрещающие.

По отношению свободы субъекта: а) императивные, б) диспозитивные.

По значению в механизме правового регулирования: а) материальные, б) процессуальные.

По функциональной направленности: а) регулятивные, б) охранительные.

По действию во времени: а) постоянные, б) временные, в) исключительные.

Источниками конституционного права являются правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы. Основными видами источников конституционного права являются:

– нормативные правовые акты, которые обычно подразделяются:

а) на законы (Конституция как основной закон государства; референдарные (термин исследователя Крутоголова М.А.), конституционные и органические законы, которые отличаются от обычных законов по юридической силе, порядку принятия, предметам ведения, по возможности применения в отношении них отлагательного вето главы государства; обычные законы – либо в полном объеме, либо частично, в зависимости от места, которое в них занимают конституционно-правовые нормы);

б) нормативные правовые акты исполнительной власти, а именно, акты делегированного законодательства (когда парламент периодически практикует передачу правительству законодательных полномочий, на основании которых оно издает акты, имеющие силу закона – так называемые акты делегированного законодательства. (Например, в Великобритании правительство их принимает в 18 раз больше в году, чем парламент – законов); акты глав государств (указы, декреты, приказы), нормативные акты правительства, а иногда и ведомств (декреты, постановления) по конституционным вопросам;

в) акты органов конституционного контроля (надзора);

г) регламенты палат парламентов, содержащие нормы, определяющие порядок деятельности палат и их внутренних структур;

д) акты органов местного самоуправления;

е) акты международного права, закрепляющие общепризнанные конституционные принципы и нормы (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Африканская хартия прав человека и народов от 26 июня 1981 г, документы ОБСЕ, Хельсинский заключительный акт (1976), Конвенция о политических правах женщины 1952 г. и многие другие;

ж) внутригосударственные договоры, регулирующие конституционные проблемы в случае, когда заключившие их субъекты на это управомочены. Как правило, это федеративные договоры. Например, в 1824 г. в Мексике условия территориального устройства государства были закреплены учредительным актом Федерации; 10 апреля 1992 г. в Конституцию РФ был включен в качестве составной части Федеративный договор, подписанный его участниками 31.03.1992 и др.;

– в англо-американской системе основным источником служит норма, сформулированная судьями и выраженная в судебных прецедентах. Интересно, что Великобритания, являясь родиной конституционализма, не имеет до сих пор в качестве высшего, основного закона единого писаного нормативного правового акта. Британская доктрина отмечает статутное (парламентское, писаное) право, а судебные прецеденты и доктринальные источники считаются столь же неписаной частью права, как и обычаи. Таким образом, конституция Великобритании, кроме статутов, охватывает такие источники, как судебные прецеденты, конституционные обычаи (конституционные соглашения), доктрины (опубликованные мнения именитых ученых по вопросам конституционного права);

– в связи с тем, что в ряде стран мусульманского права основными источниками являются Коран, Сунна, иджма, кийас, юридическая сила содержащихся в них религиозных предписаний порой превосходит даже силу традиционных источников конституционного права.

Таким образом, становление и развитие конституционного строя в различных странах имеет как общие, так и особенные черты. Общим для всех зарубежных стран

является признание конституции высшим законом страны, устанавливающим основные положения правопорядка, регламентирующим важнейшие политические и правовые отношения в стране. Конституция, таким образом, рассматривается как правовая основа конституционного строя или существования конституционализма, в содержание которого включается ряд компонентов: права и свободы граждан, представительное правление и принцип разделения властей.

Объект конституционного регулирования в различных странах был весьма неодинаков и менялся в ходе исторического развития по двум взаимосвязанным причинам:

1. Фактор политической борьбы, в результате которой в конституциях появляются и развиваются демократические права и свободы.

2. Появление новых международных реалий, что усилило значение проблемы соотношения международного и внутригосударственного права, появление норм, представляющих государству право вступать в региональные экономические группировки государств и ограничивать свой суверенитет в пользу таких сообществ. Проблемы охраны окружающей среды, сохранения национального и культурного наследия и другие вопросы получают свое закрепление в конституциях последнего времени.

В то же время, несмотря на коренные изменения реалий современного мира, многие положения западных конституций остаются неизменными на протяжении уже двух веков их существования.

ТЕМА. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИИ

1. Определение Конституции. Объекты конституционного регулирования (в демократических, авторитарных (и тоталитарных) странах).

2. Действие, принятие, изменение, отмена Конституции (октроированные, договорные, народные Конституции, гибкие Конституции Великобритании, Новой Зеландии, жесткие конституции США, Японии, Дании, и Конституции смешанного типа на примере Мальты и Индии).

3. Классификация конституций зарубежных стран.

4. Конституционный контроль (надзор) (объекты конституционного контроля, виды и органы конституционного контроля). Политический конституционный контроль во Франции и на Кубе, американская и европейская системы судебного контроля.

Основные понятия: конституция, юридические свойства конституции, форма конституции, правовая охрана конституции.

Краткое содержание ответов.

Определение Конституции. В широком смысле, конституция – это система правовых норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством, – с другой, а также основы организации самого государства. Эти правовые нормы могут быть сосредоточены в одном или нескольких нормативных актах – основных законах, а могут содержаться в неопределенном множестве обычных законов, и, кроме того, в судебных прецедентах и конституционных обычаях.

Конституция в материальном смысле (значении) представляет собой писаный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые, прежде всего, провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяющие основы общественного строя, форму правления, территориальные устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношение, государственную символику и столицу.

Однако в материальном смысле термин «конституция» употребляется редко. Чаще мы говорим о конституции в формальном смысле (значении), то есть о законе или группе законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам. Это в своем роде закон законов. Она может быть изменена путем издания обычного закона.

Все государства обладают конституцией в материальном смысле, но не у всех есть конституция в смысле формальном. Британская конституция существует в первом смысле, но не во втором: ее нормы могут быть изменены в том же порядке и теми же органами, которые создали действующие нормы.

К конституции в материальном смысле относятся лишь те правовые нормы, которые регулируют указанные выше общественные отношения. Напротив, конституции в формальном смысле могут содержать такие нормы, которые, казалось бы, регулируют отношения, не имеющие конституционного характера. Например, в швейцарскую федеральную конституцию 1874 г. на референдуме 1893 г. была включена статья, закрепившая выпускание крови у скота без предварительного оглушения. В 1973 г. статья была заменена общими положениями о защите животных. В настоящее время действует Конституция Швейцарской конфедерации 1999 г.

Различают также понятия юридической и фактической конституции. Юридическая конституция, в материальном или формальном смысле, – это всегда определенная система правовых норм, регулирующих указанный выше круг общественных отношений. Фактическая же конституция – это сами такие отношения, то есть то, что реально существует. (Конституционный закон о Чехословацкой федерации 1968 г. предусматривал создание системы конституционных судов, однако до 1989 г. эти суды так и не были созданы. Согласно юридической конституции – они существовали, согласно фактической – нет). В конституции Итальянской республики 1947 г. остаются фактически мертвой буквой ст. 95 (организация президиума Совета министров).

Расхождение между фактической и юридической конституцией свидетельствует, что часть норм юридической конституции стала фиктивной.

Высшая юридическая сила конституции в формальном смысле проявляется в том, что, во-первых, ее нормы всегда имеют перевес над положениями иных законов, а тем более актов исполнительной власти. Во-вторых, законы или подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в конституции органами и по установленной ею процедуре. Высшая юридическая сила конституции в материальном смысле состоит в том, что нижестоящие по уровню правовые нормы должны соответствовать по существу нормам основного закона. Любой акт, противоречащий конституции либо по существу либо по форме, должен быть признан недействительным.

Верховенство конституции иногда обеспечивается ее соответствующими нормами (например, в Конституции Республики Ирландии 1937 г.; в ст. 98 Конституции Японии 1946 г. указано, что «она является верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы»).

В настоящее время в мире насчитывается около 200 Конституций. Одни из них были приняты свыше 200 лет назад, некоторые – совсем недавно.

В становлении основных законов зарубежных государств можно условно выделить 5 этапов особенно активного конституционного правотворчества, т.е. «конституционного развития».

Первая волна принятия конституций – конец XVII века – первая мировая война 1914–1918 гг.

Конституция США, принятая в 1787 г., является первой писаной Конституцией и основывается на принципе разделения властей, федерализме, судебном конституцион-

ном надзоре, соблюдении естественных прав личности. В этот период принимаются Конституции Норвегии (1814 г.), Франции (1791, 1793, 1795 и др.), Бельгии (1831 г.), Аргентины (1887 г.), Канады (1867 г.), Швейцарии (1874 г.), Голландии (1887 г.), Люксембурга (1868 г.), Германии (1871 г.), Италии (1848 г.) и др.

В отношении конституций «первого поколения» можно выделить общие черты: лаконичность, принятие под влиянием революций и иных чрезвычайных ситуаций, основное регулирование вопросов организации государственной власти, политических прав, неприкосновенность частной собственности, учреждение парламентов, формируемых на основе ограниченного цензового избирательного права, эволюция формы правления в сторону парламентской монархии или республики.

Вторая волна принятия Конституций (1918–1945 гг.) приходится на период между двумя мировыми войнами и обусловлена:

– изменением геополитической обстановки в Европе и образованием новых самостоятельных государств (Австрии, Польши, Чехословакии, Финляндии, Латвии, Литвы, Эстонии, Венгрии, Югославии, Веймарской Германии);

– до второй мировой войны были приняты и ныне действующие конституции Австралии, Мексики, Ливана, Ирландии;

– к данному этапу может быть отнесено принятие поправок к Конституции США, демократизация избирательного права в Великобритании, конституционные реформы в Бельгии (1920–1921 г.).

Новые конституции более «развернуты», отличаются более совершенной юридической техникой, более подробным регулированием правового статуса личности, провозглашением всеобщего избирательного права, предоставлением его женщинам (например, в Великобритании – в 1929 г.), учреждением органов специализированного конституционного контроля, что положило начало европейской модели системы конституционного контроля (конституционные суды Австрии, Чехословакии и других стран).

Третья волна принятия конституций охватывает период после окончания второй мировой войны. Происходит изменение нравственных ценностей (уважение к институту «прав человека», гуманизму, парламентаризму). Новые конституции были приняты во Франции (1946 г.), Италии и Японии (1947 г.), ФРГ (1949 г.), Греции (1952 г.), Дании (1953 г.); приняты или существенно изменены конституции многих стран Америки (Бразилия, Боливия, Гондурас, Доминиканская Республика, Сальвадор, Канада), Азии и Африки (Индия, Турция, Китай, Индонезия, Южная Корея, ЮАР, Филиппины), стран Центральной и Юго-Восточной Европы, оказавшихся в советской зоне влияния (ГДР, Польша, Чехословакия, Венгрия, Болгария, Румыния).

В большинстве послевоенных конституций нашли свое отражение следующие основные принципы и положения:

– утверждение принципа разделения властей,

– расширение регулирования прав и свобод человека и гражданина, закрепление социально-экономических прав, новых механизмов и институтов защиты прав личности;

– демократизация избирательного права;

– взаимная ответственность государства и личности;

– подтверждение миролюбивой политики государства, отказ от войны (Япония вообще отказалась от вооруженных сил);

– отказ от части суверенных прав «в области прав человека» в пользу международных организаций.

Четвертая волна «конституционного обновления» вызвана крушением последних военно-фашистских режимов в Европе – в Греции, Португалии и Испании. В этих странах (в Греции – в 1975 г., Португалии – в 1976 г., в Испании – в 1978 г.) были приняты новые конституции, закрепившие демократический политический режим.

Во второй половине 70-х и в 80-х гг. были приняты и конституции новых государств, переставших быть колониями в последнюю очередь (например, Южная Родезия); государств, изменивших в результате революции общественный строй (Иран); социалистических государств (СССР в 1977, КНДР – внесены серьезные конституционные поправки в 1976 г., в Югославии – в 1974 г., Болгарии – в 1971 г., КНР – в 1978 и 1982 гг. и др.).

Пятая волна, последняя волна конституций явилась результатом крушения социалистической системы и распада СССР. На карте появилось более 20 новых государств (7– на территории бывшей Югославии, 15 – бывшего СССР, 2 – бывшей Чехословакии). Во всех этих странах приняты новейшие конституции.

Каждая из ныне действующих конституций обладает специфическими индивидуальными чертами, в которых нашли отражение социальные, национальные, исторические, религиозные и иные особенности соответствующих стран. В то же время зарубежным конституциям присущи некоторые общие, совпадающие черты, что позволяет классифицировать конституции по различным основаниям на:

– кодифицированные и некодифицированные. Если Конституция есть единый писаный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то е можно определить как кодифицированную. Если те же вопросы регулируются несколькими писаными актами, имеем дело с некодифицированной конституцией. Иногда встречаются комплексные кодифицированные конституции, где составной частью наряду с ее текстом провозглашаются какие-либо иные акты, декларации, принятые в разное время, но в целом составные части воспринимаются как единый сложный документ, а не совокупность документов (Конституция Франции 1958 г. своими составными частями признает Декларацию прав и свобод человека и гражданина 1789 г., преамбулу к Конституции 1946 г., Хартию окружающей среды 2004 г., Конституция Чехии состоит из основного текста и Декларации основных прав и свобод).

– развернутые и неразвернутые. Кодифицированную Конституцию можно подразделить на развернутые и неразвернутые. Примеры развернутых – греческая, португальская, неразвернутых – французская действующая, американская, японская (в них нет ничего лишнего с конституционной точки зрения). Конституция США содержит 7 статей (разделов), Конституция Монголии – 70 статей, Российской Федерации – 137 статей. В развернутых же конституциях много положений, несвойственных конституциям. Их становится все больше. Примерами «развернутых» конституций являются Конституция Индии (около 450 статей вместе с приложениями), Конституция Бразилии (около 315 статей), Конституция Португалии (около 300 статей), Конституция Мексики (около 100 статей), но каждая в себе содержит еще 5-10 статей.

– писаные и неписаные. Писаная конституция – это особый единый по форме законодательный акт в большинстве зарубежных стран (ФРГ, РФ, Италия, Испания и др.) или состоящий из нескольких таких актов (Швеция, Австрия, Финляндия, Сенегал и др.), которые провозглашаются основными законами государства. Сомнительным кажется положение иных правоведов о фактической тождественности понятий «писаной» и «кодифицированной» конституций. Неписаная конституция (Великобритания, Новая Зеландия) характеризуется тем, что она включает отдельные парламентские статуты (в Великобритании – Великая хартия вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Акт об устроении 1701 г., Акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акты о министрах Короны 1937, 1964, 1975 гг., Акт о Палате общин 1978 г., Акт о Палате лордов 1999, Акты о местном самоуправлении 1972, 1974, 1995 гг., Акт о гражданстве 1981 г. и др.), судебные решения и так называемое общее право (совокупность обычаев, сложившихся на всем протяжении развития английского государства). Британская конституция эволюционирует

в направлении постепенной замены обычаев и судебных прецедентов законами, принимаемыми парламентом.

– по способу принятия:

а) октроированные – конституции, дарованные односторонним актом главы государства (монарха). В начале XIX века часто именовались хартиями. Французская хартия 1814 г., японская 1889 г., абиссинская 1937 г., марокканская конституция 1911 г., в 1990 г. король Непала Бирендра даровал народу конституцию, в султанатах Малайзии. После II мировой войны октроированными стали называть конституции, дарованные метрополиями своим колониям при их освобождении (до 1982 г. конституционные законы Канады формально утверждались Великобританией).

б) конституции, носящие договорный характер, встречаются редко (обычно между монархом и выборным органом). Например, английский Билль о правах 1689 г., Акт об устроении 1701 г. После II мировой войны независимость Кипру была оформлена соглашениями 1959 г. между Великобританией, Турцией и представителями греческой и турецкой общин острова.

в) большинство ныне действующих конституций являются народными (по названию XIX в.). Источником такой конституции является учредительное собрание, непосредственное одобрение конституции на референдуме, парламент.

В литературе встречается деление учредительного собрания на суверенное – окончательно принимающее конституцию (французское учредительное собрание 1848 г.) и несуверенное – вырабатывающее лишь текст конституции, которая утверждается чаще всего референдумом (во Франции – Учредительное собрание 1946 г., Италии, Югославии в 1945–1947 г.г., в Португалии в 1975–1976 г.г., в Болгарии и Румынии в 1990–1991 г.г.).

– по способу изменения конституции делятся на гибкие и жесткие:

а) в гибких конституциях каждый последующий закон, содержащий конституционные нормы, изменяет или замещает предыдущий, или устанавливает положения, не регулировавшиеся раньше либо регулировавшиеся обычным правом. Так изменяются частично писаные конституции (Великобритания, Новая Зеландия и др.). Конституция изменяется так же, как обычные парламентские законы.

б) жесткие конституции, чтобы обеспечить стабильность, укрепление их авторитета и относительное постоянство конституционного строя, предусматривают сложную процедуру их изменения.

Способы обеспечения жесткости конституций:

1. Устанавливается требование квалифицированного большинства в палатах парламента (2/3 в Норвегии и Литве, 2/3 Бундестага и Бундесрата Германии, 3/5 в Испании, Франции, в Латвии – в присутствии не менее 2/3 от общего состава депутатов 2/3 голосов, в РФ – 2/3 голосов депутатов Государственной Думы и 3/4 членов Совета Федерации, в США – 2/3 общего числа членов каждой палаты Конгресса);

2. Иногда требуется повторное голосование парламента того же созыва через определенный срок. В литовской конституции для принятия поправок предполагается два обсуждения с промежутком не менее 3 месяцев и два голосования, в Италии – два последовательных обсуждения в парламенте с промежутком не менее 3 месяцев и одобрение абсолютным большинством голосов в каждой палате;

3. Иногда предусматривается утверждение поправок на референдуме, например, во Франции, в Италии (если возражения, то по требованию части депутатов, 5 областей или 500 тыс. избирателей), в Испании, Дании, Исландии, Румынии, Швейцарии;

4. Утверждение поправок определенным большинством субъектов федерации. В США необходимо, чтобы поправку одобрили законодательные собрания в 3/4 (т.е. в 38 штатах);

5. Повторное принятие поправок парламентом следующего созыва (в Испании, Норвегии, Финляндии, Нидерландах).

В конституциях смешанного типа различные части изменяются по-разному (например, Конституция Мальты 1974 г.).

Наиболее распространенный способ инкорпорирования поправок в текст конституции – простая замена прежних положений, либо добавление новых (Италия, Германия и др.). Другой способ включения поправок – прибавление новых положений к действующему тексту без формального исключения тех норм, которые перестали действовать: поправки в США публикуются отдельно после первоначального текста конституции (в конституциях Венесуэлы 1961 и 1983 г.г., Филиппин).

– по времени действия – на временные (имеющие ограниченный срок) и постоянные (неограниченный срок действия). Большинство конституций – постоянные (это намерение законодателя в момент принятия). Конституция Таиланда 1959 г., включавшая 20 статей, действовала до разработки постоянной Конституции Учредительным собранием. В Латинской Америке в 50 – 60-х годах – «конституционная чехарда». Например, к середине 60-х годов история Боливии насчитывала 20 конституций, Колумбии – 11, Гаити – 23, Венесуэлы – 22 конституции (в результате государственных переворотов).

Известны конституции, устанавливающие собственную неотменяемость. Например, Конституция Мексики 1917 г. является «нерушимой» (ст. 136), однако, имеет наибольшее число поправок.

– по оформляемому политическому режиму – демократические и авторитарные (среди последней выделяются еще тоталитарные). Первые – допускают свободное образование и деятельность политических партий, предусматривают выборность учреждений власти, гарантируют определенный круг прав и свобод.

Авторитарные – ограничивают или запрещают деятельность политических партий либо устанавливают господство одной партии, существенно ограничивающее провозглашенные права и свободы.

– по форме правления – монархические и республиканские.

– по форме политико-территориального устройства – на федеративные (США, ФРГ, Швейцария и др.) и унитарные (Чехия, Финляндия, Польша, Румыния, Венгрия, страны СНГ), где разграничиваются конституции федеральные, или национальные, и конституции субъектов федерации (штатов, земель, провинций и т.п.).

Конституционная доктрина и практика выработали целую систему специальных юридических гарантий верховенства Конституции в системе источников права. Особая форма, в которую облекаются конституционные нормы, специфический порядок принятия, изменения и отмены конституции призваны отличать ее от обычного закона и других норм права, придать конституционным нормам авторитет, обеспеченный специальными процедурами юридического и политического характера, выдвигаются и требования о том, чтобы любой закон, нормативно-правовой акт соответствовали содержанию конституции.

Конституционная юстиция в европейских зарубежных странах: становление и развитие. Конституционная доктрина и практика выработали целую систему специальных юридических гарантий верховенства Конституции в системе источников права. Особая форма, в которую облекаются конституционные нормы, специфический порядок принятия, изменения и отмены конституции призваны отличать ее от обычного закона и других норм права, придать конституционным нормам авторитет, обеспеченный специальными процедурами юридического и политического характера; выдвигаются требования о том, чтобы любой закон, нормативный правовой акт соответствовали содержанию конституции.

В ряде стран (США, Швейцария, Япония, Австрия, Индия, Мальта) где нет специализированных Конституционных судов, высшим органом конституционного контроля провозглашаются верховные суды, в некоторых странах (Аргентина, Норвегия) конституционность закона вправе проверять любой суд – «американская» модель. В большинстве европейских стран вопросы конституционной юстиции входят в компетенцию специализированного конституционного суда (ФРГ, Австрия, Италия, постсоциалистические страны Центральной и Юго-Восточной Европы, страны СНГ), что характеризует «австрийско-немецкую» модель. В некоторых странах вопросы конституционно-юридического характера решаются квазисудебными государственными органами (Конституционный и Государственный советы во Франции, Конституционный совет в Казахстане и др.) – «французская модель», по которой вопросы конституционной юстиции решают не обязательно судьи и без строгой юридической процедуры, а в их формировании принимает участие глава государства и палаты парламента.

В 20–30-е гг. органы конституционной юстиции европейской модели были учреждены в Австрии (Конституция 1920 г.), в Чехословакии (Конституция 1920 г.), в республиканской Испании (по Конституции 1931 г. был создан Суд конституционных гарантий).

После Второй мировой войны на Европу пришлась «вторая волна» распространения органов конституционного контроля. Восстановился Конституционный суд Австрии, создаются конституционные суды в Италии (ст.ст. 134–137) и ФРГ (ст.ст. 93–94, 99–100), в Турции (Конституция 1961 г.), в Югославии (Конституция 1963 г.). Предусматривал создание системы конституционных судов и Конституционный закон 1968 г. Чехословакии, однако, до 1989 г. они так и не были созданы.

«Третья волна» приходится на 70 – 80-е гг., когда институт конституционного контроля предусматривают Основные законы Португалии (ст. 223–226, 1976 г.), Испании (ст.ст. 159–165, 1978 г.); с 1982 г. действует Конституционный трибунал в Польше. Однако он был задуман не как институт судебной системы государства, а как вспомогательный орган, имеющий целью содействовать упрочению верховенства Сейма в сфере правотворчества. В условиях влияния ПОРП роль Конституционного трибунала могла оставаться только весьма ограниченной. Идея верховенства сейма остается до сих пор одной из ведущих, так как Сейм может принять 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа депутатов Постановление, отклоняющее решение Конституционного трибунала.

В СССР Конституцией 1936 г. предусматривалось возложение функций конституционного суда на Верховный Суд при ЦИК СССР. Право вносить изменения в Конституцию было предоставлено Всесоюзному съезду Советов, право менять «неосновные начала» Конституции имели ВЦИК и его Президиум, обязанные предоставлять свои поправки на ратификацию Съезду. В БССР по Конституции 1978 г. функции за соблюдением Конституции возлагались на Президиум Верховного Совета БССР (ст. 108). В декабре 1988 г. Верховный Совет СССР внес изменения в Конституцию СССР, в соответствии с которыми был образован Комитет конституционного надзора; через год II Съезд народных депутатов СССР принял Закон «О конституционном надзоре в СССР». На комитет возлагались функции контроля за соответствием издаваемых правовых актов действующей Конституции.

В начале 90-х гг. европейская централизованная модель конституционного контроля избирается постсоциалистическими странами Центральной и Юго-Восточной Европы (В Румынии – в 1991 г., Болгарии – в 1991 г., ст.ст. 147–152). Однако, решением от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд Болгарии указал, что он не является судебным органом и стоит вне трех ветвей власти», что характерно для стран с романской системой права – Испании, Италии и странами СНГ.

Законами, регламентирующими статус органов конституционной юстиции в странах СНГ, стали законы «О Конституционном Суде Грузии» от 31 января 1996 г., «О Конституционном Суде Республики Молдова» от 13 декабря 1994 г. с изменениями и дополнениями от 11 июля 1996 г., Указ Президента Казахстана, имеющий силу закона, «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 г., закон «О конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. и другие. В Республике Беларусь институт конституционного контроля был учрежден в 1994 г. на основании конституции Республики Беларусь и Закона от 30 марта 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Беларусь», порядок работы Конституционного Суда Республики Беларусь определяется Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь, принятым 18 сентября 1997 г.

Европейская модель конституционного контроля весьма отличается от традиционной. Так, принципиально по-иному назначаются члены органов конституционной юстиции в их европейском варианте. Прежде всего, срок полномочий членов неодинаков, но отсутствует пожизненное назначение: на 6 лет – в Казахстане, 9 лет – во Франции, Испании, Италии, Украине, на 11 лет – в Республике Беларусь, 12 лет – в Российской Федерации, ФРГ, Австрии, 15 лет – в Кыргызстане без права переизбрания на новый срок. Пожизненными членами органов конституционной юстиции являются бывшие президенты Беларуси, Казахстана, Франции, Узбекистана. В ряде стран состав органа обновляется не полностью, а частями (например, во Франции, Испании, Польше, в Казахстане). Обновление состава позволяет органу конституционной юстиции принимать новых людей, отражающих взгляды текущего момента. Срочный характер назначения не влияет на независимость членов по отношению к другим центральным органам. В то же время предусмотрена возможность сместить члена органа конституционного контроля, но не возможность его непосредственно повторного назначения.

Особое внимание следует обратить на высокие требования к кандидату на должность в Конституционном Суде. Как правило, предусмотрен повышенный возрастной ценз (на день назначения – 40 лет – в Российской Федерации, на Украине, 45 лет – в Венгрии), не только высшее юридическое образование, но и особый профессиональный опыт, обладание признанной высокой квалификацией в области права. Так, в Италии, Конституционный Суд формируется из «высших магистрантов общей и административной юрисдикции, ординарных профессоров права университетов и адвокатов с двадцатилетним стажем»; по венгерскому конституционному законодательству в Конституционный Суд «следует избирать лиц, выдающихся своими знаниями права, университетских профессоров, докторов юридических наук или имеющих стаж работы по юридической профессии не менее 20 лет». В Республике Беларусь в соответствии со ст. 116 Конституции Конституционный Суд формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих, как правило, ученую степень.

Таким образом, в группе стран, придерживающихся европейской модели, порядок назначения и квалификации судей нередко устанавливается конституционным законодательством, что подчеркивает значение этого органа конституционного надзора. Представляется важным и то, что почти всегда члены органа конституционного контроля формируются по смешанной процедуре, когда в ней участвует не один, а несколько органов государственной власти, с тем чтобы ни один из назначающих органов не имел преимущества, а сам орган конституционного контроля не обрел односторонней ориентации. Например, Конституционный Суд Италии состоит из 15 судей, назначаемых Президентом, Парламентом на совместном заседании палат и высшими общей и административной магистратурами (ст. 135 Конституции Италии), во Франции Конституционный совет состоит из девяти членов, из которых 3 члена назначаются Президентом, 3 – председателем Национального собрания, 3 – председателем Сената

(ст. 56 Конституции Франции); в Испании Конституционный Суд состоит из 12 членов, назначаемых королем: 4 – по предложению Конгресса, 4 – Сената, 2 – по предложению Правительства, 2 – по предложению Главного совета судебной власти (ст. 159).

Аналогичная процедура предусмотрена и в Республике Беларусь: шесть судей назначаются Президентом Республики Беларусь, остальные шесть избираются Советом Республики Национального собрания.

Введенные в конституционное законодательство особенности организации и членского состава органов европейской модели дают им, очевидно, некоторые преимущества по сравнению с традиционной американской моделью. Органы европейской схемы контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и положений основного закона; обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела, отсюда – партикуляризм решений этих судов. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, порой к его противоречивости.

Специальный же орган обладает иными возможностями, он имеет монополию на рассмотрение споров относительно соответствия основному закону, может следить за единством судебной практики, проводит определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Наконец, модель более соответствует принципу разделения властей.

Во всех зарубежных странах конституционные суды наделены правом по запросам признавать неконституционные законы и другие нормативные правовые акты, а также международные договоры или иные обязательства, одной из сторон которых является данное государство, в случае расхождения их с конституцией.

В ряде государств Конституционный суд дает заключение о правомерности выборов президента и парламента (Франция, Болгария, Кыргызстан, Молдова), наблюдает за правильностью проведения референдумов (Франция, Италия, Молдова), дает заключение по вопросу об отстранении от должности главы государства (ФРГ, Италия, Российская Федерация, Украина, Кыргызстан, Болгария), рассматривает вопрос о конституционности деятельности политических партий (ФРГ, Украина, Польша, Болгария), принимает решения о несоответствии основному закону правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан, пользуется правом законодательной инициативы, толкования законов (Российская Федерация, Польша, Венгрия, Болгария, Кыргызстан, Молдова), рассматривает споры о компетенции между центральными и административно-территориальными органами власти в унитарных государствах и органов субъектов федерации в федеративных (Италия, Испания, Франция, Украина, Молдова, Болгария, ФРГ, Российская Федерация) и многие другие.

Таким образом, в европейском конституционном законодательстве появляется собственная модель конституционного контроля, резко отличающаяся от традиционной американской. Если традиционная система предполагает возможность проверки на соответствие основному закону каждым судом или судьей, то европейская модель носит централизованный характер. Контроль осуществляется специально созданными органами, действующими вне обычной и административной юстиции. Особое внимание следует обратить на порядок назначения членов органов конституционного контроля преимущества европейской модели по сравнению с традиционной американской моделью.

Содержание зарубежных конституций весьма обширно. В то же время их нормы могу быть сведены к трем основным блокам регулирования: конституционно-правовой статус личности и гражданина, закрепление структуры и порядка функционирования органов государственной власти, их взаимоотношений: учет развития региональных и универсальных норм международного права.

Заметна эволюция конституционных норм в блоке конституционного регулирования, касающегося системы органов государственной власти. Проявилась она в основном в трех направлениях: упрочении исполнительной власти, укреплении положения этой власти: эволюции парламентской структуры: развитии института конституционного контроля.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

1. Понятие общественного строя и его основ.
2. Разделение властей: понятие и конституционное оформление в различных странах.
3. Общественный строй и конституционное право в развитых западноевропейских, постсоциалистических и социалистических странах: конституционно-правовые принципы экономической деятельности, государственная социальная политика, политическая и правовая культура.

Основные понятия: общественный строй и его структура, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, политическая власть и политическая система, политический процесс, политический государственно-правовой режим.

Краткое содержание ответов.

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

Общественный строй находится под воздействием государства, которое создается обществом для защиты своих интересов. Оно оказывает воздействие политикой, то есть организованной и целенаправленной деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц.

Структура общественного строя складывается из 4 основных подсистем: экономические отношения, социальные, духовно-культурные, политические.

Государство воздействует на общественный строй, прежде всего, посредством правового регулирования общественных отношений – установления или санкционирования правовых норм и обеспечения их реализации. В демократическом обществе оно осуществляется (правовое регулирование), опираясь на конституцию и другие источники права, при отсутствии демократии – на силовое в основном воздействие государства. Внешне может выглядеть как правовое – издание конституции, законов, но содержание – антиправовое.

«Социалистические» конституции в своих первых главах или разделах регулируют именно основы общественного строя (считается самым главным и основным в конституции). Так, в Социалистической конституции Корейской Народно-Демократической Республики 1972 года три первые главы именуются «Политика», «Экономика», «Культура». В Конституции КНР 1982 года в главе I «Общие положения» сосредоточены нормы, регулирующие основы общественного строя. Конституция Республики Куба 1976 года открывалась главой I «Политические, социальные и экономические основы государства». В новой Конституции 2019 г. глава 1 называется «Политические отношения», глава 2 – «Экономические отношения», глава 3 – «Принципы образовательной, научной и культурной политики».

В ныне действующих конституциях стран Центральной и Юго-Восточной Европы нет более главы, называющейся «Общественный строй». Вместо нее даны иные наименования: «Основные положения» (Словакия, Чешская Республика, Сербия, Черногория), «Основные начала» (Румыния), «Основные пункты соглашения» (Венгрия).

В большинстве конституций нормы, регулирующие основы общественного строя, рассредоточены по разным главам и разделам, в основном там, где права и свободы человека и гражданина, где они устанавливают обязанности государства проводить политику, обеспечивающую реализацию соответствующих прав и свобод. Например, Конституция Итальянской Республики 1947 года – в вводной части «Основные принципы» и в части I «Права и обязанности граждан», главы которой именуются «Гражданские отношения», «Этико-социальные отношения», «Экономические отношения» и «Политические отношения». Конституция Испании 1978 года в части I «Об основных правах и обязанностях» помещена глава третья «О руководящих принципах социальной и экономической политики», в части VII глава под названием «Экономика и финансы».

Конституция Федеративной Республики Бразилии 1988 г. данные положения размещает в части I и II, посвященных основным принципам и основным правам и гарантиям, в части VII «Экономический и финансовый строй» и части VIII «Социальный строй», где регулируется социальная защищенность, образование, культура и спорт, наука и техника, социальная коммуникация, экология, брак и семья, статус индейцев.

В предыдущей лекции мы говорили о праве человека, например, быть собственником, а здесь говорим о собственности как институте гражданского общества, как компоненте его экономической системы.

Нормы конституций, регулирующие основы общественного строя, включая принципы государственной политики в соответствующих сферах жизни общества, зачастую в судебном порядке не защищаются. В этом принципе отличие от сходных по содержанию норм, провозглашающих права и свободы.

Сразу после II мировой войны в основу экономического развития западных стран были положены макроэкономические идеи Дж. Кейнса и его последователей. Кейнсианство акцентировала внимание на количественных закономерностях взаимодействия макроэкономических величин (валовой национальный продукт, национальный доход, уровень занятости, потребления, сбережений и т.д.) и социальных аспектах экономической системы.

Государственное вмешательство в экономику для обеспечения бесперебойного экономического роста, поддержания полной занятости, перераспределения доходов методами эмиссионной и налоговой политики в пользу социальной справедливости, повышения уровня массового потребления, развития сотрудничества между предпринимателями и рабочими, «демократизации капитала» (участие рабочих в прибылях, распространение «народных акций») стали главными приоритетами модели смешанной экономики в странах Западной Европы и США.

В Великобритании в послевоенный период с приходом к власти лейбористов в 1945 г. был принят закон о национализации Банка Англии и был создан первый в истории страны государственный банк. В 1946 г. вновь осуществляется национализация угольной промышленности, охватившая около 800 компаний, в 40–50-х гг. – национализация газовой, части сталелитейных предприятий, электростанций, внутреннего транспорта, гражданской авиации, радио и телеграфной связи.

Государственное регулирование проявляется в государственных заказах предприятиям военной и иных отраслей промышленности, регулировании экспорта-импорта, введении государственного программирования экономики и т.п.

В 1968 г. методами экономического развития стали поощрение предпринимательства, инициативы, укрепление рыночных начал экономики, предоставление субсидий частным предприятиям, помощь им в снижении издержек производства.

Во Франции в преамбуле Конституции 1946 г. в абзаце 9-ом «Всякое имущество, любое предприятие, эксплуатация, которая имеет или приобретает характер национализированной публичной службы или фактической монополии, должно стать собственностью всех». В Испании по ст. 128 Конституции все богатство страны в его различных формах подчинено общим интересам.

На публичные власти возложена обязанность эффективно содействовать различным формам участия в предприятиях и поощрять путем соответствующего законодательства кооперативные общества. Ст. 129-на публичные власти – задача установить средства, с помощью которых работникам облегчался бы доступ к собственности на средства производства (аналогично в Конституции Болгарии 1991 г.). Ст. 132 предусматривает необходимость законодательного урегулирования правового режима благ публичного и коммуникативного значения, предусматривает их неотчуждаемость, неотъемлемость, неизменность целевого назначения. Благами публично-государственного значения являются леса, суша, прилегающие к побережью пляжи, территориальное море (прилегающие к территории вода, морской район), природные ресурсы, экономические зоны. Государству принадлежат суверенные права на живые и минеральные ресурсы, природные зоны, а также континентальный шельф. Законом регулируется национальное наследие, управление им, защита и сохранение.

В ряде западноевропейских стран планирование приняло форму экономического программирования – составления комплексных народнохозяйственных программ, отражающих стратегическую концепцию экономической политики и предпочтительный вариант развития общественного производства (Нидерланды, Норвегия, Франция, Испания, Португалия и другие).

В Западной Германии – «планирование форм» во многом определяет модель, названную социальным рыночным хозяйством, основными характеристиками которой являются:

– приоритет в экономической политике государства не по регулированию хозяйственных процессов, а по установлению форм и правил («рамочного обрамления») действия хозяйственных субъектов;

– нацеленность их (форм и правил) на обеспечение свободного конкурентного порядка и открытости рынков, стимулирование хозяйственной инициативы максимального числа частных лиц, антимонопольная политика, поддержка среднего и малого бизнеса;

– взаимосоответствие предпринимательской деятельности, денежной политики, банковской системы;

– стабильность денежного обращения, экономической политики, обеспечение предсказуемых условий инвестирования;

– создание условий для выравнивания платежеспособности всех слоев населения.

Для удовлетворения потребительского спроса государство применяло и политику государственных дотаций производства важных продуктов питания (хлеба, молока, яиц). Особая поддержка осуществлялась жилищному строительству в виде льготного налогообложения, платы за сверхурочные работы строителям и др. Проводилась и «демократизация капитала»: разукрупнение концернов, обеспечение участия работников в управлении предприятиями, распространение среди них мелких пакетов акций акционерных обществ. Так, «Ферайн Стальверке», дававший ранее 40% производства стали, был разделен на 13 металлургических и 9 горнодобывающих компаний. Ст. 15 Основного закона ФРГ закрепляет возможность обобществления объектов, имеющих особо важное народно-хозяйственное значение (земли, природных богатств, средств производства, кроме сферы торговли, транспорта, услуг).Общая собственность понимается как коллективная, носителем которой может быть государство или территориальная единица либо их экономическое объединение.

Для голлистской модернизации во Франции была характерны: активная региональная политика государства – преодоление традиции «оттягивания» Парижским регионом ресурсов провинции; размещение инвестиций по программе развития дорожной инфраструктуры – от национальных скоростных магистралей до сети муниципального шоссе; создание «полюсов научно-технического роста» вокруг «больших проектов» (в области атомной энергетики, самолетостроения, космических технологий, производства ЭВМ) и университетских центров (Гренобль, Нант). Аналогичные процессы происходили в Испании, Болгарии, Италии.

В результате «нефтяных шоков» в 70–80-е гг. произошел поворот в верхних эшелонах власти западных стран от либерального реформизма к неоконсерватизму. В экономике данный процесс ознаменовался поворотом от кейнсианских методов регулирования к методам, рекомендованным сторонниками критики кейнсианства – монетаристами и теоретиками экономического предложения.

Президент США Рейган (1981–1989) и правительство М. Тэтчер (1979–1990) выступили за уменьшение вмешательства государства в экономику, за рыночную конкуренцию, сокращение государственных расходов на социальные программы, резкое сокращение ставок подоходного налога и налога на прибыль корпораций для стимулирования частнопредпринимательской инициативы (в 1986 г. в США предельная ставка налога на состоятельных налогоплательщиков упала с 50% до 28%); отказ от сдерживания разницы между величиной издержек производства и ценой товаров (либерализация цен), отказ в субсидиях обанкротившимся предприятиям, денационализацию (в Великобритании с 1984 по 1987 было приватизировано около 1/3 всей промышленной собственности государства, в 1987 г активно осуществлялась продажа акций нефтяных компаний, в 1988 г. – приватизации были подвержены сталелитейная промышленность, энергетика, судостроение, водоснабжение, часть железной дороги и автомобильных дорог, в 1990 г. произошла денационализация угольной промышленности), за широкую распродажу акций государственных предприятий мелким держателям (число акционеров в Великобритании увеличилось с 7% от общего числа избирателей в 1979 г. до 20% в 1990 г., то есть в 3 раза).

В 90-е гг. происходит поддержка миниатюризации, ресурсосбережения, замены иерархии организационных структур сетевыми, организация мелкосерийного производства, ориентированная на индивидуализацию потребительского спроса, экономия на разнообразии, сдвиг занятости в сферу услуг, что связано с развитием мелкого инновационного бизнеса и т.д.

В эти годы развивается макрорегиональная экономическая интеграция в мировом хозяйстве. Так., в 1995 г. ЕС расширился до 15 стран (Бенилюкс, ФРГ, Франция, Италия, Англия, Дания, Ирландия, (в 1973), в 1980-е гг. в ЕЭС вступили Греция, Испания, Португалия, в 1995 г. – Австрия, Швеция, Финляндия), в 2004 в ЕС вступили ещё 10 государств и т.д. В 1989 г. образовалась Организация тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕК), куда наряду с Японией, Южной Кореей, КНР, Гонконгом, Тайванем («три Китая») и странами АСЕАН (Малайзия, Индонезия, Таиланд, Филиппины, Сингапур, Бруней) вошли США, Австралия, Новая Зеландия, а позже Чили. В 1990-е гг. США с Канадой и Мексикой образовали Североамериканскую (НАФТА), а Бразилия, Аргентина, Парагвай, Уругвай – Южноамериканскую (Меркосур) зоны свободной торговли.

Конституционно-правовые принципы экономической политики постсоциалистических стран Центральной и Юго-Восточной Европы.

Выделяются различные пути рыночной трансформации славянских стран Центральной и Юго-Восточной Европы. В литературе фиксируется противостояние различных подходов к проблеме переходной экономики. Приверженцы модернизацион-

ных подходов большое внимание уделяют вопросам финансовой стабилизации, развитию организованных рынков, банковской системы, малого и среднего бизнеса. Сторонники альтернативных подходов ставят в центр такие аспекты проблемы, как социальное расслоение и криминализация экономики, борьба частных и державных тенденций в деловой среде и обществе в целом и другие.

К середине 1990-х годов в странах Центральной и Юго-Восточной Европы накоплен уже значительный опыт рыночной трансформации, получивший закрепление на конституционном уровне (ст. Конституции Македонии, ст. 49 Хорватии, ст. 55 Сербии, ст. 55 Словакии, ст. 34 Румынии, § 9 Венгрии). Однако, сам термин «рыночная экономика» в конституциях встречается нечасто. В Конституции Болгарии формально не говорится о рыночной экономике, но весь комплекс экономических отношений, закрепленный в ней в ст.ст. 17–19, определенно содержит положения именно об условиях функционирования рыночного хозяйства.

Основными конституционно-правовыми принципами регулирования экономических отношений в странах ЦЮВЕ являются:

– Включение норм о равноправии всех участников хозяйственных отношений, о свободе предпринимательской деятельности. Так, ст. 19 Конституции Болгарии гласит: «Экономика Болгарии основывается на свободной хозяйственной инициативе. Закон создает и гарантирует для всех граждан и юридических лиц одинаковые правовые условия хозяйственной деятельности, предотвращая злоупотребления, связанные с монополизмом, недобросовестной конкуренцией, и защищая потребителей». В ст. 20 Конституции Польши говорится, что «социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров, образует основу экономического устройства Республики Польша».

– Реформирование отношений собственности в странах Восточной Европы стало новым этапом в развертывании глобального процесса приватизации. Из всех стран Восточной Европы – Польша и Чехия – наиболее показательные примеры «темповой» стратегии перехода к рынку, создания конкурентной среды. Более постепенным процесс преобразований оказался в Венгрии, где не было ни «шоковой терапии», «ни обвальной приватизации», что объясняется «рыночным заделом», накапливаемым в стране почти четверть века, большей открытостью и ориентированностью на Запад ее экономики. В 1990 г. приватизация перешла здесь в прямую продажу госпредприятий, чем воспользовался иностранный капитал. В Польше реализовывался план Бальцеровича-Сакса, первоначально исходивший из возможности быстрого «системного перелома»: разорение вследствие жесткой кредитно-налоговой политики, неэффективных государственных предприятий и возникновение на их месте рентабельных частных и смешанных предприятий с активным участием иностранного капитала. Однако уже к середине 1990 г. обнаружилось, что разрушение идет значительно быстрее, чем приток иностранного капитала.

В результате коррекции курса государством в 1992 г. началось восстановление преобразованной экономики, изменилась тактика и основные формы приватизации: ликвидационная – создание частного или акционерного предприятия на основе предприятия-банкрота, подлежащего ликвидации, и фондовая – продажа или акционирование дееспособных предприятий. В связи с этим особое значение придается конституционному определению нового статуса собственности, независимо от того, кому она принадлежит. Принципиальным моментом нового конституционного регулирования стало равноправие всех форм собственности и повышенной защите частной собственности.

Так, в ст. 21 Конституции Республики Польши говорится, что государство «охраняет собственность и право наследования», «лишение имущества допустимо лишь тогда,

когда осуществляется в публичных целях и за справедливое возмещение». В Конституции Болгарии в ч. 3 ст. 17 провозглашено: «Частная собственность неприкосновенна», а в ч. 5 ст. 17 допускается возможность изъятия собственности при соблюдении следующих условий: на основании специального закона, если государственные или общинные потребности не могут быть удовлетворены другим способом, при наличии «предварительного и равноценного» возмещения.

Таким образом, Конституции Болгарии, Венгрии, Польши и Югославии предусматривают принудительное отчуждение собственности только в публичных целях, при условии полной и безусловной компенсации убытков.

Для постсоциалистических конституций характерно значительное сокращение конституционного перечня объектов собственности, в некоторых содержатся предписания, существенно ограничивающие право частной собственности и сохраняющие перечень объектов исключительной государственной собственности. Так, в Конституции Словакии «минеральные ресурсы, подземные воды, природные лечебные источники и водные потоки являются собственностью Словацкой Республики».

В соответствии с Конституцией Болгарии в ч. 1 ст. 18 в число объектов исключительной государственной собственности входят богатства недр, прибрежная полоса пляжей, республиканские пути сообщения, воды, леса, парки национального значения, природные и археологические резерваты, определенные законом, а также государственное имущество и вещи, объявленные в установленном законом порядке памятниками культуры мирового или национального значения.

Законом может быть установлена государственная монополия на железнодорожный транспорт, национальные почтовые и телекоммуникационные сети, использование ядерной энергии, производство радиоактивных продуктов, оружия, взрывчатых и биологически сильнодействующих веществ. Условия и порядок предоставления государством концессий и разрешений на указанную выше деятельность также регулируется законом. Государство также осуществляет суверенные права в отношении спектра радиочастот и расположения геостационарных орбит, закрепленных международными соглашениями за Республикой Болгарией.

Конституции Болгарии, Румынии предусматривают в дополнение к ограничениям права частной собственности для своих граждан некоторые специальные ограничения этого права для иностранцев и лиц без гражданства, особенно в отношении земли. Так, по Конституции Болгарии иностранцы и иностранные юридические лица не могут приобретать право собственности на землю иначе как в порядке наследования по закону. При определённых законом условиях они могут приобретать право пользования, застройки и другие вещные права (ст. 22). Согласно бывшей Конституции Югославии, лица без гражданства не могли приобретать право собственности на землю, а иностранные граждане могли приобретать названное право лишь на условиях взаимности в соответствии с законом.

На современном этапе для стран ЦЮВЕ с экономикой переходного периода особенно актуальна международная экономическая интеграция, однако для успешной реализации интеграционного процесса необходимы определенные условия: близость уровней экономического развития интегрирующихся стран; развитая инфраструктура для перемещения производственных фактов; общность решаемых макроэкономических задач, соответствующих экономических и политических решений со стороны правительственных органов; географическая близость интегрирующихся стран.

В настоящее время все страны ЦЮВЕ изъявили желание стать членами ЕС, часть из них осуществила его 1.05.2004 и последующие годы. Польша и Венгрия еще в 1994 г. официально обратились с просьбой к ЕС. Чешская Республика сделала это в конце 1995 г. В связи с этим с большинством стран ЦЮВЕ были подписаны

так называемые «европейские соглашения», предусматривающие формирование в названных странах соответствующей административной и правовой инфраструктуры, либерализацию режима торговли, участие в совместных проектах, а, следовательно, возможно изменение и конституционного законодательства. Учитывая экономические сложности стран-кандидатов вступления в ЕС, в конце 1999 г. Европейская комиссия отказалась от провозглашенного в 1993 г. принципа соответствия этих стран комплексу установленных условий приема. Например, в конце 90-х годов экономический потенциал Болгарии и Румынии едва достигал 20-30% от среднего показателя для стран Евросоюза. В связи с этим применяется «многоскоростной процесс принятия», что означает поэтапную постановку конкретных задач перед государствами, желающими вступить в ЕС. Крупномасштабное расширение ЕС за счет, прежде всего, центрально- и восточноевропейских государств усилило неравномерность экономического развития стран-членов Союза, что свидетельствует о наличии существенных проблем в международной экономической интеграции.

Основными конституционно-правовыми принципами экономической деятельности в зарубежных странах являются:

Принцип правовой защиты частной собственности, который тесно увязан с «социальной функцией собственности», в силу чего частная собственность в соответствии с конституционными нормами может быть подвергнута ограничениям, включая экспроприацию ее в целях «социального благосостояния». Он был закреплен в ст. 27 Конституции Мексики 1917 г., где говорилось, что «государство в любое время имеет право наложить на частную собственность ограничения, требуемые общественными интересами, а также регулировать использование природных богатств, но на основании судебного решения и с предварительной выплатой компенсации.

Среди больших капиталистических держав, США – единственные, отвергающие принцип государственной собственности на промышленные предприятия, но и здесь государственная собственность, включая многие предприятия атомной промышленности, стала реальным фактом.

Конституции накладывают на владельца собственности и определенные обязательства. Так, владелец земли должен культивировать обрабатывать почву и защищать ее от эрозии, запрет кабальных форм аренды. Наказание за нарушение этой обязанности предусматривается в соответствии с законом. В Конституциях провозглашается поддержка мелкой и средней собственности, льготы для горных местностей.

Определенное воздействие на всю государственную и общественно-политическую жизнь латиноамериканских, азиатских и африканских стран оказывает прямая зависимость экономики от иностранного капитала. Ограничения иностранного капитала обычно имеют обратную сторону – поощряют национальный монополизм. Это налагает отпечаток на экономическую политику государства, придает ей националистическую направленность – цейлонизация, нигеризация, кенианизация экономики.

В Конституции Бразилии в ст. 170 (п. IX) прямо указывается, что основным принципом является, поддержка маленьких Бразильских компаний с государственным капиталом с уточнением в ст. 171, что «бразильской компанией является компания, организованная по законам Бразилии и имеющая свой главный офис, находящийся в Бразилии». В ст. 172 указано, что «закон регулирует иностранные инвестиции капитала, в соответствии с национальными интересами, поощряет реинвестирование и регулирует перевод прибыли».

Конституционная регламентация финансов в зарубежных европейских странах. Конституции всех зарубежных европейских государств придают исключительное значение регламентации финансов как одного из важнейших факторов развития экономики. Так, в Бельгии регламентации финансов посвящена часть V Конституции,

Германии – раздел X Основного закона ФРГ, Греции – глава 6, Польше – раздел X, Румынии – часть VI, Словении – глава VI, Финляндии – глава 7, Швейцарии – глава 3, Швеции – глава 9.

Одно из центральных мест в конституционной регламентации финансов в зарубежных европейских государствах занимают вопросы налогообложения. Они зачастую входят в исключительную парламентскую компетенцию. Так, ст. 60 Конституции Республики Болгарии 1991 г. предусмотрено, что налоги и сборы, равно как налоговые льготы и обременения, устанавливаются только законом, а, следовательно, входят в исключительную компетенцию Народного Собрания (см. также п. 3 ст. 84 Конституции).

Основной закон Финляндии от 11.06.1999 предписывает следующие нормы: «Государственные налоги устанавливаются законом, который должен содержать предписания о принципах налогообложения и уровне налогов, а также о правовой защите налогоплательщиков (ч. 1 § 81). В Конституции Бельгии 1994 г. подчеркивается, что «никакой налог в пользу государства не может быть установлен иначе как законом» (§ 1 ст. 170). Конституция Греции 1975 г. устанавливает следующие требования к налогообложению: «Никакой налог не может налагаться и взиматься без наличия формального закона, определяющего субъекты налогообложения, дохода, вид собственности, расходы и финансовые операции или их категории, к которым данный налог относится» (ч. 1 ст. 78), «налог или какое-либо иное финансовое бремя не может налагаться законом, имеющим обратную силу, распространяющуюся за рамки предшествовавшего введению налога финансового года» (ч. 2 ст. 78).

Особый интерес вызывает конституционная регламентация системы налогообложения в главе X «Финансы» Основного Закона ФРГ, поскольку установление системы налогообложения на уровне Конституции не является характерным для большинства зарубежных европейских стран. В соответствии со ст. 106 Основного Закона ФРГ Федерации принадлежат доходы от финансовых монополий и следующие налоговые поступления: 1) таможенные пошлины; 2) косвенные налоги в той мере, в какой они не поступают землям; 3) налог с грузового автотранспорта; 4) налоги с оборота капитала, страховой и с обменных операций; 5) единовременный налог на имущество и компенсационные выплаты, взимаемые для выравнивания расходов земель; 6) дополнительные сборы к подоходному налогу и налогу с корпораций; 7) налоги в рамках ЕС. Землям принадлежат поступления от следующих налогов: на имущество, с наследства, на автомашины, частично транспортные, на пиво, вычеты из доходов игорных учреждений.

Подробно регулируются бюджетно-налоговые отношения между Федерацией и ее субъектами в Швейцарии. В ч. 1 ст. 128 Конституции Швейцарии 1999 г. установлены максимальные размеры прямых налогов, вводимых союзными органами: не более 11,5% с дохода физических лиц, не более 9,8% с чистого дохода юридических лиц, не более 0,825 промилле с капитала и резервов юридических лиц. В соответствии с Конституцией Союз при определении тарифов должен принимать во внимание финансовое обременение кантонов и заботиться о соразмерной финансовой компенсации. В частности, Конституция устанавливает размеры отчислений от прямых союзных налогов, направляемых кантонам, в том числе на выравнивание их финансового положения. В компетенцию Федерации входит также принятие мер, направленных на устранение «межкантонального двойного налогообложения» (ч. 3 ст. 127). Таким образом, особо оговаривается необходимость гармонизации союзного и регионального налогового законодательства, которое «распространяется на обязанность уплаты налогов, предмет и определение времени уплаты налогов, процессуальное и налоговое право» (ст. 129). Установление принципов гармонизации прямых налогов Союза, кантонов и общин возложено на союзные органы Швейцарии».

В большинстве конституций указывается на необходимость учитывать фактическую способность или возможность граждан к уплате налогов. Так, согласно ч. 1 ст. 31 Конституции Испании каждый участвует в финансировании общественных расходов в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, основанной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которое ни в коем случае не должно предусматривать конфискацию».

В Конституции Италии закреплено требование о всеобщности налогообложения, которое должно практически реализоваться в участии всех граждан в государственных расходах в соответствии со своей налоговой платежеспособностью (ч. 1 ст. 53). В Конституции Португалии 1976 г. записано, что подоходный налог должен способствовать уменьшению неравенства и быть «единым и прогрессивным, учитывающим потребности и доходы семьи в целом» (ч. 1 ст. 107).

В конституциях ряда зарубежных европейских государств предусмотрены жесткие ограничения на введение налоговых льгот и привилегий. Так, Конституция Люксембурга гласит: «Никакие привилегии в области налогообложения не могут быть установлены. Никакое освобождение от налогов или их снижение не могут быть установлены иначе как законом» (ст. 101). Аналогичное положение содержится в Конституции Бельгии (ст. 172). При этом конституции европейских государств предусматривают возможность прогрессивного налогообложения, введения налоговых льгот с учетом имущественного положения населения или экономических возможностей субъектов хозяйствования.

Как известно, цели налогообложения многообразны и во многом зависят от уровня экономического развития страны и расстановки политических сил. В связи с этим в конституциях сформулированы лишь общие цели и приоритеты налоговой политики.

Следует выделить и ряд общих принципов, предусмотренных для бюджетной системы в конституциях зарубежных европейских стран. Одним из таких основополагающих принципов является сбалансированность бюджета. Так, в Конституции Финляндии записано: «Содержащиеся в бюджете ассигнования должны покрываться доходами» (§ 84). В Конституции Польши 1997 г. установлен запрет на покрытие «бюджетного дефицита путем взятия обязательств пере центральным банком государства» (ч. 2 ст. 220).

В ряде конституций закреплен принцип эффективности, экономичности и целесообразности использования бюджетных средств. Так, Конституцией Австрии при составлении, ведении и исполнении бюджета предписано заботится об учете «принципов экономичности, рентабельности и целесообразности» (ч. 1 ст. 51a). Во всех конституциях зарубежных европейских стран закреплен принцип единства бюджета (ст. 174 Конституции Бельгии, с. 1 ст. 110 Конституции ФРГ, ст. 147 Конституции Словении). Однако, на современном этапе экономического развития государству становится все более затруднительным учитывать все доходы и расходы в едином бюджете. Парламенты вынуждены отдельно принимать присоединенные бюджеты, специальные счета казначейства, автономные бюджеты, целевые фонды. Например, во Франции утверждается 6 присоединенных бюджетов наряду с основным бюджетом.

В большинстве зарубежных стран бюджет принимается на один год (Бельгия, Болгария, Дания, Испания, Италия, Румыния, Словения, Хорватия и др.). Однако, ряд конституций предусматривает возможность принятия бюджета на два года или на более длительный срок (ч. 2 ст. 110 Основного закона ФРГ, ч. 6 ст. 79 Конституции Греции, § 3 гл. 9 Конституции Швеции).

Помимо вышеназванных положений конституционной регламентации часто подлежат проблемы временного финансирования государственных расходов в случае несвоевременного утверждения государственного бюджета, требование специализации бюджета, вопросы долговых обязательств государств, парламентского контроля

исполнения бюджета и другие. Таким образом, в большинстве зарубежных европейских стран придается исключительно важное значение конституционной регламентации финансов как одному из факторов развития экономики и социальной стабильности.

Конституционное оформление планирования как конституционно-правового института в зарубежных странах. В современных постсоциалистических странах часто термин «государственное планирование» приобрел сугубо негативное звучание. Как правило, плановое регулирование было замещено неопределенным понятием «государственное регулирование», а в конституциях стран ЦЮВЕ и большинстве стран СНГ в конституционных статьях об экономическом строе нет указания на роль планирования, относя его к одному из элементов сломленной социалистической административной системы.

Единственным современным государством ЦЮВЕ, где сохраняется конституционное оформление планирования экономики, является Венгрия, по Конституции которой «Государственное Собрание Венгрии, являясь выразителем суверенитета венгерского народ, определяет социально-экономический план страны (§19, п. 3 «c»), а правительство обеспечивает его разработку, принимая меры по осуществлению (§35, п. 1 «e»).

Произошли значительные изменения в конституциях социалистических государств. Например, ст. 15 Конституции КНР до 1993 г. утверждала, что «с помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства, а любым организациям или отдельным лицам запрещается нарушать экономический порядок общества, срывать государственное хозяйственные планы». В настоящее время данная статья получила новую редакцию: «Государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство. Государство усиливает законодательную деятельность в области экономики, совершенствует макрорегулирование». В ст. 11 говорится о необщественном секторе экономики как «важнейшей составляющей социалистической рыночной экономики».

Система отношений плановости заменена понятием долгосрочного и текущего прогнозирования, так называемого индикативного (рекомендательного) планирования, имеющего целью создание для отдельных отраслей лучших условий для вложения капитала, финансовой поддержки определенным проектам из государственного бюджета. Чисто рыночной, нерегулируемой экономики не существует ни в одной стране, хотя степень и характер государственного регулирования неодинаков. И хотя конституционное обеспечение планирования не во всех странах четко выражено и его нельзя признать исчерпывающим, тем не менее общие начала конституционного регулирования планирования заложены во многих зарубежных конституциях.

Для планирования как конституционно-правового института принципиально важно закрепление в Основном законе юридически определенной общественной цели. Так, ст. 131 Конституции Испании устанавливает, что государство посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных нужд для обеспечения равномерного и гармоничного развития районов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатства, его наиболее справедливого распределения.

Согласно Конституции Португальской Республики (ст. 80 «d») одним из основополагающих принципов социально-экономической организации общества является «демократическое планирование экономики», направленное в сторону «сбалансированного роста всех секторов и регионов и постепенного стирания экономических и социальных различий между городами и селами» (ст. 81 «d»), «координации экономической политики с социальной политикой и политикой в области образования и культуры, сохранения экологического равновесия, охраны окружающей среды и качества португальского народа» (ст. 91).Согласно ст. 34 Конституции Франции именно «программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства».

Действующая Конституция Турецкой Республики обязывает государство планировать экономическое, социальное и культурное развитие страны (разд. 2 ч. 4), которое должно обеспечивать помимо сбалансированного развития промышленности и сельского хозяйства эффективное использование национальных ресурсов с целью «укрепления национального процветания, обеспечения стабильности … во внешнеторговых сделках, поддержание инвестиций и их использование» (ст. 166). При этом предпринимательская деятельность в Турции также осуществляется в соответствии с государственным планом.

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации предусматривает такой аспект деятельности государства в области планирования, как его обязанность осуществлять «пространственное планирование», целью которого является уравновешенное соотношение между природой и влиянием на её состояние деятельности человека. Социальная направленность планирования прослеживается и в ст. 41 Конституции Италии, ст. 106 Конституции Греции, ст. 21 п. 9 гл. IX Конституции Бразилии и др. В Конституции Республики Беларусь ст. 13 прямо указывает, что «государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях». Ст. 91a, 91b (раздел VIII a) Основного закона ФРГ в качестве «общего основополагающего использования» и предмета федерального планирования определяет и образование, а также учреждения и проекты в сфере научных исследований, расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них.

Помимо конституционного закрепления общих задач планирования социально-экономического развития, в конституции уделяется место и определению юридического механизма разработки и выполнения планов. Так, в Конституции Испании в общей форме обозначена и «технология государственного планирования». Правительство разрабатывает проекты планов в соответствии с предложениями, направленными региональными автономными объединениями, а также при сотрудничестве с профсоюзными, предпринимательскими и экономическими организациями. С этой целью создается Экономический и Социальный Совет, состав и функции которого определяются законом. Так же, как и Конституция Испании, предусматривают учреждение Экономического и Социального совета Конституции Франции, Португалии. Советы могут консультировать Правительство по любой проблеме экономического и социального характера, на его заключение предоставляется любой план или программный законопроект по этим проблемам, самому Совету предоставлена возможность действовать по собственной инициативе, с целью привлечь внимание правительства к необходимым реформам.

Значительная роль по реализации планов социально-экономического развития в Конституциях зарубежных государств отводится и субъектам федерации либо регионам. Так, Основной Закон Германии подчеркивает, что необходимость включения какого-либо мероприятия в «… процедуру и организацию основополагающего планирования» (ст. 91a, п. 3) потребует одобрения земель, которым предписывается учитывать требования единого экономического баланса страны и при ведении своего бюджетного хозяйства (ст. 109, п. 2). Ст. 75 Конституции Швейцарии возлагает осуществление пространственного планирования на кантоны, поощряя и координируя их усилия.

Как видно, конституции многих зарубежных стран, определяя основные механизмы государственного регулирования экономических отношений, не исключают из этой системы государственное планирование, которое рассматривается как основной инструмент создания «управляемой рыночной экономики в сфере определения государственных приоритетов в экономическом и социальном развитии страны в условиях интеграции и обострения конкурентной борьбы на мировом экономическом пространстве.

В Конституциях Италии, Греции, Испании, Португалии, латиноамериканских стран особое внимание уделяется *экономической деятельности в сельском хозяйстве.* Конституции Бразилии, Аргентины, Мексики и др. стран предусмотрела возможность конфискации помещичьих владений, если они не выполняют социальной функции, ряд статей посвящено вопросам аграрной реформы в связи с актуальностью данной проблемы для этого региона. Решение вопросов безземелья и малоземелья может решаться и за счет государственных земель, «которое имеет право передать ее частным лицам, тем самым, создавая частную собственность» (Конституция Мексики).

В новых редакциях конституций стран социализма сделан акцент на отсутствие эксплуатации человека человеком как сущностной черте новой экономики, закреплен принцип «от каждого – по способностям, каждому – по труду» (ст. 6 Конституции КНР). Поскольку в этих странах предпринимаются усилия по формированию рыночной сферы функционирования государственных предприятий и других субъектов хозяйствования, на конституционном уровне нашел отражение вопрос о соотношении плана и рынка, так ст. 15 Конституции КНР гласила: «Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства», таким образом, основной конституционный тезис – «плановое хозяйство – основа, рыночное регулирование – дополнение». Однако, в настоящее время конституционная формулировка изменена: «Государство претворяет в жизнь социалистическую рыночную экономику».

Конституции стран социализма (КНР, Вьетнам) разрешают и поощряют иностранные инвестиции в национальную экономику, используя все формы привлечения иностранного капитала как в ссудной, так и производительной форме.

Одним из важнейших конституционных принципов экономической деятельности в либерально-демократических странах является принцип *обеспечения частной конкуренции и антимонопольное законодательство*. Ныне условно различаются две основные системы антитрестовского законодательства: американская и европейская. Первая руководствуется доктриной юридического запрета на возникновение монополистических объединений и запрета некоторых видов договоров, которые ведут к неправомерной экономической дискриминации и ослаблению свободной торговли, вторая – юридической проверкой деятельности монополий в целях пресечения их злоупотреблений и ограничений их роли. Весьма показателен в этом отношении английский закон 1976 г., законодательство ФРГ (с середины XX в.).

В связи с образованием Европейского экономического сообщества (ныне Европейский союз) антитрестовское законодательство западноевропейских стран приобрело более унифицированный характер, чем в других регионах мира, но везде антитрестовское законодательство, особенно его применение, не является стабильным.

Особое место в конституциях последних поколений уделяется государственной защите потребителя. Лишь в отдельных странах данная проблема поднята на конституционный уровень, хотя обычный судебный путь защиты права порой оказывается слишком длительным и сложным. Например, в Испанской Конституции в ст. 51 говорится, что «государство:

1. Гарантирует защиту потребителей, охраняя их безопасность, здоровье и законные экономические интересы,
2. Способствует информированию и образованию потребителей.
3. Законом урегулируется внутренняя торговля и режим выдачи разрешений на продажу товаров».

Бразильская Конституция в ст. 170 назвала защиту прав потребителей в числе принципов экономического строя. § 5 ст. 150 предусматривает, что закон определит меры, с помощью которых потребители будут ставиться в известность об обмане, выявляемом применительно к товарам и услугам.

Социальные отношения – система социальных отношений, сложившаяся и развивающаяся в данном обществе. Большинство европейских либерально-демократических стран, стран Центральной, Юго-Восточной и Восточной Европы провозгласили социальную направленность внутренней политики.

Целями социальной политики являются:

– социальная защита человека, т.е. создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности; обеспечение занятости населения;

– проведение в жизнь социальных программ в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем. Основные трудности: развитие рынка труда, перераспределение рабочей силы в пользу высокодоходных предприятий и организаций промышленности, сферы обслуживания, рыночной инфраструктуры. Государство регулирует сверхвысокие доходы через систему прогрессивного налогообложения;

– переориентация социальной политики на семью; обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, (развивает систему адресной социальной поддержки малообеспеченных семей), женщинам, детям, молодежи, инвалидам, ветеранам;

– нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста;

– стабилизация внутриполитических отношений, смягчение социальных катаклизмов, в том числе межнациональных конфликтов;

– поддержка государством общественной благотворительности.

В конце 80-х гг. происходит появление в государствах Восточной Европы таких классов, как буржуазия – промышленная, финансовая и торговая; появляются земельные собственники в деревне. Именно они составляют в значительной степени социальную основу этих государств и руководят государством. Оказалась распыленной, раздробленной интеллигенция, так как часть ее стала на службу новым постсоциалистическим общественным отношениям.

Необходимо учитывать то обстоятельство, что некоторые новые социальные слои общества фактически существовали и при социализме. Так, в Польше, в начале 80-х гг., социалистический сектор в сельском хозяйстве составлял всего 25,5% площадь сельскохозяйственных угодий, приблизительно 23% валовой продукции сельского хозяйства, а 3 млн индивидуальных крестьянских хозяйств занимали примерно 86% пахотной земли; в Югославии социалистический сектор объединял 15% обработанных земель, но давал 50% всей товарной продукции сельского хозяйства.

В конституциях стран социализма в Азии провозглашается следующая социальная основа общества:

– во Вьетнаме «Вся государственная власть принадлежит народу, основу которой составляет союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции» (ст. 2);

– в Китае – аналогичное положение в преамбуле, а в ст. 1 – демократическая диктатура народа, руководимая рабочим классом, аналогично в КНДР – «власть принадлежит рабочим, крестьянам, солдатам и трудовой интеллигенции, всему трудовому народу» (ст. 4) (но солдаты временное, постоянно меняющееся объединение). В КНДР по конституционным нормам государство охраняет их интересы, ликвидировав «всякого рода эксплуатацию и угнетение человека человеком» (ст. 8), в статье 12 сказано, что государство охраняет социальный строй «от подрывных действий внутренних и внешних враждебных элементов»), а это и есть якобы «ликвидированные» «эксплуататорские классы».

Конституционно-правовое регулирование межэтнических отношений в зарубежных странах. В последние десятилетия обострились национальные противоречия в различных частях света. Они развертывались на территории одной или нескольких стран, переходя нередко в полномасштабные современные войны. Многие из них осложнялись религиозными, социальными и классовыми противоречиями. Некоторые тянуться столетиями. Например, между саудидами и иными племенами в Саудовской Аравии, берберами и потомками рабов, афро-негритянским населением в Мавритании, христианами-эфиопами и мусульманами-эритрейцами, в Ливане между представителями 17 национально-религиозных общин, ближневосточный конфликт между Израилем и Палестинской автономией, закавказский конфликт между Грузией и Абхазией 1991–1992 г. Распад СФРЮ также стал началом длительной войны для Боснии и Герцеговины, в которой приняли участие для урегулирования вопроса практически все международные организации. Поводы для возникновения военных действий стали первые выборы, прошедшие в ноябре 1990 г. на основе многопартийности. В результате большинство мест в обеих палатах парламента Боснии и Герцеговины заняли национальные партии: Партия демократических реформ (мусульман), Сербская демократическая партия, Хорватское демократическое содружество. Таким образом, формирование парламента на основе преобладания национальных партий способствовало обострению межэтнических конфликтов в Боснии и Герцеговине; в марте 1999 г. после срыва переговоров в феврале 1999 г. в Рамбуйе под предлогом защиты прав албанского населения Косова Югославия подверглась бомбардировкам. Югославские войска покинули Косово, но страны НАТО не смогли обеспечить стабильность и правопорядок. Началось массовое изгнание сербского населения, сопровождаемое частично физическим истреблением, разрушение православных храмов и монастырей.

Первопричины длящихся конфликтов часто стираются временем, уходят в подсознание и выражаются в труднообъяснимой, почти патологической национальной нетерпимости.

Конфликтная ситуация обусловлена многими причинами: политическими (централизм и унитаризм власти, репрессирование народов), экономическими, социально-психологическими (негативные формы национального самоутверждения, открытый национализм, амбиции национальных лидеров, межнациональные барьеры общения), территориальными, религиозными, экологическими и другими. Иногда отсутствуют явные эксцессы, межнациональный конфликт приобретает латентный характер. Например, в Эстонии и Казахстане между «титульными» нациями и русскоязычным населением, которое сохраняет цивилизованное поведение в условиях постоянного попрания их прав националистически настроенными властями.

В связи с вышесказанным, хотелось бы отметить, что международное сообщество после второй мировой войны приняло ряд важнейших законодательных актов международного права, имевших целью защиту национальной чести и достоинства человека, закрепление прав национальных меньшинств и мирных форм урегулирования межэтнических конфликтов. В их числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этнически, религиозным или языковым меньшинствам 1992 г. и многих других; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 27); Рамочная конвенция о статусе национальных меньшинств, принятая Советом Европы 1 февраля 1995 г.

Конституции большинства государств предусматривают правовую защиту граждан независимо от национальной принадлежности, языка или других обстоятельств, запрещают какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав, установле-

ние прямых или косвенных преимуществ граждан по расовым, национальным признакам, а также пропаганду расовой или национальной исключительности, вражды или пренебрежения.

Конституционно-правовое регулирование межнациональных отношений сводится к следующим формам: национально-территориальной автономии, когда на территории компактно проживающего населения создаются государственные единицы с дополнительными автономными правами, призванными удовлетворить специфические интересы населения. Так, в Италии по ст. 16 Конституции пять областей – Сицилия (особенности жизни и быта населения), Сардиния, Трентино-Альто, Адидже (немецкое меньшинство), Фриули-Венеция Джулия (словенское меньшинство), Валь д'Аоста (французское меньшинство) наделяются особыми формами и условиями автономии; в Финляндии широкой автономией обладают Аландские острова, населенные шведами. Конституция Швейцарии признает государственными сразу 3 языка – немецкий, французский, итальянский. Также официальным (но не государственным) признается ретороманский (раусиский) язык, иногда используемый в италоязычных кантонах. Конституция Испании в ст. 2 гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, составляющих общую и неделимую родину всех испанцев. Ныне Испания делится на 17 региональных автономных сообществ, 3 из которых (Андалузия, Галисия, Каталония,) пользуются полной автономией.

В большинстве конституций закрепляется признание и гарантирование коллективных прав национальных меньшинств (§ 68 Конституции Венгрии, Конституции Румынии, Конституции Югославии, ст. 136-140 Конституции Бельгии, ст. 5 Конституции Греции, ст. 2, 3 Конституции Испании ст. 11 Конституции Украины, ст. 10, 13, 17 Конституции Туркменистана, ст. 4, 18 Конституции Узбекистана, ст. 7, 32 Конституции Азербайджана, ст. 32, 34 Конституции Республики Молдова и др.). Но по законодательству Венгрии проводится различие между национальным меньшинством (группой, принадлежащей к общности, которая имеет свое государство за пределами страны – это украинцы, швабы (немцы), словаки и др.) и этническим меньшинством (принадлежит общности, которая своего государства не имеет, например, цыгане), причем, правами пользуются меньшинства, существующие на территории республики не менее столетия в качестве народной группы и состоящие из венгерских граждан, отличающихся от большинства населения своим языком, культурой и традициями. Примером может служить и ст. 5 Конституции Словении 1991 г., в которой говорится о государственной поддержке и гарантиях прав «аутохтонного итальянских и венгерских этнических общин», о заботе «о благосостоянии аутохтонного словенского меньшинства в соседних странах, а также о словенских эмигрантах и трудящихся-мигрантах за рубежом и развивает их контакты с отчеством». За национальными и этническими меньшинствами в Словакии признаются такие права, как: право на обучение родному языку и пользование им; право пользоваться родным языком в официальных учреждениях; участвовать в решении вопросов, касающихся национальных и этнических меньшинств, но предусматривается также, что осуществление гарантированных прав национальных и этнических меньшинств не должно ставить под угрозу суверенитет, территориальную целостность Словакии.

В Конституции Болгарии особо зафиксировано запрещение насильственной ассимиляции (ст. 29), что связано с недавней политикой ограничения и ущемления прав турецких мусульман (например, насильственная смена имен болгарских граждан турецкого происхождения в 1984 г.). Однако, до сих пор запрещается по Конституции 1991 г. создание автономий и политических партий на этнической или религиозной основе, а традиционной религией объявляется восточно-православное христианство. Аналогичное положение закреплено и в Конституции Румынии 1991 г., где «за национальными меньшинствами не признается право на государственность в едином и неделимом

румынском государстве», а на территорию Румынии «запрещается переселение чужеземного населения». Вместе с тем, национальные меньшинства при условии невозможности победить на выборах организации, представляющей их интересы, имеют право на одного депутата в парламенте (подобные положения закреплены в законодательстве Австрии, Индии в отношении отдельных племенных групп и других странах). Несмотря на конституционное провозглашение принципа равноправия независимо от расы, национальности, языка, религии, ряд ныне действующих конституций включает положения, в значительной степени ограничивающие его реализацию. Так, Конституция Греции 1975 г. носит сильный духовно-религиозный оттенок и проникнута духом православия. Признавая право на существование других религий, конституция провозглашает господствующей религию восточно-православного христианство.

Успехи и просчеты правового опыта зарубежных стран учитываются при проведении национальной политике в Республике Беларусь, которая реализуется по средствам осуществления прав и свобод, закрепленных в целом комплексе нормативных правовых актов. Кроме международных соглашений и положений Конституции в Республике Беларусь действует 20 законодательных актов, прямо или косвенно регулирующих данную сферу жизни общества. Статьями 14, 15, 22, 23, 36, 50 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что: государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов; государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь; все равны перед законом и имеют право и без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов; никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону; каждый имеет право на свободу объединений; каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности; оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону, каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения; государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения.

Отдельно рассматривается в конституционном праве *право на самоопределение народов (наций).* Оно означает право народа (нации) самостоятельно определять форму своего государственного существования, будь то в составе другого государства или в виде отдельного государства. Судьба федераций, основанная на самоопределении народов, оказывается до удивительности схожей: распались и Советский Союз, и Югославия, и Чехословакия, и Пакистан, лихорадит федерацию в Канаде. В мае 2006 г. распался Союз Сербии и Черногории. Однако, Швейцария, Бельгия – благополучные примеры федерализации.

Из социальных характеристик важны также:

1. Типы обществ, разновидности социальной структуры, мера консолидации общества, степень автономии его членов, соотношение общественных и индивидуальных интересов;

2. Общественные слои и наиболее вероятные типы их поведения в сфере политики, в государственно-правовых отношениях.

Таким образом, одной из причин, ведущих к усложнению конституционного регулирования, является изменение самого экономического базиса, социальной сферы жизни общества. Появление государственно-монополистического капитализма породило проблему национализации, что затронуло дотоле незыблемый принцип «священности» и неприкосновенности частной собственности. В конституциях появляются статьи, оговаривающие возможность отторжения государством частной собственности

(национализации), государственного экономического планирования, государственной поддержки малого частного национального капитала и другие.

Конституционно-правовое регулирование экологических отношений в зарубежных странах. Экологические общественные отношения всегда имеют наряду с непосредственной, прагматической направленностью свои особые цели: 1) сохранение природных объектов в ходе их использования; 2) улучшение природных объектов и активизация полезных природных функций и нейтрализация вредных; 3) восстановление нарушенных природных объектов; 4) эффективное использование.

Более 200 лет назад Жан Батист Ламарк отмечал, что у него сложилось впечатление, что человек стремиться к тому, чтобы сперва уничтожить природу, а потом и самого себя. Однако, начиная с конференции в Стокгольме 1972 г. правительства, международные организации, а также представители широких слоев мировой общественности осознали, что необходимы единые меры для предотвращения ухудшения экологической обстановки. С этой целью проходили специальные конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1990 г.), Киото (1997 г.), Йоханнесбурге (2002 г.), Москве (2003 г.) и др.

Специалисты в области международного экологического права выделяют следующие основные принципы экологической безопасности:

– соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду;
– соблюдение права экологического равенства;
– запрещение экологической агрессии;
– выполнение экологических требований и проведение контрольных мониторинговых наблюдений;
– предотвращение нанесения трансграничного экологического вреда;
– обязательное осуществление обмена экологической информацией;
– сотрудничество в случаях чрезвычайных экологических ситуаций;
– мирное разрешение конфликтов и обеспечение условий для устойчивого развития.

Совет Европы принял первую программу по охране окружающей среды еще в 1961 г., которую составляют три основных документа: Всеевропейская стратегия биологического и ландшафтного многообразия, Конвенция по сохранению европейской живой природы и природных сред обитания 1979 г., Информационное обеспечение в сфере биологического и ландшафтного многообразия.

Одно из значимых мест в структуре программы по охране окружающей среды в Совете Европы занимает Европейский Диплом как одна из важнейших наград, а в Европейском Союзе-Natura 2000, в соответствии с которой установлены специальные охраняемые зоны, находящиеся под контролем не только государства-участника, но и всего Европейского Союза.

Особенно актуальной в данный период стала конституализация экологических прав и обязанностей личности и государства вследствие активной экономической деятельности человека, урбанизации и климатических изменений. Конституционные формулировки экологического характера включались как в давно принятые, так и новые конституции. Вместе с тем, большинство государств Европы ограничилось, как правило, 2–3 статьями, оставляя правовое регулирование экологических отношений для текущего законодательства. Например, Конституция Польши декларирует лишь в ст. 74 политику публичных властей, «обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность», охрану окружающей среды как их обязанность и право каждого на информацию о состоянии и охране окружающей среды». Подобные формулировки конституционно закреплены в ст.ст. 46, 55 Конституции Республики Беларусь, ст.ст. 42, 58 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 31, 38 Конституции Казахстана, ст. 55, 56 в Конституции Болгарии, ст. 66 Португалии, ст. 73 Словении, ст. 375 Финляндии, ст. 43 Македонии, где особо подчеркиваются обязанности каждого сохранять природу и окружающую

среду, бережно относиться к природным богатствам. В Словакии информация об окружающей среде должна содержать причины и последствия ее состояния.

В ряде Конституций право граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду конкретизируются либо формулируется несколько иначе: в Болгарии содержится дополнение «в соответствии с установленными стандартами и нормативами», в Норвегии – «на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье и, на охрану природной продовольственной продукции и ее многообразие», в Португалии – «жить … в условиях экологического равновесия».

Согласно Конституции Республики Беларусь и ряда других стран предусмотрено и право на возмещение соответствующего вреда; при этом на Украине, в Словении, Азербайджане, Молдове и других странах – ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. По Конституции Греции ст. 24 прямо указывается, что государство обязуется принимать специальные превентивные или репрессивные меры для сохранения окружающей среды. Подобная ответственность предусмотрена Конституциями Словакии, Эстонии, Литвы, Казахстана и других стран. В Конституции Бразилии заключено право на «действие народа», предусматривающее требование отмены актов государственной власти, посягающих на «национальное здравоохранение, административную мораль и окружающую среду».

Право на окружающую среду и пользование природными благами может иметь некоторые конституционные ограничения. Конституции Испании в ст. 132 благами публично-государственного значения объявляет леса, прибрежную зону, пляжи, территориальное море, природные ресурсы экономической зоны и континентальный шельф, в отношении которых законом регулируется их использование по назначению, управление, защита и сохранность. В ст. 130 декларирована особая забота о развитии земледелия, животноводства, рыболовства, а также горных районов. Конституция Болгарии в ст. 18 также сохранила перечень объектов исключительной государственной собственности, в том числе «богатства недр, прибрежная полоса пляжей, республиканские пути сообщения, воды, леса, парки национального значения, природные и археологические резерваты».

По Конституции Греции (ст. 18) особые законы регулируют вопросы собственности и распределения рудников, карьеров, пещер, минеральных, проточных и подземных вод, а также богатств недр, эксплуатации морских лагун и крупных озер. Аналогичные положения содержатся в Конституциях Хорватии, Румынии, Словакии, Венгрии, Турции, Литвы и других.

Большое внимание уделяется земельной собственности и ее использованию. Так, по Конституции Болгарии земля является основным национальным богатством (ст. 21), используется только для сельскохозяйственных целей с возможностью изменения предназначения только по закону (ч. 2 ст. 21), предусмотрено приобретение права собственности на землю иностранцам и иностранным юридическим лицам только в порядке наследования, при определённых законом условиях – право пользования, застройки и другие вещные права (ст. 22).

В Конституциях Бразилии, Аргентины, Мексики и других латиноамериканских стран предусмотрена возможность конфискации крупных землевладений, если они не выполняют социальной функции, или установления ее предельных размеров (Конституция Италии, Турции). Владелец земли должен культивировать, обрабатывать почву, защищать ее от эрозии, не применять кабальные формы аренды. Ряд статей Конституции Греции, Испании, Бразилии, Аргентины посвящен решению вопросов безземелья и малоземелья, которые могут решаться и за счет государственных земель, так как «государство имеет право передать ее частным лицам, тем самым создавая частную собственность» (Конституция Мексики), и за счет «реализации заброшенных территорий

с целью содействия безземельным гражданам» (ст. 18 п. 6 Конституции Греции). Интересно, что особо по Конституции Греции защищены сельскохозяйственные угодья Патриарших монастырей, а также находящееся в стране имущество Патриархатов Александрии, Антиохии и Иерусалима, равно как и Святого монастыря горы Синай.

Достаточно полно среди европейских конституций регулируют экологические отношения Конституции Португалии, Австрии, ФРГ, Швейцарии при разграничении компетенции между уровнями власти. Так, в Конституции Швейцарской конфедерации в разделе «Окружающая среда и пространственное планирование» в компетенции Союза предусмотрены:

– издание предписаний об охране человека и окружающей его среды от вредных или обременительных воздействий;

– забота о сохранении водных ресурсов, о безопасности при возведении плотин, включая коррекцию течения водотоков, вмешательство, воздействующее на атмосферные осадки и кругооборот воды;

– обеспечение реализации защитных, экономических и социальных функций лесов;

– издание предписаний по поддержке энергосберегающих технологий, защите от опасности ионизирующего излучения;

– защита природы и пейзажей, вплоть до демонтажа любого сооружения, изменяющего первоначальное состояние объектов, имеющих общешвейцарское значение;

– законодательство в области борьбы с загрязнением воздуха, шумом, чрезмерным использованием удобрений, химикатов, заразными болезнями людей и животных (ст. 104, 118);

– регулирование охраны животных, их использование и торговли ими, перевозки, хирургического вмешательства и опыта над ними, умертвления животных;

– забота о многообразии видов рыб, млекопитающих, птиц;

– содействование уменьшению потребления и ограничению производства низкосортных видов спиртных напитков с целью охраны здоровья граждан, поощрение производства столовых овощей для питания и производства фуража, обеспечение снабжения страны зерном;

– недопустимость злоупотреблений технологиями продолжения рода и генной инженерии (ст. 119).

В июне 1993 г. Республика Беларусь подписала Конвенцию о биологическом разнообразии, ратифицировала Венскую конвенцию об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. В 1998 г. на 4-ой Конференции министров «Окружающая среда для Европы в Орхусе (Дания) Беларусь подписала конвенцию о доступе к экологической информации, участии общественности в процессе принятия решений о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Главными положениями Конвенции являются установление взаимодействия между общественностью и государственными органами в области обеспечения доступа к экологической информации и участие общественности в принятии экологически значимых решений

Подводя итоги экологическим положениям конституций европейских стран, можно констатировать, что конституционное оформление требований охраны окружающей среды достаточно разнообразно, имеет свою историю и динамику развития, национальную и географическую специфику, тесно связано с экономической, социальной и другими сферами политики государства. В связи с надвигающимся экологическим кризисом со II половины XX в. в европейских и других зарубежных конституциях вносятся положения о рациональном природопользовании, экологических правах и обязанностях человека, мерах государства по охране и оздоровлению окружающей среды.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Историческое развитие прав и свобод в зарубежных странах.
2. Гражданство и режим иностранцев (на примере мексиканской, американской, испанской конституций и конституций постсоциалистических стран).
3. Личные (гражданские), политические, экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности (сравнительный анализ конституций стран с демократическим и авторитарным режимом).
4. Омбудсманы и аналогичные им институты. Гарантии прав и свобод.

Основные понятия: правовой статус личности, основные принципы современной концепции прав человека, гражданство, бипатризм, апатриды, гарантии прав и свобод: социальные, экономические и юридические (нормативные и институциональные.)

Краткое содержание ответов.

Правовой статус личности – это действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и другими субъектами.

Виды правовых статусов: 1) общий правовой статус – статус лица, как гражданина государства, члена общества (определяется Конституцией страны, является единым, одинаковым для всех, характеризуется относительной статичностью, обобщенностью; 2) специальный (родовой) статус – отражает особенности положения определенных категорий граждан (например, пенсионеров, студентов, военнослужащих, учителей, рабочих и т.д.); 3) индивидуальный статус – фиксирует конкретику отдельного лица (пол, возраст, семейное положение, выполняемую работу и др.), он подвижен, динамичен, изменяется вместе с происходящими в жизни человека переменами.

Государственное право, во-первых, непосредственно регулирует статус личности в той части, которая затрагивает политические отношения. Во-вторых, оно определяет основы правового положения человека, оставляя подробности на долю специальных отраслей права. Государственно-правовой статус личности образуется из нескольких составляющих:

– гражданство либо иные разновидности политико-правовой связи, между человеком и субъектом политической власти;

– правосубъектность. Необходимо, чтобы лицо было правоспособным, то есть способным иметь определенный объем прав, свобод и обязанностей. Чтобы лицо участвовало в правоотношениях и самостоятельно совершало юридически значимые действия, должна быть признана его способность к такому поведению, то есть дееспособность. Правоспособность и дееспособность в совокупности образуют правосубъектность, делают человека формально признанным субъектом правоотношений. Правосубъектность не связана напрямую с гражданством лица, хотя гражданство влияет на объем правоспособности. Ст. 3 Американской конвенции о правах человека от 22 ноября 1969 г. устанавливает, «что каждый человек имеет право на признание его правосубъектности». Иными словами, не только граждане вправе требовать признания своей юридической личности;

– принципы государственно-правового регулирования статуса человека;

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

– гарантии прав и свобод человека.

Основные принципы современной концепции прав человека: свобода выбора образа жизни, в том числе форм государственности; сочетание автономии личности и самоуправления коллективистских начал во взаимоотношениях с обществом и государством;

социальная справедливость; отсутствие дискриминации личности по какому бы то ни было признаку; отказ от насилия при урегулировании социальных конфликтов и др.

Принципы государственно-правового регулирования статуса личности.

Принципы правового регулирования статуса личности – это нормативная формула, обобщающая юридическую практику, взгляды и поведение большого числа людей, политиков, государства, его органов и чиновников по отношению к свободам и обязанностям человека. Различия в принципах регулирования правового статуса личности между странами позволяют рассматривать эти принципы методом антитезы, противопоставления. При этом за основу взяты две альтернативные крайности, а существование «золотой середины» исключений лишь подразумевается.

Первую противопоставленную пару образуют: принцип юридического равенства людей перед законом и государством и альтернативный ему принцип правовой дифференциации.

Принцип юридического равенства означает, что государство и закон одинаково относятся к каждому гражданину, не признают привилегий и не устанавливают правоограничений в связи с его происхождением, религией, национальностью, расой, полом, социальным и имущественным положением, участием в политических организациях.

Существует понятие, как «положительная дискриминация» – создание льготных правовых условий для социально уязвимых категорий людей – инвалидов, коренных народов, вытесненных со своего жизненного пространства сильной нацией, находящихся на грани исчезновения. Например, по конституционному праву Германии оно закреплено по отношению к матерям, которые имеют особое «право на защиту и попечение общества».

Дифференциацию устанавливают в случаях, когда политический режим вынужден поддерживать или стремиться:

– сохранить традиционную сословную, племенную структуру общества. По Конституции Фиджи 1990 г. правовой статус граждан в значительной мере определялся их этнической принадлежностью (фиджийцы, ротума, индийцы). По Конституции 2013 года парламентское представительство по квотам на основе расовой принадлежности ликвидировано, с 2014 года реализуется принцип всеобщих выборов;

– перестроить общество на принципах единства и имущественного равенства;

– защитить господство привилегированных групп, рас, сословий;

– подавить оппозиционно настроенные общественные группы и их представителей (партии, политические движения и их лидеров);

Правовая дифференциация выражена в явных и скрытых формах, таких, как:

– разное представительство сословий в парламенте, проведение выборов по куриям (от сословий, племен, национальных групп);

– запрет браков между представителями разных вероисповеданий, рас (Иран, ЮАР до ликвидации апартеида);

– разные наказания за идентичные правонарушения в зависимости от социальной, религиозной, национальной принадлежности нарушителя.

Другую альтернативную пару составляют общедозволительный принцип правового регулирования статуса личности и разрешительный принцип.

Противопоставлены также принцип юридического баланса индивидуальных и общих (государственных) интересов и принцип господства общества и государства над личностью.

Конституция охраняет свободу слова, даже иногда вопреки интересам и убеждениям большинства. В защиту этой свободы законы отдельных штатов, устанавливающие ответственность за сожжение американского флага, были признаны недействительными. Суды США признали неконституционными законы некоторых штатов,

требующие клятвы верности от школьных учителей, запрещающие пропаганду смещения правительства, обязывающие начинать школьный день с молитвы. Однако, в настоящее время в связи обострением политических противоречий судебная практика меняется. Общественность заинтересована в поддержании порядка в городах, однако закон, запрещавший распространение листовок во избежание загрязнения улиц, также оказался неконституционным по мнению Верховного суда США.

Для зарубежного конституционализма характерен дуализм правового статуса личности, который выступает в соответствующих сферах либо как человек – в экономической, социальной, либо как гражданин – в сфере политической (по теории немецкого государствоведа К. Маунца).

Политическая правоспособность гражданина – способность быть субъектом государственно-правовых отношений, то есть способность обладать политическими правами и нести соответствующие обязанности, предусмотренные нормами конституционного права. Политическая правоспособность является стабильным элементом правосубъектности гражданина и находит свое выражение в принципе равноправия и равенства всех перед законом. Политическая дееспособность очень изменчива и подвижна и зависит от применяемых в стране методов властвования.

Два основных способа определения объема правосубъектности: 1) позитивный (разрешительный), когда провозглашенные конституционные права и свободы должны быть воплощены в парламентских законах, детально регулирующих порядок их осуществления и защиты от нарушений; 2) негативный – нормы конституционного права, устанавливающие лишь то, что гражданин не может делать. В Великобритании они не зафиксированы в нормах права, но предполагаются с ограничениями, установленными парламентскими статутами и судебной практикой. Например, можно устроить собрание где угодно и как угодно, если не нарушаются законы о беспорядках, о незаконных сборищах, о нарушении общественного порядка, о дорогах, о собственности и т.п. Закон устанавливает предел невозможному, а не рамки возможного.

В настоящее время существуют два основных подхода к регулированию естественных прав:

– *первый подход*. Поскольку указанные права носят естественный характер, они не порождаются конституцией, они очевидны, неотделимы от человека и, следовательно, не нуждаются в конституционном регулировании. Конституция должна закреплять другие права – политические, социальные и т.д. (данный подход принят в Голландии, некоторых скандинавских странах, отчасти в США);

– *второй подход*. Естественные права самые важные, и поэтому их необходимо закрепить в конституции в первую очередь. Данный подход принят обычно в странах, где основные права длительное время попирались, в странах, недавно освободившихся от авторитарных и тоталитарных режимов.

Обычно в тексте Основного закона содержится специальная глава, посвященная регламентации правового положения гражданина.

В Конституции Испании – гл. 2 «Права и свободы», Италии – ч. 1 «Права и обязанности граждан», Конституция ФРГ – раздел 1 «Основные права» (из 19 статей), в Индии – ч. 3 «Основные права», в Колумбии – ч. 2 «Жители: колумбийцы и иностранцы» и ч. 3 «О гражданских правах и социальных гарантиях», в Конституции Мексики – раздел 1 «О гарантиях прав личности», в Конституции РФ 1993 г. – глава 2 «Права и свободы человека и гражданина», в Конституции Японии 1947 г. – глава 3 «Права и обязанности народа».

В ряде стран – вынесены за рамки основного текста в самостоятельный раздел, который рассматривает как органичная часть Основного закона страны – Билль о правах в США (первые 10 конституционных поправок). Конституции освобожденных

государств в Африке содержат в тексте лишь отдельные положения о демократических правах и свободах, но дают отсылки в преамбуле к Декларации прав человека и граждан 1789 г. (бывшие колонии Франции) и Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

В странах социализма конституционное регулирование прав и свобод значительно отстает от мировых стандартов и по объему, и по юридической технике, но и здесь наметилась прогрессивная тенденция. Например, если Конституция КНР 1975 г. содержала только 4 статьи о правах и свободах, то Конституция 1982 г. – 24 статьи.

Права, свободы и обязанности. Право – это возможность лица совершать конкретное юридически значимое действие (возможность участвовать в выборах). Свобода – возможность совершать все виды юридически значимого поведения в определенной области, за теми изъятиями и ограничениями, которые оговорены законом. Так, осуществляя свободу совести, лицо самостоятельно определяет свое вероисповедание, способы общения с религией либо придерживается атеистических убеждений.

По способу осуществления и защиты права и свободы делятся на *абсолютные и относительные.* Абсолютными являются те, которым противостоит всеобщий, обращенный к третьим лицам и государству, запрет препятствовать их осуществлению. Многие абсолютные правомочия определены в законе именно через запрет посягательства на них (личная неприкосновенность, право на жизнь).

Относительному праву человека соответствует обязанность конкретных субъектов не просто воздержаться от нарушений, но и предпринять действия, необходимые для реализации этого права. Чтобы человека реализовал право на справедливую судебную процедуру, суд должен соблюсти процессуальные нормы, присяжные – вынести праведный вердикт, а апелляционной инстанции следует беспристрастно рассмотреть полученную жалобу.

Американцы, а затем и международные организации обозначили группу *«фундаментальных»* прав (в Основном законе ФРГ – «основные права»). Они составляют основу конституционного строя. Государство не может ограничить объем этих прав, кроме случая, когда вводится чрезвычайное или иное особое положение. Их перечень – в первых конституционных документах: право на личную неприкосновенность, свобода собраний и ассоциаций, презумпция невиновности, избирательное право, свобода слова.

Права, которые не входят в число фундаментальных, можно считать переменными. Демократическое государство, как правило, не принимает на себя бесспорную обязанность гарантировать переменные права.

Другое основание классификации связано с характером субъектов прав, свобод и обязанностей. В связи с этим возможно разделение прав, свобод и обязанностей *на индивидуальные и коллективные.* Индивидуальное право может осуществляться и защищаться индивидуально, когда как коллективные права индивидуально осуществить невозможно. Например, право на забастовку только коллективное.

Можно классифицировать права, свободы и обязанности на *основные и дополнительные.* Последние производны от первых, конкретизируют их. Например, право участвовать в управлении государством – основное право, а избирательные права производны от него, одно из его проявлений.

Правовое оформление прав и свобод проходит несколько основных *стадий.* Первое поколение – право на жизнь, свобода от внешнего, прежде всего государственного, произвола и насилия, а также право собственности (еще в Великой Хартии вольностей 1215 года). Второе поколение – избирательное право, право на справедливый суд, свобода объединений, печати и собраний и др. Третье поколение – свобода профсоюзов, право на справедливое вознаграждение за труд, свобода от эксплуатации (принудительного труда), право на жилище, социальное обеспечение.

Некоторые права являются многоцелевыми, позволяют человеку реализовать себя в разных качествах: свободой печати пользуются для распространения политических убеждений, но не меньшее значение она имеет и для творчества, реализации личных прав.

Существует классификация по содержанию соответствующих прав, свобод и обязанностей условно на три основные группы.

Первая группа – это *личные,* или гражданские права, свободы и обязанности: право на жизнь, на личную неприкосновенность и т.п.

Вторая – *политические,* связанные с участием в управлении обществом и государством: право избирать и быть избранным, свобода собраний, обязанность защищать родину и т.п.

Третья – *экономические, социальные и культурные*: право на труд, свобода труда, право собственности, обязанность платить налоги, право на образование, свобода творчества и т.п. Некоторые авторы третью группу делят на две: социально-экономические и социально-культурные права, свободы и обязанности. В последнее время выделяют в самостоятельную группу экономические права.

Личные (гражданские) права: на безопасность; на жизнь; на личную свободу и личную неприкосновенность, на альтернативную гражданскую службу; на личную и семейную тайну, защиту чести и своего имени; на достоинство, неприкосновенность частной жизни, жилища; на выбор языка и пользование им; на свободное использование своих способностей; на несвидетельствование против себя самого, супруга, близких родственников; на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; на определение и указание своей национальной принадлежности; свободу совести и вероисповедания; на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства; на самозащиту своих прав и свобод.

Следует отметить ярко выраженный социальный характер и особое внимание к правам личности в конституциях государств, недавно освободившихся от авторитарных режимов. Например, в Конституции Португалии (1976) 68 статей посвящено правам и свободам. К личным правам в ней отнесены право на жизнь и запрет смертной казни, одинаковое общественное достоинство, оказание сопротивления любому приказу, который наносит ущерб правам и свободам и их гарантиям, право на физическую и моральную неприкосновенность, право применять силу для отпора любой агрессии, если нельзя обратиться к представителям власти, на свободу и безопасность, защиту персональных данных, на индивидуальность, гражданскую дееспособность, гражданство, доброе имя, хорошую репутацию, на определенный образ жизни, свободу слова, сохранение тайны в частной и семейной жизни и другие.

Конституционно-правовое регулирование права на рождение и абортов в разных странах. В фашистской Германии предметом повышенного внимания государства стало брачно-семейное право, на которое оказала влияние и нацистская идеология. Запрещены были не только аборты, но, в целях сохранения чистоты арийской нации, законом от 14 июля 1933 г. запрещалось вступать в брак арийцам с неарийцами, страдающими наследственными болезнями, слабоумными, шизофрениками, слепыми, глухими, обладающими слабым телосложением и т.п., что могло «ослабить национальное здоровье». Для разрешения вопросов о возможности брака создавались суды здоровья, значение которых особенно возросло после принятия законов о принудительной стерилизации и кастрации (1933 г.) тех, кто не соответствовал расовым требованиям о пригодности к созданию полноценной семьи (уже в первый год действия закона на 56 тыс. операций приходилось около 3 тыс. смертельных случаев). В результате такой государственной политики по мнению нацистского руководства Германии, возрастала роль «истинных арийцев» по сохранению генофонда нации. Женщинам независимо от их семейного статуса предлагалось до 35 лет для выполнения долга родить до 4-х детей, а женам,

выполнившим до этого возраста свое предназначение, рекомендовалось отпустить мужей для исполнения своего дальнейшего долга перед нацией.

Процесс легализации абортов в большинстве стран мира начинается в 50–60-е гг. (в СССР легализован в 1955 г., в Китае разрешается с 1953 г. при запрете для женщины, находящейся на 7-ом месяце беременности). После «Abortain act» от 17 октября 1967 г. в Великобритании и решения Верховного суда США «Roe versus Wade» от 22 января 1973 г., где провозглашалось, что «плод не является юридической личностью, защищенной Конституцией США», большинство западных стран легализовали искусственное прерывание беременности: в Дании – с 1973 г., во Франции – с 1975 г., в Швеции – с 1974 г. (разрешен до 18 недель), в Турции – с 1983 г. (с согласия супруга для замужней женщины) и др. Однако, к 1987 г. еще в 97 странах мира оперативное прерывание беременности находилось вне закона, во многих существовали жёсткие законодательные ограничения по показаниям. Несмотря на то, что этот список имеет тенденцию к постепенному сокращению (выбыла Румыния с 1989 г., ЮАР с 1996 г. и др.), он до сих пор включает в себя достаточное количество стран в различных регионах мира: Мальта, Ирландия (в 2018 г. политика смягчена), Польша, Португалия в Европе; Афганистан, Иран, Кувейт, Саудовская Аравия, Сирия, ОАЭ, Оман, Таиланд в Азии; Нигер, Мозамбик, Камерун, Судан в Африке; Мексика, Никарагуа, Перу, Парагвай, Уругвай в Америке и многие другие. В перечисленных странах женщинам запрещено прерывать беременность, за исключением случаев изнасилования или нарушения развития эмбриона, иным медицинским показаниям. В связи с этим, в Ирландии и Польше распространены так называемые «абортные» туры в другие европейские страны.

Во многих странах, особенно католических, конституционно закрепляются положения, прямо или косвенно касающиеся вопроса об искусственном прерывании беременности, а именно: «жизнь человека достойна защиты еще до его рождения» (Чешская хартия основных прав и свобод; ч. 1, ст. 15 Конституции Словакии), «государство признает право на жизнь нерожденного и, имея в виду равное право на жизнь матери, гарантирует в своих законах уважение, …защищает и поддерживает своими законами это право» (ст. 40 п. 3 Конституции Ирландии); в ст. 68 конституции Португалии отмечено, что «трудящиеся женщины имеют право на особую защиту во время беременности и после родов, включая освобождение от работы на соответствующий период без потери вознаграждения или каких-либо выгод»; «внебрачным детям обеспечиваются условия для физического и умственного развития, …гарантируется положение в обществе наравне с детьми, родившимися в браке» (ст. 6 п. 5 Конституции ФРГ, ст. 39 п. 2 Конституции Испании, ст. 30 Конституции Италии); «Материнство и отцовство представляют собой выдающиеся общественные ценности» (ст. 68 п. 2 Конституции Португалии); «Право человека – свободно решать о рождении ребенка» (ст. 27 Конституции Сербии).

В некоторых странах проводится прямо противоположная политика в отношении искусственного прерывания беременности. Показательна в этом плане Конституция КНР 1982 г. (в ред. 1993 г.). Так, в ст. 25 декларируется, что «Государство распространяет планирование рождаемости, чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и социального развития», в ч. 2 ст. 49 – «Супруги …обязаны осуществлять планирование рождаемости». В значительной степени это оправдывается тем, что более 25% прироста национального дохода тратится на нужды нового родившегося населения. Для ханьцев (90% населения) оптимальным считается один ребенок в городской семье, два – в сельской местности. Для семей, соблюдающих данные требования, предусмотрены льготы по снабжению, кредитованию, налогообложению и другим сферам.

Однако приоритетным в ходе осуществления политики планового деторождения китайское правительство считает целесообразность поздних браков, позднего деторождения

и предупреждения беременности, а коэффициент абортов в Китае ниже среднемирового уровня и соответствующего показателя в Японии, Республике Корея и странах восточной Европы. Вместе с тем, желая иметь единственного ребенка мужского пола, китайские семьи, определив по возможности пол эмбриона, в значительном количестве избавляются от потенциальных девочек. В настоящее время диспропорции между мужским и женским населением Китая в брачном возрасте достигает 40 млн., а врачам запрещено применять медицинскую аппаратуру для определения пола зародыша (при неоднократном нарушении грозит лишение лицензии на врачебную деятельность). С 2017 года в связи с демографическими диспропорциями разрешено иметь двух детей.

Во многих европейских странах в 90-е годы значительно активизировались движения за запрет искусственного прерывания беременности. Например, 30 января 2004 г. несколько хорватских организаций «За жизнь», обсуждая правительственную Программу Демографического развития, определили основными задачами в данной отрасли увеличение национального коэффициента рождаемости и планового вытеснения иммигрантов и «намеренного перемещения населения» для преодоления последствий социалистической системы и «великой сербской агрессии». Хотя женщинам в Хорватии согласно закону с 1978 г. доступны аборты по требованию, они подвергаются тяжелому давлению в большинстве государственных гинекологических учреждений и со стороны кампаний «За жизнь», а врачи имеют право отказываться от проведения аборта, если их совесть и убеждения не позволяют этого сделать. Другим примером может служить Словакия, где 28 июля 2003 г. президент отклонил законопроект, легализирующий аборт в случае генетических отклонений, выявленных в первые 24 недели после зачатия.

В настоящее время в акушерско-гинекологических учреждениях Российской Федерации распространены миниаборты и артифициальные (до 12 недель) на хозрасчетной основе. О высокой оплате данного вида медицинских услуг можно говорить и в отношении США, Хорватии, Словакии и других стран.

И все же, случайная беременность и принудительное материнство неправомерны, ибо в Пекине на IV Всемирной Конференции ООН по положению женщин констатировалось, что ежегодно 100 тысяч женщин умирает из-за отсутствия доступа к легальному безопасному аборту. Актуальной задачей государства в этом сложном вопросе является не запрет абортов, а предоставление всех видов правовой, социальной и моральной помощи семьям. «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 18.12.1979 для стран-участниц прямо предусматривает в ч. III ст. 11–12 запрещение увольнения с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам, введение оплачиваемых отпусков, расширение сети учреждений по уходу за детьми, особая защита беременных женщин от вредных видов работ, соответствующее обслуживание в период беременности, родов и после родовой период путем предоставления соответствующего питания и при необходимости бесплатных услуг, в том числе и медицинского обслуживании.

Проблема эвтаназии в современном мире. Эвтаназия в переводе с древнегреческого – «хорошая, легкая смерть». В начале XVII века Ф. Бэкон писал об эвтаназии: «…долг медика не только в том, чтобы восстанавливать здоровье, но и в том, чтобы смягчать страдание, вызванные болезнью…, а если недуг признан неизлечимым, лекарь должен обеспечить пациенту легкую и мирную кончину, ибо нет на свете блага большего, нежели подобная эвтаназия…».

Первый узаконил право на смерть голландский парламент. Сравнительно недавно эвтаназию легализовали в Бельгии (2002). В Австралии на Северной ее территории после долгих споров, где здоровый гуманизм, а где больной, эвтаназию все же разрешили. В сомнениях по поводу активной эвтаназии пока пребывает Америка, но в штатах США легализована пассивная эвтаназия, хотя и под другим названием. В настоящее время

во многих странах мира предметом дискуссий, законодательных предложений и судебных споров является принципиальная возможность признания активной эвтаназии.

Реально эвтаназия в разных ее формах применяется во многих странах, невзирая на то, разрешена она официально или нет. По данным Американской медицинской ассоциации, в больницах США ежедневно умирают около 6 тыс. человек, из которых около 4 тыс. уходят из жизни добровольно с помощью медперсонала. В настоящее время эвтаназия применяется в Бельгии, Нидерландах, Швейцарии, Канаде, Новой Зеландии (с 2019 г.).

Дж. Ландберг, врач и биоэтик, считает, что следует различать шесть основных форм эвтаназии: 1) пассивную, когда врач воздерживается от применения медицинских мер, направленных на продление жизни обреченного на смерть пациента, сохраняющего сознание; 2) полупассивную, когда прекращается искусственное питание пациента, находящегося в вегетативном состоянии; 3) полуактивную, когда отключается аппарат искусственного дыхания, поддерживающий жизнь такого пациента; 4) непредусмотренную – в случае, когда применение препаратов, назначенных врачом для притупления боли, ускоряет наступление смерти пациента; 5) суицидальную, когда врач снабжает пациента смертельной дозой, которой тот может воспользоваться, когда решит уйти из жизни; 6) активную, когда врач сознательно делает пациенту смертельную инъекцию или иным способом вводит ему смертельную дозу препарата.

Политические права: на свободу мнений и убеждений, на объединение, участие в отправлении правосудия, судебную защиту, на равенство перед законом и судом, участие в референдуме, свободу мысли и слова, управление делами государства, на равный доступ к государственной службе, доступ к информации о себе в государственных органах, быть избранным и избирать, на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, на пересмотр приговора, помилование или смягчение приговора, на получение квалифицированной юридической помощи, на свободу массовой информации, поиск, получение, передачу, производство, распространение информации законным способом, на презумпцию невиновности, на индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, на свободу объединений, собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования.

Социально-экономические права: на собственность и наследование, на равенство прав и свобод человека и гражданина, здоровье и медицинскую помощь, забастовку, благоприятную окружающую среду, на индивидуальные и коллективные споры, предпринимательскую деятельность, на защиту от безработицы, возмещение вреда, социальное обеспечение, безопасные и гигиенические (гуманные) условия труда, заботу и воспитание детей, жилище, равноправие мужчины и женщины, свободный труд и отдых.

Права в области культуры: участие в культурной жизни, доступ к культурным ценностям, на образование, пользование учреждениями культуры; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, общедоступность, бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, на свободный выбор воспитания, обучения и творчества.

Конституционная регламентация социально-культурных прав в европейских странах. Положение любого государства в мировом сообществе во многом определяется состоянием культуры, науки и образования, конституционным законодательством в этой области. В Основном законе каждой страны обнаруживаются «следы» эпохальных исторических событий, этнических традиций, потребностей реального времени. Конституциям славянских государств, принятым в конце XX века, свойственна детализация регулирования социокультурной сферы.

Так, конституции ряда европейских государств гарантируют каждому челну общества на участие в культурной жизни. В частности, это может быть свобода пользования

благами культуры (ст. 73 Конституции Польши), право «пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями и развивать свою культуру в соответствии со своей этнической принадлежностью» (ст. 54 Конституции Болгарии), «на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям» (ст. 44 Российской Федерации). В Республике Беларусь в ст. 51 это право обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети культурно-просветительских учреждений. По Конституции Словакии (ст. 43), Чехии (ст. 34), Испании (ст. 44) гражданам гарантирован доступ к культуре и культурным богатствам на условиях, установленных законом. Статья 23 Конституции Бельгии декларирует право на культурное процветание.

Наряду с этим, нередко конституционно закрепляется обязанность каждого члена общества с уважением относиться к историческому, культурному и духовному наследию, заботиться о его сохранении, «беречь памятники истории и культуры» (ст. 44, п. 3 Конституции Российской Федерации). Аналогичное положение содержится в Конституции Португалии.

Государственное управление в сфере культуры заключается в создании условий для распределения благ культуры (по Конституции Польши она является источником самобытности польской нации), ее развитии на благо общих интересов (Конституция Республики Беларусь), защите научных, культурных, художественных ценностей как духовного народного достояния (ст. 65 Конституции Хорватии), демократизации учреждений культуры, принятии мер для возвращения находящихся за пределами государства культурных ценностей народа (Конституция Украины), финансовой поддержке учреждений культуры (введении налоговых льгот, предоставлении кредитов), обеспечении сотрудничества и углубления международных культурных связей (Конституции Португалии, Грузии), в особой защите молодежи в реализации прав в культурной сфере (Конституции Испании, Португалии, Республики Беларусь). Во многих Конституциях европейских стран признано, что учреждения культуры не должны быть только частными, значительная их доля призвана оставаться объектом заботы со стороны государства и общественных объединений.

Искусство и творчество, несущие в себе духовную память поколений, являются важнейшей составной частью культуры и служат основой процветающего будущего каждой страны. В этом плане каждое демократическое государство, упоминающее в Конституции об искусстве и творчестве, провозглашает для них свободу. Так, Конституция Македонии в ст. 47 гарантирует свободу искусства и других видов творчества, Конституция Российской Федерации в ст. 44 провозглашает свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (аналогичное положение в ст. 59 Конституции Словении, ст. 68 Конституции Хорватии, ст. 54 Конституции Украины, ст. 5 Конституции ФРГ, ст. 33 Конституции Италии, ст. 17а Конституции Австрии, ст. 73 Конституции Польши). Конституция Словакии в ст. 43 закрепляет свободу научных исследований и искусства (в Конституции Сербии – свобода создания и опубликования научных и художественных произведений). Причем, по Конституции Украины государство не только содействует развитию науки, но и способствует установлению научных связей с мировым сообществом. Однако, только в постсоциалистической Венгрии закрепляется положение о том, что «только представители науки могут иметь право определять научную ценность исследований» (ст. IX раздела «Свобода и ответственность»).

Наряду с предоставляемой свободой в сфере науки, искусства и художественного творчества, многие Конституции славянских государств, являясь Конституцией последнего поколения, гарантируют защиту моральных и материальных прав, возникающих в связи со всеми видами творческой деятельности (Конституции Хорватии,

Словении, Сербии, Словакии), прав на результаты творческой умственной деятельности (Конституция Чехии), защиту интеллектуальной собственности, когда никто не может использовать без согласия авторов результаты их творческой деятельности, за исключениями, установленными законом (Конституция Украины).

В условиях демократических реформ в славянских странах, бесспорно, что право на качественное образование является неотъемлемым условием успешного развития и процветания любого государства. В связи с этим основополагающие акты этих государств и текущее законодательство подробно регламентируют права граждан в сфере образования. Конституции европейских государств строят свою образовательную систему на международно-правовых актах (ст. 26 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в ст. 28 Конвенции о правах ребенка 1989 года и др.), так как, являясь основным естественным правом человека, право на образование имеет целью удовлетворение потребности лица в информации, средством гармоничного формирования личности.

Так, в соответствии с Законом «Об образовании» гражданам РФ гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости, а ограничения прав граждан на персональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом.

Таким образом, одной из государственных гарантий прав граждан в области образования в большинстве государств является его общедоступность (ст. 44 Конституции Северной Македонии, ст. 49 Конституции Республики Беларусь, ст. 70 Конституции Польши, ст. 65 Конституции Хорватии, ст. 43 Конституции Российской Федерации, ст. 34 Конституции Италии, ст. 70 Конституции Венгрии и др.), обязательность и бесплатность основного обучения (в ст. 53 Конституции Украины государство обеспечивает бесплатное развитие и дошкольного образования), возможность получения бесплатного начального образования (Конституции Дании, Ирландии, Македонии, Хорватии, Словении), базового образования (Конституции Финляндии, Швейцарии, Швеции, Монако), общего школьного (Конституции Лихтенштейна, Венгрии), высшего бесплатного образования каждого в соответствии со способностями на конкурсной основе – в Российской Федерации, Чехии и др. Так, в Конституции Польши в ст. 70 п. 4 говорится о создании с этой целью системы индивидуальной и финансовой помощи ученикам и студентам. Изредка государство обязательное образование на конституционном уровне ограничивает и конкретными временными рамками. Так, школьное обучение до 16-летнего возраста обязательно в Болгарии, до 18-летнего в Польше, в других странах продолжительность обязательного школьного обучения и возраст, по достижении которого посещение школы обязательно, устанавливается обычным законом. По Конституциям Португалии (ст. 74) и Греции (ст. 16) декларируется равенство возможностей при поступлении в школу. Право выбора родителями сферы обучения детей закреплено в Конституциях Кипра (ст. 20), Андорры (ст. 20), Бельгии (ст. 24), Эстонии (ст. 37), Ирландии (ст. 42) и других странах.

Нередко в Конституциях говорится об академической (университетской) автономии высших учебных заведений (ст. 70 п. 5 Конституций Польши, Чехии и ряде других стран).

В ряде случаев Конституции регламентируют общие вопросы языковой политики в области образования. Согласно ст. 26 Конституции РФ каждый имеет право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а п. 3 ст. 68 Основного закона гарантирует всем народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Уникальным в европейской практике является

положение Португальской Конституции о совершенно особом языке – языке жестов. Общеизвестно, что подобная система знаков существует в Российской Федерации, Болгарии и других государствах, но лишь в этой стране органы власти в соответствии с Конституцией обязуются защищать и повышать ценность национального языка жестов как проявление культуры и средство доступа к образованию и обеспечения равных возможностей для каждого.

Таким образом, основными правами в сфере образования в Конституциях зарубежных государств являются общедоступность, обеспечение качества образования, возможность его получения на родном языке, право на свободный выбор образования родителями для своих детей, его светскость и возможность факультативного религиозного обучения, поддержка одаренных детей, помощь учащимся, нуждающимся в специальном обучении, и другие. Так нормы об образовании относительно граждан с отклонениями в развитии закреплены конституционно в Португалии и Греции.

Обязанности граждан. Во всех конституциях, как правило, положения об обязанностях граждан записаны либо в статьях о правах, либо в отдельных самостоятельных статьях об обязанностях, помещенных в конце раздела (главы) о правах и свободах; исключением является Конституция Румынии, в которой нормы об обязанностях граждан выделены в специальную главу «Основные обязанности».

Обязанности принято классифицировать, как и права: на политические, социально-экономические, социально-культурные и личные.

Конституции закрепляют следующие политические обязанности: соблюдать конституцию и законы; добросовестно выполнять обязанности по отношению к государству, согражданам, оказывать содействие государству и обществу в случае природных и иных бедствий; выполнять священный долг каждого гражданина по защите Отечества. Особенностью Конституции Польши является обязанность уважать принципы социального общежития. Некоторые конституции предусматривают следующие социально-экономические обязанности: уплату налогов и сборов, бережное отношение к общественной собственности и ее укрепление, участие в общественных расходах (соответственно своему материальному положению).

Конституции устанавливают такие социально-культурные обязанности, как обязанность учиться, получить образование (до определенной ступени или возрасти), хранить окружающую среду (Болгария, Словакия), хранить и умножать культурное наследие (Словакия). Среди личных обязанностей выделяются обязанность заботиться о детях (ухаживать за детьми и воспитывать их до совершеннолетия – Болгария), заботиться об учебе своих детей (Венгрия), воспитывать детей честными и сознательными гражданами (Польша). Особенностью польской Конституции является закрепление обязанности платить алименты. Особое внимание Конституции Италии, Португалии, Греции, постсоциалистических стран уделяют социально-экономическим и трудовым правам и обязанностям.

Для стран социализма характерны свои специфические черты конституционного регулирования прав и свобод:

– законодатели делают основной упор на права гражданина, а не человека вообще,

– в конституциях отсутствует закрепление права на жизнь, хотя она и защищается текущим законодательством, часто применяется смертная казнь (например, в Китае не только за уголовные, но и за политические и экономические преступления),

– конституции содержат слишком большой перечень обязанностей.

Тем не менее, следует выделить «новые», ранее нетипичные для конституций этих стран права. Например, во Вьетнаме граждане имеют право: 1) на свободное предпринимательство, 2) собственности на законные доходы и накопленное богатство, жилище, … средства производства, капитал и иное имущество, 3) на свободу передвижения, выезд за границу, 4) подавать жалобы на незаконные действия государственных органов.

Обязанностями граждан в области личной жизни, индивидуальной свободы и общественной жизни, как правило, в социалистических странах являются:

1. В Китае «обязаны охранять безопасность, честь и интересы Родины, не должны совершать действий, наносящих вред безопасности, чести и интересам Родины», «защищать отечество и отражать агрессию, защищать единство государства и сплоченность всех национальностей, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, учиться, трудиться, платить налоги, соблюдать конституцию и законы и др.». (ст. 51–56),

2. Во Вьетнаме (ст. 79) «должны охранять государственную безопасность, общественный порядок, спокойствие, хранить государственную тайну, соблюдать правила социалистического правопорядка»; в ст. 78 – «беречь и охранять государственное имущество и общественные интересы».

Государственно-правовое регулирование гражданства. Гражданство есть комплексное, устойчивое правоотношение с участием человека и государства, непосредственно определяющее правовое состояние личности, границы правосубъектности, состав прав и свобод, которым может лицо воспользоваться, а также обязанности сторон по данному правоотношению.

Покровительство и иные преимущества, связанные с гражданством, правовое состояние гражданина как таковые составляют предмет правопритязаний: «Каждый человек имеет право на гражданство государства, на территории которого он родился, если только он не имеет права на какое-либо другое гражданство» (ст. 20 Американской конвенции о правах человека); «Ребенок … с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства…» (ст. 7 Конвенции о правах ребенка от 20.11.1989).

Гражданство – юридическая категория. Само по себе проживание лица на территории государства не порождает для него гражданства данного государства.

Обладание гражданством, влечет многочисленные правовые последствия как для лица, являющегося гражданином, так и для государства:

1. Наличие гражданства означает, что за лицом закреплен полный объем правоспособности, признаваемый государством. В частности, лицо вправе пользоваться политическими свободами, участвовать в выборах и вообще в делах государства; быть занятым на государственной службе. Государство должно защищать граждан на своей территории и оказывать покровительство, когда они находятся за ее пределами.

2. Только к гражданам обращены воинская повинность и некоторые другие обязанности, такие, как участие в суде в качестве присяжного. Государство может требовать выполнения обязанностей даже во время пребывания за границей.

3. Пределы в пользовании некоторыми личными правами у граждан шире, чем у иных категорий лиц. Свобода передвижения для граждан предполагает право свободного въезда на территорию своего государства, для иностранцев могут быть установлены иммиграционные и прочие ограничения, лимитирующие въезд в страну и пребывание в ней.

4. Граждане находятся в более благоприятных социально-экономических условиях, чем другие лица. Государство отдает гражданам преимущества в вопросах занятости, образования, здравоохранения и прочих.

Нередко встречаются запреты продавать иностранцам землю и прочую недвижимость. В ряде стран не могут быть капитанами кораблей морского судоходства, командирами экипажей воздушных судов, работниками на радио, телеграфе, телевидении.

В странах с тоталитарным режимом на лицо возлагают часто самые разнообразные обязанности, оформляющие прежде всего отношения общего долга человека перед обществом и государством. Пример, в Африканской хартии прав человека и народов от 26.06.1981 страны-участницы этой конвенции в ст. 29 предусмотрели обязанность

гражданина «служить своей нации, представляя в ее распоряжение свои физические и интеллектуальные способности; сохранять и укреплять национальную солидарность; трудиться с полной отдачей... в интересах общества; содействовать укреплению моральных устоев общества».

При демократических режимах больше прослеживается взаимность прав и обязанностей государства и личности. Государство защищает жизнь, имущество, заботится о благополучии своих граждан. Гражданство ставит запрет на выдачу лица другому государству, его высылки – «швейцарок и швейцарцев нельзя высылать из Швейцарии, их можно лишь с их согласия выдавать иностранной власти…» (ст. 25 Конституции Швейцарии). Государство может быть привлечено к ответственности, если нарушает свои обязанности в отношении граждан. Германское государство признает свою ответственность за нарушения прав, совершенные его служащими в отношении физических лиц (ст. 34 Основного закона). Гражданство не ограничено временем, это постоянное состояние лица. Оно является экстерриториальным.

С гражданством сходно понятие подданства. В монархиях связь между личностью и государством называется подданством по той причине, что имеется постоянное лицо (династия), воплощающее суверенитет. Испанская конституция обходит стороной различия между гражданством и подданством. Вопрос о том, кто именно представляет государство перед испанцем – Король Испании или другой субъект власти – как бы снят.

1) Для обозначения гражданства в Великобритании. Актом о британском гражданстве (British Nationality Akt) 1981 г. используются два термина:

– «nationality», который является более широким, обобщающим, характеризующим правовую связь лица не только с Великобританией, но и с Содружеством в целом (подразумеваются и жители бывших колоний).

– british citizens, означающий устойчивую правовую связь физического лица непосредственно с Соединенным Королевством. Это граждане Соединенного Королевства Великобритании, Северной Ирландии, заморские британские граждане (граждане, постоянно проживающие за границей). Только они обладают всем комплексом прав и свобод, признаваемых в данном государстве – правом свободного въезда в страну и выезда из нее (то есть недопустима депортация), пассивным избирательным правом и другими.

В унитарных государствах существует единое гражданство, с федеративной формой государственного устройства – двойное – гражданство союза и гражданство субъектов федерации. Во многих случаях провозглашение гражданином субъекта федерации остается чистой декларацией. Гражданином субъекта федерации считается каждый гражданин союза, постоянно проживающий на территории данного субъекта. Переезд в США из одного штата в другой на постоянное жительство влечет автоматически изменение гражданства штата. Исключением может быть Германия, где в 1934 году было ликвидировано гражданство земель. В Основном законе Германии 1949 г. в п. 8 ст. 74 гражданство земель было отнесено к сфере конкурирующего законодательства, однако в 1994 г. этот пункт был из Основного закона исключен. Таким образом, фактически признано, что существует только федеральное гражданство.

Дань традиции отдает Федеральный закон о приобретении и утрате швейцарского гражданства 1952 г. (с последующими изменениями), который предусматривает 3 вида гражданства: города или коммуны, (исторически считается важнейшим), гражданство кантона, конфедерации. Первое автоматически влечет обладание двумя последующими.

После заключения Маастрихтского договора 1992 г все граждане государств-членов являются гражданами Европейского Союза, сохраняя национальное гражданство.

В отдельных странах (например, в Бангладеш) существует понятие «ассоциированный гражданин» – лицо, не относящееся к коренным национальностям. Эти граждане должны ежегодно делать письменное заявление о лояльности государству.

В мусульманских странах существует также различие в правовом положении граждан-мужчин и граждан-женщин.

Основными принципами гражданства в демократических странах являются:

– единство. Например, в РФ в каком бы субъекте федерации постоянно не проживал или не находился человек, он является гражданином единого государства – Российской Федерации.

– равенство независимо от оснований приобретения. Граждане по рождению, бывшие иностранные граждане или апатриды, приобретающие гражданство по иным основаниям, имеют равные права и несут равные обязанности гражданина.

– право на гражданство при отсутствии указанных в законе оснований, препятствующих получению гражданства, и право изменить свое гражданство в установленном законном порядке при отсутствии неисполненных обязанностей перед физическими и юридическими лицами.

– запрещение лишения гражданства, то есть одностороннего расторжения государством по собственной инициативе гражданских связей со своим гражданином. В СССР в Законе о гражданстве СССР 1978 г. допускалась возможность лишения гражданства.

– возможность двойного гражданства в некоторых странах,

– недопустимость автоматического изменения гражданства при изменении гражданства супруга, родственников,

– сохранение гражданства за лицами, проживающими за пределами страны,

– защита и покровительство для граждан за границей через консульские и дипломатические учреждения.

Государства устанавливают правовые связи с иностранными гражданами и лицами без гражданства (апатридами). В Германии постоянно проживает около 6 млн лиц, которые не являются немецкими гражданами. Из них половина состоит в негражданских: правоотношениях с Германией более 15 лет. Лицо, не являющееся гражданином, может быть:

– иммигрантом (постоянным жителем), если он получает право постоянного проживания на территории государства; иностранцем – лицом, имеющим подтверждение гражданства иного государства;

– лицом, временно пребывающим на территории государства с целью получения работы, обучения, общения с родственниками и друзьями, делового общения и пр.;

– лицом, совершающим транзитный проезд по территории государства;

– беженцем, лицом, в силу каких-либо обстоятельств оказавшимся на территории государства и отказывающимся от продолжения правовых связей со своей страной, от ее покровительства, Для получения статуса беженца нужны основания, позволяющие полагать, что лицо подвергалось или может подвергнуться преследованиям со стороны властей в своей стране по мотивам личных убеждений, по политическим мотивам, из-за национальной, расовой, религиозной социальной принадлежности. Государства могут отказываться от приема беженцев, ограничивать их число количественными квотами, но не допускают выдачу лиц государствам, где они подвергаются преследованиям, если признают право на убежище;

– лицом, находящимся на территории государства без надлежащих правовых оснований, в нарушение закона. Лица, укрывающиеся на территории государства от ответственности за преступления, могут быть подвергнуты экстрадиции – выдаче государству, осуществляющему уголовное преследование.

Правовые режимы в отношении иностранцев, апатридов:

1) национальный режим – уравнение в правах с гражданами за исключение тех прав, которые присущи исключительно гражданам, а также тех, что оговорены законом.

2) наибольшее благоприятствование – режим для граждан отдельной зарубежной страны. Созданы в результате заключения договора, по которому государство обязано относиться к гражданам своего партнера на тех условиях, что и к гражданам третьих стран.

3) специальный режим – совокупность правовых условий, установленных законом (или международным договором), когда отдельные права и обязанности закреплены именно за иностранцами.

4) «принцип взаимности» – государство закрепляет за иностранцами из определенной страны тот же объем прав, которым пользуются его граждане в этой стране.

Функцию, аналогичную гражданству, может выполнять религиозный статус человека. Отсутствие этого статуса сокращает права в отдельных случаях. Уголовным кодексом Хомейни 1982 г. установлен запрет половой связи с неверным. Ампутация конечностей в качестве наказания за воровство применяется к мусульманину, даже если он является гражданином другого государства. В Брунее с 2019 года расширен перечень преступлений, за которые даже иностранным гражданам грозят телесные наказания или даже смертная казнь.

Наиболее распространенными основаниями приобретения гражданства является рождение (происхождение) и натурализация (укоренение в гражданстве). Приобретение гражданства по рождению как способ изначального возникновения гражданства, когда не требуется активных действий для его получения, основано на двух главных принципах: 1) «праве крови», когда в расчет принимается гражданское состояние родителей лица. «Право крови» действует не только при рождении ребенка, но и распространяется на те случаи, когда родители несовершеннолетнего лица меняют гражданство, тогда ребенок следует гражданству родителей, приобретает его вместе с ними, но уже не по рождению, а в результате натурализации;

Рассмотрим некоторые примеры. Ребенок, родившийся от матери или отца – швейцарских граждан, приобретает гражданство автоматически. Внебрачный ребенок швейцарской гражданки; внебрачный ребенок иностранки, если его отец гражданин Швейцарии и мать вступает с ним в брак; внебрачные дети, если ребенок получает фамилию отца – гражданина страны и воспитывается, оставаясь под его родительской властью, также получает такое гражданство.

В Германии бывшие германские граждане, лишенные гражданства в период между 30 января 1933 г. и 8 мая 1945 г. по политическим, расовым, религиозным мотивам, беженцы считались не утратившими гражданства, если после 8 мая 1945 г. поселились в Германии и не выразили воли к обратному, даже их потомкам предусмотено восстановление по ходатайству в облегченном порядке.

В настоящее время по рождению гражданином считается лицо, рожденное в браке, если хотя бы один из родителей – немец, внебрачный ребенок, если гражданством обладает его мать. В Германии и большинстве европейских стран главным считается принцип «права крови». В Германии со времен империи действует закон, по которому гражданство может быть подтверждено и в случае, если лицо немецкого происхождения прежде не проживало на территории государства, родилось за рубежом, было иностранным гражданином. Во Франции гражданством по рождению обладают и внебрачные дети, если хотя бы один родитель – гражданин Франции, а другой родитель – иностранец или лицо без гражданства, по праву почвы, если один из родителей сам родился во Франции. В Китае по закону 1929 г. (сохранился только в Тайване) гражданство ребенка определялось по отцу, что дополняло принцип поправкой, относящейся к полу родителей.

2) по «праву почвы» – в силу обстоятельств, связанных с территорией. В данном случае учитывается место рождения человека. Американский регион и Индия берет за основу территориальный принцип.

Смешанный принцип: и по праву крови, и по праву почвы, если ребенок не только от граждан страны, но и родился на ее территории от апатридов, от неизвестных родителей.

В Италии – и от иностранцев, если ребенок не приобретает гражданства родителей-иностранцев по законам страны, гражданами которой они являются (право почвы), во Франции; в Великобритании, если на момент рождения лица кто-нибудь из его родителей являлся британским гражданином или постоянно проживал в Соединенном Королевстве. Лицо, родившееся за пределами Соединенного Королевства, статус гражданина по рождению приобрести не может. Оно становится гражданином по происхождению, когда у одного родителя – британское гражданство (законодатель исходит из того, что духовная связь с родиной и патриотические чувства лиц, родившихся за границей от родителей, которые тоже родились за границей, ослаблены). Исключение – если гражданин по происхождению – родитель – состоит на королевской службе.

Натурализация – акт, совершаемый государством, в силу которого оно включает человека в число своих граждан. Эти решения относятся к компетенции главы государства. В Бельгии натурализация происходит по решению парламента, в США это делают суды, во Франции – изданием декрета Правительства по просьбе иностранца. Всю совокупность данных, документов подготавливают специальные органы – иммиграционные службы, чиновники. Судьбу лица, ходатайствующего о натурализации, решают прежде всего они, а не президент или король, парламент или суд. Лицо должно обратиться к государству с ходатайством о вступлении в гражданство. Основаниями отклонения ходатайств могут быть (на примере конституционного законодательства РФ): выступление за насильственное изменение конституционного строя РФ; членство в партиях, деятельность которого несовместима с конституционными принципами РФ; отбывание наказания в местах лишения свободы за совершение уголовных преступлений.

Часто условием укоренения в гражданстве является срок проживания на территории государства на законных основаниях на правах иммигранта. В Венгрии – 8 лет (но может быть снижен до 3 лет); в Великобритании, Польше, Италии, Франции, Швеции этот срок составляет 5 лет; в России – 5 лет, из них если 3 года непрерывно (невыезд на 3 месяца в году); в Австрии и Испании, Швейцарии – 10 лет; в Бразилии – 4 года (ранее было 30 лет). Засчитывается постоянное проживание; если лицо, став иммигрантом, затем долго, свыше установленных ограничений проживало за рубежом, оно утрачивает право натурализации.

Законом могут быть установлены дополнительные требования, которым должен отвечать претендент на укоренение. Чтобы получить гражданство США, иммигрант должен сдать экзамен по английскому языку, по американской истории и основам политического устройства. После сдачи экзамена суд может принять решение о натурализации при условии, если иммиграционной службой США не будет установлено, что лицо совершило серьезные правонарушения или стало иммигрантом без достаточных оснований. Лицо, претендующее на получение финляндского, шведского, норвежского гражданства (подданства), должно иметь источники материального обеспечения. В Греции, Канаде, скандинавских странах от натурализующихся требуется ведение добропорядочного образа жизни, во Франции – хорошее здоровье. В Германии необходим отказ от иностранного гражданства. Иногда от лиц, ходатайствующих об укоренении, запрашивают письменные доказательства того, что они не состоят в гражданстве других государств. Требуется часто безупречный образ жизни, наличие жилья, быть в состоянии содержать себя и своих родственников.

Для определенных категорий лиц установлены льготные условия натурализации. Иммигрант, проживший в США длительный срок (20–30 лет), может быть натурализован, даже если не сдаст экзамен на знание языка. Женщина, вступившая в брак

со швейцарцем, имеет льготы в натурализации, вдвойне засчитывается время, прожитое в стране до 10-летнего возраста. В Германии этнические немцы укореняются в гражданстве в упрощенном порядке. Для жителей стран Северного союза срок иммиграции в Швеции сокращен до двух лет, тогда как для других лиц этот срок составляет 5 лет.

Натурализованные граждане обычно равны в правах с коренными. Встречаются исключения. Натурализованный бразилец может быть лишен гражданства и выслан, если будет установлено, что до натурализации он совершил преступление, а также за незаконные операции с наркотиками.

Дополнительными требованиями при натурализации могут быть:

В Великобритании – наличие постоянного места жительства или поступление на королевскую службу, «хороший характер», владение английским, валлийским или шотландским языком, недопущение нарушений иммиграционного законодательства в течение 5 лет, во Франции – 5 лет может быть сокращено до двух для иностранца, успешно проучившегося в вузах этого времени, для способных и талантливых людей; независимо от срока – матери или отцу 3 несовершеннолетних детей, служащему в вооруженных силах. В данном случае проявляется стремление государства увеличить численность своих граждан.

Довольно сложный экзамен предусмотрен законодательством Латвии и Эстонии, принятым в 90-х гг.: в Латвии необходимо знать язык, историю страны с начала XX в., иметь предков, живших в Латвии до 1940 года. Во многих странах предъявляется требование быть психически здоровым, не иметь некоторых болезней (например, СПИДа); не быть зарегистрированным в качестве террориста в документах Интерпола. В отдельных арабских странах (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и прочие) могут быть в гражданство приняты только мусульмане или лица должны изменить религию и перейти в мусульманство. В странах Тропической Африки требуют «укоренения в общине», то есть соблюдения местных обычаев.

Возможно возникновение гражданства в результате признания. Примеры: все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие в РФ на день вступления в силу Закона о гражданстве – 6 февраля 1992 г. и в течение года не заявившие о нежелании состоять в гражданстве РФ. Не требует активных действий (подачи заявлений, ходатайств). Подтверждением будет паспорт гражданина СССР с пропиской на территории РСФСР на 6 февраля 1992 г. (так называемый «нулевой вариант», принятый в большинстве бывших республик СССР).

Примером может быть признание гражданами Польши лиц, имевших польское гражданство на день вступления в силу Закона о польском гражданстве 1962 г.; в Великобритании признавались гражданами лица, которые перед вступлением в силу Акта 1981 г. являлись гражданами Соединенного Королевства и колоний и при этом имели право на проживание в Соединенном Королевстве в соответствии с Иммиграционным актом 1971 г. (если сам, отец или дед родились на территории Великобритании).

Возможно приобретение гражданства в порядке регистрации. Отличие от натурализации – в облегченной процедуре приобретения гражданства. На примере РФ – регистрация бывших граждан РСФСР, СССР, лиц, у которых супруг или родители являются гражданами РФ и др. Иногда приобретение гражданства в порядке регистрации в РФ, Украине и некоторых других странах приостанавливалось или дополнялось.

Иными основаниями приобретения гражданства являются:1) усыновление, 2) опекунство, 3) соглашение родителей о гражданстве ребенка, 4) предоставление почетного гражданства, 5) оптация, которая представляет собой признание за лицом (его родственниками, подопечными) гражданства одного из государств по выбору (опции) самого человека. Право закрепить гражданство по оптации объявляется

государством. Обычно это связано с передачей территории в юридикцию другого государства, массовой миграцией населения и прочими обстоятельствами. Например, в Алжире в течение 3-х лет после 1962 г. после достижения им независимости. В таких случаях государства могут по взаимной договоренности установить срок, в течение которого лица со спорным статусом вправе выбрать себе гражданство одной из стран. По договору КНР с Индонезией 1955 г. была проведена оптация – за 2 года лица должны выбирали одно из гражданств и заявляли об этом властям.

Репатриация состоит в восстановлении утраченного гражданства. Государство может восстановить в гражданстве лиц, которые были лишены его, а также тех, кто фактически утратил политическую связь со страной вследствии депортаций, пребывания в плену. Бывает, что государство выполняет репатриацию односторонним актом, восстанавливая справедливость. Тогда лицу остается согласиться с восстановлением в гражданстве либо отказаться от него. Возможно, для репатриации потребуется ходатайство.

Иногда образуется двойное гражданство. Таких лиц называют бипартидами. В США до настоящего времени не закреплен принцип исключительного гражданства. В своё время Югославия не препятствовала двойному гражданству, так как миграция отчасти снимала проблемы безработицы. Иной причиной бипатризма является несогласованность законодательства о гражданстве. Китай до 1980 г. считал своими гражданами этнических китайцев, проживающих за пределами КНР и не оговаривал статус тех из них, кто состоял в иностранном гражданстве. Бипатритизм может возникнуть вследствие вступления женщины в брак с лицом, происходящим из страны, где «жена следует гражданству мужа» (автоматически изменяется гражданство жены в Саудовской Аравии) при условии, что она мусульманка или меняет религию. Супруга такого лица, сохраняя гражданство по законам своей страны, по исламским законам получит новое гражданство и утратит прежнее. Это фактически двойное гражданство, когда ни одно из государств не признает альтернативного гражданства.

Легальное двойное гражданство возможно, когда страны заключают договор и допускают нахождение лица в состоянии бипатрида. Договоры устанавливает объем притязаний, которые каждое из государств вправе обратить к бипатриду. Ст. 11 Конституции Испании предусматривает, «что государство может заключать договоры о предоставлении двойного гражданства со странами Латинской Америки (испано- и португалоязычными) или с теми странами, которые имели или имеют особые связи с Испанией» (Португалия, Андорра).

Многие страны декларируют принцип неотъемлемого гражданства. Тогда государства не вправе по своему усмотрению прервать правовую связь со своим гражданином. В Основном законе Германии звучит: «Никто не может быть лишен гражданства». Конституция Испании признает этот принцип в отношении «испанцев по происхождению». В Конституции Италии запрещено лишение гражданства «по политическим мотивам» (ст. 22) – неотъемлемость гражданства следует логически, так как и уголовные преступления не влекут лишения гражданства. Имеются случаи, когда государства практикуют лишение гражданства как наказание, санкцию. Верховный Суд США в 1958 г. поддержал федеральный закон, по которому предусматривалась утрата гражданства за «участие в голосовании на выборах в иностранном государстве».

По последствиям лишение гражданства сходно с такими мерами, как поражение в правах, «лишение основных прав» (ст. 18 Основного закона Германии, ст. 66 Швейцарской Конституции), гражданская казнь и прочими.

Гражданство может быть свободным, что предполагает право лица выйти из него, сменить свое гражданское состояние «Никто не может быть произвольно лишен права изменить свое гражданство» (ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря

1948 года). Когда государство не признает за своими гражданами такой свободы, ограничивает их право распоряжаться гражданством, такое гражданство считается связанным, несвободным.

Прекращение гражданства наступает (на примере Российской Федерации):

– вследствие выхода из гражданства РФ по ходатайству гражданина в порядке регистрации, если один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство, если лицо выехало на постоянное жительство в другое государство. Не допускается за исключением случаев призыва на военную службу, привлечения к уголовной ответственности;

– вследствие отмены решения о приеме в гражданство лица, представившего заведомо ложные сведения и фальшивые документы;

– при усыновлении ребенка негражданами РФ;

– если родители, опекуны выходят из гражданства РФ, то изменяется гражданство их детей;

– путем оптации по основаниям, предусмотренным международными договорами РФ.

Государственные органы, занимающиеся делами о гражданстве в РФ:

а) Президент РФ своими указами принимает в российское гражданство иностранных граждан, бывшего СССР, апатридов; восстанавливает в гражданстве РФ, ходатайствует о восстановлении (кроме восстановленных в порядке регистрации); дает разрешение на наличие двойного гражданства; предоставляет почетное гражданство; отменяет решение о приеме в гражданство; б) Комиссия по делам гражданства при Президенте РФ готовит материалы на подпись; в) органы МВД принимают от лиц, проживающих в РФ, заявления и ходатайство по вопросам гражданства; проверяют факты и документы; определяют принадлежность лиц, проживающих в РФ; предоставляют и прекращают гражданство в порядке регистрации; г) МИД, дипломатические и консульские учреждения осуществляют аналогичные функции в отношении лиц, проживающих за границей. Отказ в приеме заявлений, в регистрации, нарушении сроков рассмотрения и другие действия по вопросам гражданства обсуждаются вышестоящим должностным лицом либо в суде.

Гарантиями прав и свобод называются средства, условия и способы, обеспечивающие соблюдение, реализацию и охрану прав человека. В зависимости от содержания и механизма действия гарантии делятся на социальные, экономические, политические и правовые.

Социальные гарантии представляют собой совокупность общественных устоев, отношений, традиций, способствуют реализации прав человека, образующих атмосферу свободы, уважения личности. К экономическим гарантиям относятся материальное состояние страны, система отношений собственности. Для выплаты пенсий, содержания школ и больниц, служб занятости и строительства жилья государству нужны деньги, и источник их получения – развитая экономика. Право собственности и свободы предпринимательства наиболее эффективно реализуются в условиях демонополизированной экономики.

Многопартийность, разделение властей, развитое самоуправление образуют политическую среду, способствующую реализации прав человека, участию граждан в управлении делами государства и общества, защите личных и групповых интересов.

Юридические гарантии делятся на нормативные и институциональные.

Права и свободы в области правосудия:

– право подсудности (дело рассматривается тем судом или судьей, к подсудности которых оно относится;

– право на юридическую помощь;

– состязательность процесса, наличие квалифицированного защитника – адвоката;

– принцип презумпции невиновности;

– человек не может быть осужден за одно и то же преступление дважды;

– незаконно полученные доказательства недействительны;

– право на пересмотр приговора вышестоящим судом;

– запрет принуждения к даче показаний против самого себя и к признанию себя виновным, а также против близких родственников

– уголовный закон не имеет обратной силы;

– если в результате преступления или злоупотребления властью, человеку причинен моральный, физический и имущественный вред, он подлежит возмещению.

Личные уголовно-процессуальные права потерпевших – знакомиться с материалами дела, давать показания, требовать прекращения некоторых дел в случае примирения с обвиняемым.

Основные юридические гарантии: обязанность государства защищать права и свободы; судебная защита прав и свобод; самозащита; неотъемлемость и неотчуждаемость (неотменяемость) основных прав и свобод; предоставление и признание основных прав и свобод с рождения или более раннего возраста; возможность дееспенсации (снижение брачного возраста) и признание в связи с этим за человеком полной дееспособности; международная защита прав и свобод личности и др. Внутригосударственными гарантиями служат прежде всего некоторые конституционные права как материального, так и особенно процессуального характера.

К нормативным относятся установленные законом правила, ограждающие права человека от нарушений. Например,

– презумпция невиновности, сформулированная следующим образом: в Италии «обвиняемый считается невиновным до окончательного осуждения»; в США «обвиняемый в уголовном деле предполагается невиновным…, пока не доказано противоположное; в случае разумных сомнений относительно того, доказана ли его виновность должным образом, он имеет право на оправдание»;

– предписание государству информировать граждан о своей деятельности: «Не опубликованный надлежащим образом закон не имеет обязывающего значения». В европейских странах министерские акты общеправового значения должны быть зарегистрированы в органах юстиции. В противном случае эти акты не являются обязывающими, а основанные на них действия чиновников могут быть оспорены в суде;

– правило «закон обратной силы не имеет»;

– свобода печати, открытость судов, парламентских слушаний и государственных учреждений расширяют область свободного доступа к информации. По Закону о свободе информации 1966 г. в США лицо вправе запросить орган управления о любой информации, а тот обязан в течение 10 дней предоставить ее либо дать мотивированный отказ, если закон запрещает публичное распространение сведений. В 1971 г. британский парламент утвердил Акт об информации, по которому лицо вправе знакомиться с любыми досье, составленными на него государственными и муниципальными службами. Если там неверные сведения – требовать исправлений.

Права человека гарантируют процедуры и ограничения, с которыми связана деятельность государственных органов, полиции, чиновников. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый ООН, предписывает полиции и подобным службам применение силы только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой требует выполнение их обязанностей.

Произвол и нарушения прав человека ограничивают также:

– правило Habeas corpus: любое задержанное лицо вправе требовать, чтобы его представили суду. При отсутствии доказательств, обосновывающих задержание, немедленно освободить задержанного по приказу суда;

– правило mandamus (с лат. «мы приказываем»), применяется в англосаксонском мире: лицо может обратиться в суд за защитой права, нарушенного третьими лицами, агентствами государства, чиновниками, муниципалитетами, нижестоящими судами. В ответ на такое обращение суд выносит приказ (mandamus), приказывая восстановить нарушенное право или совершить действия, необходимые для его осуществления. С mandamus имеет сходство применяемое в Латинской Америке «распоряжение о защите».

– правило о необходимой обороне и иных способах самозащиты – от права народа на восстание или сопротивление угнетению в форме гражданского неповиновения (Индия) до права лица ответить на посягательство адекватными действиями с сохранением возможности обратиться за возмещением ущерба.

– правило Миранды (сформулированное Верховным судом США по делу «Миранда против Аризоны»): лицо вправе воздержаться от самообвинения, и суд не может использовать его показания, полученные во время пребывания под стражей без соблюдения должной процедуры. Полицейские чины при задержании обязаны уведомить лицо о том, что оно вправе хранить молчание и воспользоваться услугами адвоката;

– состязательность при рассмотрении административных вопросов: органы государственного управления принимают решения с учетом конкурирующих мнений, гласно и при участии заинтересованных сторон. В США такую квазисудебную процедуру административные органы стали практиковать с 40-х годов нашего столетия после утверждения федерального Административного акта.

Институциональными гарантиями следует считать систему правозашитных, юрисдикционных учреждений (институтов). Традиционным и наиболее значимым правозащитным институтом является правосудие. Системы правосудия различаются. В одних странах система судов едина, суды не специализированы. В странах, где право разделено на изолированные части, высока вероятность специализации судов.

Наличие административных судов связано с тем, что в странах континентального права сложилось деление права на две большие части – частное и публичное. Не случайно, что административная юстиция имеется во Франции (административные трибуналы во главе с Государственным советом), ФРГ, Австрии, Польше, но отсутствует в Великобритании, США. В англо-американской традиции система местного самоуправления занимала то место, которое на континенте отводилось государственному управлению. С развитием административного аппарата и в Великобритании, и в США возникла пока еще не вполне однородная система административно-квазисудебных органов. Квазисудебные органы представляют собой подразделения при министерствах, государственных ведомствах, которые рассматривают и разрешают административные споры. Квазисудебные органы не заменяют суды, которые осуществляют над ними контроль. В суде решение квазисудебного органа может быть оспорено подобно тому, как оспариваются другие акты администрации.

Заметную роль в защите прав человека играет институт омбудсмана. Он появился в скандинавских странах. Впоследствии Англия, Польша, Испания, другие страны заимствовали его и стали называть «парламентским уполномоченным по правам человека», «народным защитником». Омбудсман – независимое от правительства, назначаемое парламентом должностное лицо. Он контролирует соблюдение прав человека в деятельности чиновников, государственных органов, доводит до законодателей информацию о состоянии прав человека в стране, возбуждает дела по фактам правонарушений, обращается с инициативой о проверке конституционности законов и иных актов, подает законопредложения о принятии актов по вопросам гражданских свобод.

К институциональным гарантиям относятся также учреждения, осуществляющие контроль за соблюдением прав несовершеннолетних, подопечных лиц, заключенных.

Международные контрольные механизмы по защите прав человека: Совет ООН по правам человека, институт Верховного комиссара ООН по правам человека – заместитель Генерального Секретаря ООН; институт Верховного комиссара ООН по делам беженцев; комитет по ликвидации расовой дискриминации, комитет против пыток, комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Международный арбитраж, Международный уголовный Суд и др.

Международные процедуры и методы контроля:

1) политический: дача рекомендаций политическим органам государства; исключение из международных организаций; другие политические санкции;

2) рассмотрение докладов: государства периодически представляют доклады в комитеты; по результатам их рассмотрения составляются ежегодные доклады Генсеку ООН;

3) рассмотрение жалоб и сообщений в политическом, административном, квазисудебном или судебном порядке. Получив жалобу, сообщение, Совет по правам человека их до сведения государства, которое в течение 6 месяцев представляет письменные объяснения. Результаты рассмотрения направляются жалобщику. Данный факт может быть включен в ежегодный доклад Генсека ООН.

Таким образом, общее направление в развитии прав и свобод в конституционном законодательстве во многом носит противоречивый характер. С одной стороны, происходит заметное развитие и углубление содержания прав и свобод человека и гражданина, включение в текст новых прав и свобод, детализация, уточнение, более подробное регулирование ранее известных гражданских прав и свобод, определенная унификация формулировок прав и свобод в конституциях различных стран; с другой стороны - некоторые гражданские права и свободы, находившие свое место в документах первого периода, исчезают или почти полностью исчезли (право на восстание, на сопротивление угнетению). Кроме того, научно-техническое развитие общества, также процесс медицинской науки оказывает влияние на объем прав и свобод (вопрос о подслушивании телефонных разговоров, возможность трансплантации органов, проблема преждевременного прерывания беременности, добровольного ухода из жизни.)

Развитие института прав и свобод тесно связано с эволюцией их конституционных ограничений, для которых характерны два основных способа – отсылочный характер, увеличение числа оговорок и возможностей введения чрезвычайного положения.

Институт омбудсмана и его значение в зарубежных странах. Заметную роль в защите прав человека и гражданина играет институт омбудсмана. Первоначально он появился в скандинавских странах, впоследствии широко распространился под названием «парламентский уполномоченный по правам человека», «народный защитник» и др. Так, в Соединенном королевстве Великобритания существует множество видов омбудсманов. Это парламентские комиссары по делам администрации, по жалобам для Северной Ирландии, Шотландии, Уэльса, комиссары службы здравоохранения, по делам членов профсоюзов, пенсионным вопросам, жалобам на прессу и вещание и т.п. Комиссары вправе истребовать у органов и должностных лиц центральной администрации документы, получать информацию, вызывать свидетелей, проводить расследование, если заявитель не имеет возможности обратиться в суд или в административный трибунал.

Однако, омбудсманы не принимают решения, а составляют по результатам своего расследования доклад, который направляется депутату, сделавшему запрос, главе правительственного ведомства или должностному лицу, чьи действия были обжалованы. Если требования омбудсмана чиновниками центральной власти не были удовлетворены, омбудсман вправе внести доклад в Палату общин, после чего

палата осуществляет дальнейшее парламентское расследование и может воспользоваться традиционными методами парламентского контроля. Однако на практике случаи невыполнения рекомендаций омбудсмана (например, Парламентского комиссара по делам администрации) чрезвычайно редки: не более 2–3 при наличии порядка 1000 обращений в течение года, число которых постоянно увеличивается. Несмотря на то, что у омбудсмана усеченная компетенция и скромный набор правовых средств регулирования на обнаруживаемые злоупотребления (более 40% жалоб отклоняются как неподведомственные, лишь 10–20% признаются обоснованными), авторитет и влияние его неизменно растет.

В отличие от Парламентского комиссара по делам администрации, к местным омбудсманам с 1989 г. граждане получили право непосредственного обращения, что привело к значительному увеличению поступлений жалоб именно к ним (только в 2001 г. ими было получено 93179 обращений).

Французская доктрина относит институт омбудсмана («Посредника») к сфере административного права и характеризует его в Законе от 13 января 1989 г. как «независимую власть», подчеркивая, что никакой орган публичной власти не может давать Посреднику указания относительно осуществления его функций. Право обращения к нему имеет любое физическое лицо, считающее, что по затрагивающему его делу носитель публичных функций действует не в соответствии с возложенными на него задачами. Так же, как и в Великобритании, жалоба подается парламентарию, который передает ее Посреднику, если считает, что она подлежит его ведению и заслуживает его вмешательства. Посредник не вправе вмешиваться в судебные дела, рассматривать споры между гражданами, органами и обществами с частноправовым статусом, между органами публичной власти и их сотрудниками. Посредник имеет право давать необходимые указания по урегулированию проблемы, предложить меры по совершенствованию деятельности соответствующего органа и проекты нормативных новелл, опубликовать свои рекомендации. Похож на институт Посредника, но только со специфическими функциями, статус Защитника детей, учрежденного во Франции законом от 6 марта 2000 г. в качестве независимого органа власти.

Оригинальным является институт Уполномоченного по обороне, учрежденный в Германии в 1956 г. Каждый солдат имеет право индивидуально обращаться к нему по поводу допущенной в отношении его несправедливости, по поводу службы в Бундесвере вообще. Ежегодно доклад Уполномоченного направляется в комитет по обороне, который затем представляет его Бундестагу.

Большое значение развитию и функционированию института омбудсмана уделяют страны Центральной и Юго-Восточной Европы, который декларируют свою приверженность принципам демократического правового государства. Так, в Польше в настоящее время конституционно предусмотрена должность Уполномоченного по гражданским правам, а с 2000 г. – Уполномоченного по правам ребенка. По завершении собственного расследования, Парламентский Уполномоченный по гражданским правам может направить представление о нарушении прав человека и гражданина в государственный орган, требовать возбуждения гражданского судопроизводства, предварительного расследования по уголовным преступлениям, возбуждения административного производства, внести кассационную жалобу или потребовать пересмотра вступившего в законную силу судебного решения, обращаться в компетентные органы о предложении выступить с законодательной инициативой, в Конституционный трибунал с запросом о проверке конституционности актов и многое другое.

ТЕМА. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие формы правления и государственного режима. Классификация форм правления.

2. Монархия, разновидности монархической формы правления (абсолютная монархия в Саудовской Аравии, Омане, дуалистическая монархия Иордании, парламентарная монархия Великобритании, Японии, Швеции и других стран).

3. Республика, типы республиканского правления (на примере США, Швейцарии, Франции, Германии, постсоциалистических стран).

Основные понятия: форма государства, форма правления, монархия (абсолютная, дуалистическая, парламентарная), республика (президентская, парламентская, смешанная (президентско-парламентская), теократическая, монархическая, президентско-монократическая), юридический источник суверенитета, юридическая ответственность главы государства, абсолютное и отлагательное (суспенсивное) вето главы государства, контрассигнатура.

Краткое содержание ответов.

Территория, население, власть, функции – содержательные характеристики государства, которые отражают то общее, что присуще всем государствам. Однако государства существенно отличаются друг от друга по организации власти, территориальному устройству, методам осуществления властных велений. К настоящему времени утвердилось понимание формы государства как единства трех основных элементов: формы правления, формы государственного устройства и формы политического режима.

В конституционном праве используется несколько понятий, характеризующих с разных сторон форму государства. Это форма правления, форма государственного территориально-политического устройства, форма политического (государственного) режима.

В ряде конституций (Турции 1982 г., Сальвадора 1983 г., Эфиопии 1987 г.) имеются главы с названием «Форма государства». В Конституции Эфиопии 1994 г. в разд. 1 «Общие положения» осталась ст. 1 «Государственное устройство», в Конституции Египта 2014 г. – гл. 1 «Государство». Статьи многих конституций содержат формулировки, включающие все три названных элемента. Так, Конституция Бразилии 1988 г. говорит о федеративной республике, о демократическом правовом государстве, Конституция Марокко 2011 г. – о конституционной монархии, демократическом государстве с парламентской формой правления и светской системой власти, Конституция Франции 1958 г. – о неделимой, светской, социальной, демократической республике. Некоторые конституции включают в качестве одной из характеристик формы государства участие населения в деятельности его органов, т.е. принцип обратных связей государственных органов с управляемыми территориями. Конституция Колумбии 1991 г. характеризуют государство как «партиципаторную республику».

Форма государства – согласованная система норм, регулирующая структуру и взаимоотношения основных органов государства (главы государства, парламента, правительства), территориально-политическое устройство, основные методы деятельности государственного аппарата и формы его обратной связи с населением. Классификации форм государства в конституционном праве используются различные:

1. Выделяются демократические государственные формы (Франция) и авторитарные формы (например, Индонезия). Применимы и более дробные членения: феодально-теократическая, буржуазно-авторитарная, буржуазно-демократическая, социалистическая, революционно-демократическая (в отдельных странах, декларирующих ориентацию на социализм) и другие государственные формы.

2. С позиций теории разделения властей и единства власти можно выделить поликратическую (многовластную) и монократическую (единовластную) формы государства. Промежуточное положение занимает сегментарная государственная форма, соединительные черты этих двух форм.

Поликратическая государственная форма характеризуется: разделением властей между различными органами государства (парламент – законодательная власть, глава государства и правительство – исполнительная власть, независимые суды – судебная власть), системой их взаимных сдержек и противовесов, самоуправлением территорий, демократическим государственным режимом, различными формами партиципации населения в политической жизни страны.

В большинстве зарубежных конституций закреплены основные принципы теории разделения властей. В некоторых конституциях (Италия, Франция, ФРГ) концепция разделения властей четко не выражена, но как бы подразумевается, из нее исходят. В США, Швеции, Японии принципы разделения властей четко сформулированы в соответствующих статьях. Принцип разделения властей, дополненный «системой сдержек и противовесов», положен в основу американской конституции. Три главы начинаются следующими положениями: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставленные Конгрессу Соединенных Штатов Америки» (разд. 1, ст. 1); «Исполнительная власть принадлежит президенту США» (разд. 1, ст. 2); «Судебная власть предоставляется Верховному суду и тем низшим судам, которые Конгресс может время от времени создавать и учреждать» (разд. 1, ст. 3). В Конституции Японии имеются статьи следующего содержания: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду и судам низших инстанций…» (ст. 76).

Монократическая государственная форма характеризуется единовластием определенного органа или должностного лица. В конституции может быть провозглашено полновластие определенной системы однородных органов (например, советов). Полнота государственной власти может принадлежать одному лицу (фюреру, дуче, каудильо – в свое время в Германии, Италии, Испании, Португалии; монарху – в некоторых мусульманских странах). Во многих странах Африки (Гвинее, Заире, Малави, Тунисе, Уганде) власть принадлежала «пожизненным президентам», которые одновременно являлись председателями единственно разрешенной (правящей) партии, хотя в некоторых конституциях было провозглашено разделение властей.

При такой форме государства нет системы сдержек и противовесов; территориальные коллективы либо находятся под строгой опекой центра, либо местное самоуправление прямо отвергается как институт: оно заменено назначенными губернаторами, или избранными советами, которые на деле подчинены местным органам правящей партии; господствует единая государственная идеология (в одних странах, как в Бенине, Гаити, Заире, Индонезии, Иране, Пакистане, это было установлено конституциями, в других – господство имело фактический характер); существует авторитарный режим и т.д.

Сегментарная государственная форма – есть элементы поликратии и монократизма, частички демократии, авторитаризма и даже иногда тоталитаризма. Органы государственной власти формируются путем выборов, но они «заорганизованы», а число партий, допускаемых к участию в них, нередко ограничено (3 (в наст. время – 9) в Индонезии, в XX веке – 2 в Нигерии, до 1981 г. – 3 в Сенегале и т.д.) Значительная доля власти сосредоточена в руках президента (президентские республики в Латинской Америке), иного главы государства (Иордания, Марокко) или иной структуры (сената и военных в Таиланде). В территориальной структуре государства возможна автономия, даже политическая (например, в Филиппинах), но автономные полномочия на деле ограничиваются, а выборные главы советов, старосты утверждаются вышестоящими

начальниками органов исполнительной власти. Демократические права и свободы в конституциях признаются, но действующие юридические гарантии их реализации на практике отсутствуют.

Форма правления – организация верховной государственной власти, порядок образования ее органов и их взаимоотношения с населением.

Форма правления показывает:

– как создаются высшие органы государства и их строение;

– как строятся взаимоотношения между высшими и другими государственными органами;

– как строятся взаимоотношения между верховной государственной властью и населением страны;

– в какой мере организация высших органов государства позволяет обеспечивать права и свободы гражданина.

Все зарубежные конституции устанавливают и закрепляют форму правления соответствующего государства – республику или монархию. Конституционные положения по этому вопросу могут быть различными, но они всегда закрепляются в тексте основного закона. Так, Конституция США ничего не говорит о форме правления всего Союза, но закрепляет республиканскую форму правления для штатов: «Соединенные Штаты гарантируют республиканскую форму правления» (разд. 4, ст. 4). В тексте Конституции Японии форма правления не определяется, но закрепляется, что главой государства является наследственный император, власть которого ограничена в основном в исполнительной сфере, что и дает возможность отнести Японию к парламентской монархии.

Виды монархий.

– абсолютная – вся полнота власти сосредоточена в руках монарха, она нечем не ограничена, конституция и парламент отсутствуют, разделение власти на ветви не существует.

– ограниченная – власть монарха ограничена каким-либо представительным органом.

Сегодня на планете около 50 государств имеют монархическую форму правления. Парламентская монархия существует в таких странах Европы, как Бельгия, Великобритания, Норвегия, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Швеция. В Америке монархиями (по крайней мере формально) являются Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Канада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Навис; в Азии – Бруней, Иордания, Катар, Кувейт, Малайзия, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд, Япония; в Африке – Лесото, Марокко, Эсватини (ранее Свазиленд); в Океании – Австралия, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа – Новая Гвинея, Фиджи, Соломоновы острова.

Признаки абсолютной монархии.

– существование единоличного носителя верховной власти – монарха;

– монарх, как правило, пользуется своей властью пожизненно, существует наследственный порядок преемственности верховной власти;

– монарх представляет государство по собственному праву, которое не производно от власти народа;

– отсутствие юридической ответственности монарха как главы государства.

Абсолютная монархия существует сегодня в Саудовской Аравии, Омане, ОАЭ. Современные абсолютные монархии, как правило, имеют маленькую территорию, небольшое количество населения, огромные природные запасы (обычно нефть). Для них характерны высокий уровень экономического развития, высокий годовой доход на душу населения, которое освобождено от подоходного налога, развитая система многообразной социальной помощи (например, в Брунее обучение за счет государства в любом университете мира для талантливой молодежи).

Саудовская Аравия – абсолютная теократическая монархия, где король является духовным главой государства, осуществляет законодательную и исполнительную власть, выполняет функции премьер-министра, главнокомандующего и верховного судьи. При королевском дворе действует Консультативный Совет, выступающий лишь с рекомендациями при рассмотрении тех или иных вопросов. Деятельность политических партий и иных общественных организаций запрещена. Лишь в 2005 году впервые прошли выборы на местном уровне.

В Омане султан является главой государства и правительства, а также министром иностранных дел, обороны и финансов. С 1981 года при султане Кабусе партии и профсоюзы запрещены. В ОАЭ в одном из эмиратов (Абу-Даби) учрежден Национальный консультативный совет.

В правовом отношении в абсолютной монархии монарх – источник любой власти и только он определяет ее пределы в нормативных актах, которые дарует своим подданным. Высший законодательный и представительный орган (парламент), как правило, отсутствует. В виде исключения в некоторых из этих государств могут приниматься акты, именуемые конституциями, но не являющиеся ими в полном смысле слова, поскольку не ограничивают власть монарха (например, временная конституция Катара 1972 года). Однако в абсолютных монархиях власть монарха носит неограниченный характер лишь по отношению к обществу. На практике власть его всегда ограничена правящей верхушкой (правящей семьей, двором, военными лидерами, самыми богатыми людьми королевства).

Ограниченная монархия – это форма правления, в которой суверенитетом обладают два субъекта одновременно – монарх и народ, границы которого определяют конституционные нормы.

Дуалистическая монархия – промежуточный вариант между абсолютной монархией и конституционной, нередко бывает временной, компромиссной формой правления.

Обычно дуалистические монархии – это вчерашние абсолютные, где абсолютный монарх пошел на создание парламента под нажимом революции (Непал в 1990 г.), массовых беспорядков (Кувейт), либо добровольно, чтобы избежать обострения противоречий в обществе в будущем (Иордания). Такая форма правления в различных вариантах существует также в Марокко, Бахрейне, Таиланде, Малайзии, Эсватини, королевстве Тонга, Лесото и других. В основе дуалистической монархии лежит политическое соглашение между различными социальными слоями; сосуществуют два типа политических учреждений – феодально-племенные и связанные с современным парламентаризмом. Так, в Марокко, Иордании, Кувейте, Бахрейне созданы национальные собрания. Часто парламент служит для дополнительной легитимизации власти монарха, служит средством для снятия напряжения в обществе, создает видимость участия народа через своих представителей в делах страны. Нередко часть депутатского корпуса назначается монархом (в Эсватини – половину сенаторов и 1/5 состава нижней палаты, в Таиланде, Иордании - назначается в полном составе, в королевстве Тонга – из 29 мест 11 закреплены за королем и др.)

Нередко монархии прибегают к экстраординарным мерам: распускают парламенты, вводят чрезвычайное положение, приостанавливают действия конституции, запрещают политические партии. Кроме того, монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Он назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним. Парламент, который по конституции формально представляет законодательные полномочия, не оказывает влияния на формирование правительства, его состав, деятельность. Глава государства может использовать право абсолютного вето на решения парламента. Закон, на который налагается вето, повторно не обсуждается и не вступает в силу.

Особенности парламентской монархии:

– церемониальная роль монарха (представляет государство, символизирует единство нации, иногда выступает в роли арбитра между высшими органами государственной власти). Однако существуют «сильные» монархи – в Великобритании и Испании, «средней силы, но ближе к сильным» – в Голландии и Бельгии, «слабые» – в скандинавских странах.

– наличие парламента, обладающего широкими полномочиями;

– действующая Конституция, принятая демократическим путем;

– законодательной властью является избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата);

– монарх юридически остается главой государства, но участие в управлении страной фактически не принимает. Конституция Японии 1946 г. прямо запрещает ему это.

Данная форма монархии наиболее приемлема для современного демократического государства, поскольку для нее характерен развитый парламентаризм, соблюдение прав и свобод человека, регулярная (по результатам выборов) смена правительства. Монарх же придает дополнительный авторитет государственной власти, символизирует преемственность политики (в Великобритании королева Елизавета II является самым постоянным членом правительства – с 1952 г., так как официальное название правительства – «Кабинет Ее Величества»), препятствует радикализму, придает странам дополнительную устойчивость, выступает арбитром в случае возникновения разногласий в обществе и др.

Парламентарная монархия характерна для Великобритании, Японии, Нидерландов, Швеции, Канады, Австралии, Голландии, Бельгии, Дании, Норвегии, Испании, Монако и других стран. Как правило, монарх лишен способности действовать самостоятельно, все исходящие от него акты обычно подготавливаются правительством и скрепляются его главой или соответствующим министром, без чего не имеют юридической силы. Тем самым глава правительства или министр принимают на себя ответственность за данный акт монарха, ибо сам монарх неответственен (в Великобритании – принцип «Король не может быть не прав»).

Политическая ответственность правительства предусмотрена перед парламентом (нижней палатой) за свою деятельность. Если парламент (нижняя палата) выразит правительству недоверие или откажет в доверии, правительство должно уйти в отставку либо должно быть уволено в отставку монархом. Однако, это полномочие парламента уравновешивается правом правительства предложить монарху распустить парламент (нижнюю палату) и назначить выборы, чтобы конфликт между законодательной и исполнительной властью разрешил народ.

На деле правительство формируется лидером партии большинства в парламенте, которого король назначает премьер-министром. Лишь в случаях, когда в парламенте нет большинства какой-либо партии и политические партии не договорились о создании коалиционного правительства, монарх может играть более самостоятельную роль в подборе кандидатуры премьер-министра (иногда в Бельгии, Дании, Нидерландах). В парламентарной монархии глава государства либо не имеет права вето по отношению к принятым парламентом законам и должен подписывать их, даже если у него имеются личные возражения (Япония, Швеция), либо не применяет его в Великобритании (более 300 лет), Испании, Норвегии и др. В послевоенный период в ряде случаев монархия была ликвидирована конституционным путем (Италия, Индия, Гана, Пакистан, Нигерия, Кения, Сьерра-Леоне), либо ее ликвидация была результатом переворотов (Египет, Ирак, Йемен, Афганистан, Эфиопия) или революции (Болгария, Вьетнам, Албания, Югославия, Венгрия, Румыния).

Республика и ее разновидности. Признаки республиканской формы правления: выборность на определенный срок главы государства и других высших органов государственной власти, осуществление государственной власти от имени народа, юридическая ответственность главы государства в случаях, предусмотренных законом, обязательность решений верховной государственной власти.

Виды республик:

– президентская – характеризуется тем, что президент одновременно является и главой государства, и главой исполнительной власти; он свободен в назначении министров, а парламент не вправе отправить их в отставку как персонально, так и всем кабинетом; он избирается населением или выборщиками.

– парламентская (парламентарная) – характеризуется тем, что правительство формируется партиями, обладающими большинством в парламенте, и несет перед парламентом политическую ответственность.

– смешанная (президентско-парламентская, полупрезидентская и др.) – содержит в себе элементы президентской и парламентской республики.

Разделяют республики на две категории: непосредственную республиканскую форму правления, представительную республику. Под непосредственной республиканской формой подразумевается государство, где законы принимаются по решению большинства граждан республики. Имеет исторические корни в некоторых горных кантонах и полукантонах Швейцарии, где население немногочисленно. В условиях роста численности населения и в атмосфере политического безразличия привлечение граждан к принятию законов – довольно дорогое и рискованное мероприятие.

Имеются две разновидности такого рода республик: 1) республика, где законодательная власть осуществляется народом в форме собрания граждан; 2) осуществляется законодательная власть в форме регулярно проводимого референдума. Например, общее собрание является законодательным органом в кантоне Аппенцель, проводится ежегодно, в нём принимают участие совершеннолетние граждане, решения принимается большинством голосов, на случай разделения голосов поровну предусмотрена особая процедура-переход собрания в церковь для повторного голосования. К компетенции собрания относится утверждение бюджета и иных решений, связанных с доходами и расходами государства. В других формах правления бюджет не утверждается непосредственно гражданами, иногда даже запрещено выносить бюджетные вопросы на референдум. На собрании избираются на один год. большой совет (законоподготовительный и контрольный орган), государственный совет (роль правительства) и ландаман – должностное лицо, возглавляющее государственный совет и председательствующее в большом совете. Граждане кантона могут непосредственно представить разработанный законопроект или внести предложение, которое впоследствии будет оформлено и внесено на голосование.

В представительных республиках граждане таким правом обычно не наделены или оно ограничено правом петиции, собравшей значительное количество подписей. В некоторых штатах США частные лица могут подать законопредложение, но на рассмотрение парламента оно вносится не самим гражданином, а депутатом. Представительные республики отличаются тем, что народный суверенитет осуществляется в форме деятельности парламента и иных выборных органов. Основные *признаки президентской республики:* внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства, ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом, более широкие, чем в парламентской республике, полномочия главы государства.

Парламентская форма правления отличается от президентской:

1. При президентской республике парламент и президент избираются на отдельных выборах, в то время как при парламентской форме правления выборы одновременно

решают вопросы образования парламента и правительства, создают возможность образования различных партийных коалиций.

2. При президентской республике существует четкое разделение политической власти на законодательную, исполнительную и судебную власть, но президент объединяет верховного главу государства и главу правительства, непосредственно возглавляет исполнительную власть в стране. При парламентской республике существует раздельная исполнительная власть. Представительные государственные задачи возложены на президента, а подлинная исполнительная власть принадлежит главе правительства – премьер-министру или канцлеру (ФРГ).

3. При парламентской форме правления кандидатура главы правительства и его состав, как правило, одобряется парламентом и им же может быть отозвано. В президентских республиках президент самостоятельно назначает членов правительства (либо при очень ограниченном участии парламента), которые подотчетны и ответственны перед ним. Парламент, как правило, не может вынести вотум недоверия правительству (в данном случае – кабинету президента).

4. В отличие от премьер-министров в парламентских республиках Президенту США формально закрыта возможность законодательной инициативы, но предоставлено право вносить ежегодно на рассмотрение парламента проект федерального бюджета. Вместе с тем в президентских республиках глава государства имеет право отлагательного вето на законодательное решение парламента, которое может быть преодолено при повторном голосовании в парламенте квалифицированного большинства (2/3 голосов депутатов). При парламентской республике президент не является главой исполнительной власти и не обладает правом вето на законопроекты парламента.

При парламентской республике:

1. Парламент представляет орган, осуществляющий законодательную власть и определяющий большинство направлений внутренней и внешней политики страны (что зависит от того, насколько существует «сильное» правительство в стране);

2. Парламент осуществляет по отношению к правительству ряд функций: формирует и поддерживает его; издает законы, принимаемые правительством к исполнению, устанавливает финансовые рамки деятельности правительства, утверждает государственный бюджет, осуществляет контроль над правительством, в случае необходимости может выразить вотум недоверия или резолюцию порицания, что влечет за собой отставку правительства либо роспуск парламента и проведение досрочных выборов; критикует правительственную политику, представляет альтернативные варианты правительственным решениям и всего политического курса.

В «чистом» виде распространена гораздо меньше, чем президентская республика (Австрия, Германия, Индия, Ирландия, Италия, Португалия (после ряда реформ Конституции 1976 года), Кабо-Верде в Африке (с 1990 года), Вануату в Океании, Венгрия, Чехия, Словакия, Эстония, Швейцария, Греция, Израиль, Ливан, Исландия и некоторые другие).

Применяются различные способы непрямых выборов президента. Он избирается либо парламентом (Греция, Ливан, Эстония, Латвия), либо особой коллегией (в Германии – все депутаты нижней палаты и депутаты, избираемые представительными органами земель, в Италии – члены обеих палат парламента и делегаты областных советов, в Индии – выборные члены парламента и выборные члены законодательных собраний штатов).

Правительство назначается президентом, но его глава должен пользоваться доверием парламента, иначе правительство не будет утверждено парламентом, поэтому премьер-министр, как правило, лидер партии, имеющий большинство в парламенте, или кандидат, предложенный блоком объединившихся партий, которые вместе располагают таким большинством (коалиционное правительство). Таким образом, правительство формируется партией (партиями), победившей на парламентских (а не на президентских) выборах.

Некоторые вопросы государственного значения президент решает самостоятельно (например, в Италии назначает некоторых должностных лиц, в ФРГ в определенных условиях вправе отклонить просьбу правительства о роспуске нижней палаты). Правительство несет ответственность перед парламентом, а не перед президентом. Вотум недоверия, принятый большинством голосов парламента, обязывает правительство уйти в отставку. (В Италии – «министерская чехарда», за послевоенный период сменилось 67 составов правительства).

Глава государства в парламентских республиках избирается парламентом либо особым форумом. В Италии избирает президента особое собрание, состоящее из членов парламента и делегатов от территорий; для выборов президента Эстонии необходимо набрать 2/3 депутатских голосов (если три тура парламентского голосования не дадут результатов, то для избрания президента собирается коллегия из 300 членов – депутатов и делегатов от муниципальных органов); президент Германии избирается специальным Федеральным собранием без обсуждения его кандидатуры. Иногда возможен внепарламентский метод избрания (Австрия, Ирландия).

Действует контрассигнация (министерская скрепа), когда одной подписи президента недостаточно, подписание осуществляется премьер-министром либо ответственным министром.

В отдельных странах нейтральность президента обеспечивается угрозой его отстранения от должности. По конституции Республики Мальта президент может быть лишен полномочий, если не справляется со своими функциями или за недостойное поведение. Австрийская конституция прямо указывает, что президент принимает решение об отставке федеральных министров по предложению канцлера (ст. 70). Президент не вправе самостоятельно предложить референдум и определить содержание вопросов, поставленных на голосование. Имелись случаи, когда должность президента вообще отсутствовала. Функции главы государства выполнял до 2011 г. коллегиальный орган – Генеральный секретариат Всеобщего Народного конгресса в Ливии.

Полупрезидентскими (смешанными) республиками являются Франция, Финляндия, Польша, Литва, Македония, Украина, Казахстан и др. Наряду с «сильным» президентом есть премьер-министр, возможны роспуск парламента и выражение недоверия правительству, допускается совмещение депутатства с министерским портфелем, применяется институт контрасигнатуры и прочие атрибуты парламентаризма, существует совместное участие в формировании правительства (например, президент предлагает кандидатуры министров, а парламент утверждает их); двойная ответственность правительства (президент может самостоятельно уволить его, а парламент – вынести вотум недоверия), внепарламентский способ избрания президента (как правило, путем всенародных выборов), наделенного обширными властными полномочиями.

Недостатки чистых форм правления: президентская республика имеет тенденцию к президентскому авторитаризму, парламентской республике присуща нестабильность правительства, частные правительственные кризисы и отставки.

Нетипичные формы правления:

– полупрезидентская республика – в ней устанавливается ответственность перед парламентом отдельных министров, но не главы государства.

– полупарламентская республика – в ней устанавливается усложненный порядок объявления вотума недоверия правительству, который называется конструктивным вотумом недоверия (ФРГ, Венгрия). При вынесении такого вотума указывается фамилия человека, который станет следующим главой правительства. Голосование за недоверие правительству является одновременно голосованием за нового премьера.

– монархическая республика – монарх переизбирается через определенный срок (в Малайзии и ОАЭ – через 5 лет). Так, глава Федерации Малайзии избирается на свой

пост Советом правителей, куда входят главы 11 монархических штатов (существуют и субъекты федерации с республиканской формой правления). В состав ОАЭ входят 7 эмиратов Персидского залива, эмиры которых избирают на 5 лет президента ОАЭ (как правило, это главы двух крупнейших субъектов федерации – Абу-Даби или Дубаи).

– суперпрезидентская республика – характеризуется чрезвычайным усилением власти президента.

– президентско-монократическая республика – существует при однопартийных системах, а ее конституция предусматривает пожизненных президентов. Не избирался президент Мозамбика, им становился председатель партии Фрелимо, президент Замбии – лидер Объединенной партии национальной независимости, президент республики Уганда, Республики Чад и ряда других.

– теократическая республика. Примером ее может быть Исламская Республика Иран, где четко просматривается сочетание традиционных исламских традиций с современной президентской республикой при господстве духовенства, что закреплено Конституцией страны. Верховную власть осуществляет политический и духовный лидер ИРИ, находящийся по занимаемому положению над системой государственных органов. Эта должность в 1979–89 гг. была предоставлена аятолле Р.Хомейни (аятолла – букв. «уста Аллаха»), после его смерти с 1989 г. им стал А. Хаменеи, занимавший ранее в 1981–89 гг. пост Президента Ирана. Избирается он пожизненно Советом экспертов (высшим религиозным органом), состоящим из 93 авторитетных исламских мыслителей. Главой исполнительной власти является избираемый в результате всенародных выборов сроком на 4 года (не более чем на 2 срока) президент республики, который формирует правительство и несет ответственность за его деятельность перед руководителем ИРИ и парламентом.

Специфической формой правления является *советская республика*, которая имеет следующие основные черты:

– в основу построения системы органов государственной власти положен не принцип разделения властей, а принцип всевластия советов;

– совет имеет законодательные, контрольные, распорядительные функции, формально формирует все иные органы (исполнительный комитет, суды) и имеет право контролировать их деятельность;

– выборы в Совет носят формальный характер – кандидаты подбираются партийными органами;

– фактически Совет находится под контролем правящей коммунистической партии и лично соответствующего ее лидера (генсекретаря);

– избранные депутаты имеют императивный мандат (могут быть досрочно отозваны избирателями);

– пост президента, как правило, заменяет особый коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета, Госсовет и другие, фактически роль лидера играет генсек правящей коммунистической партии;

– советы составляют единую соподчиненную систему во главе с Верховным Советом.

В настоящее время советская республика в различных модификациях существует в странах, продолжающих идти по пути государственного социализма – в Китае (КНР), Северной Корее (КНДР), на Кубе.

Таким образом, в государствоведческой литературе существует два подхода к понятию формы правления: узкий и широкий. С точки зрения узкого подхода (А.А. Мишин) понятие формы правления связано, по существу, с положением одного лица – главы государства, монарха или президента; с точки зрения широкого подхода (чехословацкий автор И. Благож) в понятие формы правления включаются отношения между

органами государства и центрами экономической и политической жизни, политическая среда, в которой действуют государственные органы.

В действительности форма правления не исчерпывается положением одного лица (при классификациях необходимо учитывать разные взаимоотношения главы государства с парламентом и правительством), но, будучи формой управления государством, она не может включать всю политическую среду.

По традиции принято различать две основные формы правления: монархию и республику. Вместе с тем в современных условиях возникают смешанные формы, в монархиях появляются черты республики (выборность монарха раз в 5 лет в Малайзии, «коллективный монарх» в ОАЭ), а в республике складываются, по существу, монархические элементы (пожизненные президенты); создаются полупрезидентские, полупарламентарные республики, сочетающие черты различных форм; даже абсолютная монархия все чаще принимает внешне конституционную оболочку (дарованные конституции, консультативные парламенты).

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие государства как конституционно-правового института (на основе германской, испанской, мексиканской конституций, Федерального конституционного закона Австрии и др.).
2. Значение конституционных характеристик государства как социального правового, светского, демократического.
3. Конституционные принципы организации государства в различных странах, его внутренней и внешней политики.
4. Государственный аппарат. Конституционно-правовой статус государственных и самоуправленческих органов (на примере Испании, Италии, Японии, пост – «социалистических» стран).
5. Конституционно-правовой статус политических партий (на примере Германии, Франции, Российской Федерации и др. стран).
6. Конституционно-правовое регулирование статуса социально-экономических и социально-культурных общественных организаций, средств массовой информации в зарубежных странах (США, Канаде, Западной Европе, мусульманских странах).
7. Нарушение законодательства о СМИ и ответственность за них.
8. Конституционно-правовое регулирование религиозных отношений и статуса церквей в европейских, латиноамериканских и мусульманских странах.

Основные понятия: государство как конституционно-правовой институт, правовое, социальное, светское, демократическое государство, гражданское общество, понятие и виды политических партий, общественных организаций.

Краткое содержание ответов.

Основные подходы к понятию государства:

1. *Теологический* (широко используется в мусульманских учениях в связи с концепцией халифата);
2. *Классический* (государство как совокупность трех слагаемых – власти, территории, населения);
3. *Юридический* (государство – юридическая персонификация личности);
4. *Социологический* (представлен наибольшим количеством школ, в том числе марксистским направлением в государствоведении);

5. *Кибернетический* (государство как особая система в связи с потоками информации, прямыми и обратными связями);

Государство – суверенная, универсальная организация политической власти, призванная обеспечить нормальную жизнедеятельность людей, имеющая свою территорию, аппарат принуждения и взимающая налоги, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций. *Сущность государства* – организация политической власти в обществе.

Понятие государства как конституционно-правового института. В международном праве государство часто выступает синонимом понятию «страна». Государство может обозначать и систему высших органов власти в совокупности со всем избирательным корпусом. Ст. 149 Конституции Испании 1978 г. определяет исключительную компетенцию государства, в которую не могут вторгаться, в частности, органы региональных автономных сообществ, составляющих Испанию. В данном случае компетенция государства – полномочия, которые осуществляются высшими (центральными) органами государства и их агентами на местах, а также избирательным корпусом путем референдума. Когда Испанская Конституция говорит о всей системе органов власти, включая и местное самоуправление, она пользуется термином «публичные власти».

Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. определяет государство как федерацию, штаты и муниципии (ст. 3, ч. 1), имея в виду всю систему власти. Само же государственно организованное общество обозначается как нация (ст. 26, ч. 1 и 2). Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. в редакции 1929 г., за исключением первых двух статей, где Австрия определяется как демократическая республика и как федеративное государство, далее повсеместно пользуется терминами «федерация», «земля», «община».

Таким образом, в конституционном праве, под государством мы понимаем совокупность органов власти, действующих в масштабе страны или субъекта федерации либо пользующегося законодательной автономией территориального сообщества (например, область в Италии), с местными агентами этих органов (префектами, комиссарами и т.п.) вкупе с избирательным корпусом страны или субъекта федерации либо территориального сообщества с законодательной автономией.

Определяя место государства в политической системе общества, необходимо отметить, что *государство* – центр, ядро политической системы общества. Это обусловлено тем, что оно:

– выступает официальным представителем всего общества, определяет главные направления развития общества,

– обладает суверенитетом,

– способно обеспечить и защитить основные права человека и гражданина на своей территории,

– выполняет общесоциальные функции,

– имеет специальный аппарат, без которого выполнять соответствующие функции невозможно,

– устанавливает общеобязательные правила поведения – юридические нормы, то есть осуществляет правотворчество,

– выступает крупным собственником.

Разграничение политической и государственной власти:

– в отличие от политической власти, государственная власть имеет свойственные ей три основные ветви (законодательную, исполнительную, судебную) с соответствующими прерогативами,

– государственная власть, будучи публичной, выступает от имени всего общества, всего народа (а не какой-либо его части или социальной группы, являющейся

субъектом политической власти), имеет «публичную» материальную основу (казенное имущество, налоги и т.п.),

– одним из субъектов политической власти выступают органы местного самоуправления, которые, например, согласно ст. 3 и ст. 12 Конституции России являются самостоятельными и не выходят в систему органов государственной власти.

Суверенитет государства внутри страны выражается:

– в единстве и распространении государственной власти на все население и общественные организации страны,

– в общеобязательности решений органов государства на его территории и в пределах экстерриториальности (например, для граждан и учреждений, находящихся за границей),

– в прерогативе, т.е. возможности отмены и признания ничтожным любого проявления другой общественной власти,

– в исключительных полномочиях государства на самостоятельное издание, санкционирование и применение общеобязательных норм и иных предписаний, выраженных в нормативных актах (законах, указах, постановлениях, приказах и т.п.), решениях судов, органов управления и иных государственных учреждений.

Характеризуя *основные внутренние функции государства*, хотелось бы отметить следующие:

– *политическая* – направление деятельности государства в политической сфере, имеющее своей стратегической направленностью создание жизнеспособного демократического общества и обеспечение народовластия в различных формах,

– *экономическая* – направление деятельности государства в сфере экономики (выработка экономической политики; планирование; управление предприятиями, доля государственной собственности которых составляет более 50%; установление правовых основ рынка и ценовой политики; пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции; защита прав потребителей и др.),

– *социальная* – состоит в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека посредством гарантирования определенного объема благ за счет государств,

– *налогообложения и финансового контроля* – состоит в формировании и пополнении казны за счет вех видов налогов, а также предусмотренных законом финансовых сборов, пошлин и платежей,

– *экологическая* – состоит в обеспечении экологического благополучия граждан, их экологической безопасности,

– *охрана прав и свобод граждан, всех форм собственности, защита конституционного строя, правопорядка* – состоит в признании, законодательном закреплении и государственной гарантированности данных ценностей.

Характеристика основных внешних функций государства:

– *функции обороны* – состоит в поддержании достаточного уровня обороноспособности страны с целью предупреждения и отражения вооруженной агрессии и организации борьбы против подрывной деятельности иностранных государств

– *функция поддержания мирового порядка* – состоит в сохранении мира, предотвращении войны, разоружении, ликвидации ядерного оружия, а также сотрудничестве с другими государствами в борьбе с организованной преступностью, терроризмом и в регулировании международных конфликтов

– *функция интеграции в мировую экономику* – состоит в реализации интересов государства в области экономики, торговли, бизнеса, научно-технического сотрудничества посредством ее интеграции в мировую экономику

– *функция сотрудничества с другими государствами в решении глобальных проблем* – состоит в поиске и нахождении взаимоприемлемых решений проблем, которые затрагивают интересы народа и человечества в целом и требуют международного реагирования на сбои в демографической, сырьевой, космической и иных подобных сферах.

Тенденции развития функций современного государства, осуществляющих переход к новому типу общественных постсоциалистических отношений:

– расширение содержания и круга функций, перерастание многими из них лишь внутригосударственной значимости,

– кардинальное изменение содержания практически всех функций по сравнению с предыдущим (советским) этапом государственности,

– возрастание общесоциальных, общедемократических, гуманистических начал в функционировании государства,

– освоение государством новой для него роли «слуга общества и личности»,

– взаимосвязанность, скоординированность, единство целевой направленности функций государства,

– влияние на деятельность государства внутри страны и на международной арене мировой системы в целом,

– возрастание функциональной роли государства в управлении делами общества,

– формирование свободного рынка,

– установление частной собственности как основы экономической свободы индивида,

– образование среднего класса, рост совокупного национального дохода на душу населения,

– демократическое переустройство общества с утверждением приоритета прав и свобод человека, плюрализма мнений, убеждений, интересов,

– господство закона в юридически значимых сферах жизни общества,

– создание гражданского общества,

– расширение связей с другими странами, создание открытого общества.

Конституционные принципы внешней политики государства получили распространение после Первой, особенно после Второй мировой войны в конституциях побежденных государств. Они закреплены либо в преамбулах, либо в разделе об основах конституционного строя, либо в отдельных статьях основного текста Конституции.

Положения, касающиеся формирования и проведения внешней политики государства условно делятся на 3 большие группы: формулирующие принципы внешней политики; распределяющие внешнеполитическую компетенцию между федерацией и ее субъектами; разграничивающие внешнеполитические полномочия между высшими органами власти.

Демократические государства в конституционное право включают следующие положения:

1. Приверженность государства мирной внешней политике:

Ст. 9 Конституции Японии предусматривает, что «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы вооруженной силой или ее применения как средства разрешения международных споров. Право на ведение государством войны не признается». Ст. 11 Итальянской Конституции «Италия отвергает войну как орудие посягательства на свободу других народов и как способ разрешения международных конфликтов». По ст. 26 Германского Основного закона: 1. «Действия, способные и предпринимаемые с намерением нарушить мирную совместную жизнь народов, в особенности подготовить ведение агрессивной войны, противоконституционны. Они подлежат наказанию. 2. Предназначенное для ведения войны ору-

жие может производиться, перевозиться и пускаться в оборот только с разрешения Федерального правительства. Подробности регулируются федеральным законом».

2. Принцип постоянного нейтралитета.

Некоторые государства по примеру Швейцарии объявили о своем постоянном нейтралитете. В Швейцарии прямо закреплен в ст. 85 и ст. 102 Конституции. Ст. 1 Федерального конституционного закона о нейтралитете Австрии 1955 года гласит, что Австрия никогда в будущем не вступит ни в какие военные союзы и не допустит создания на своей территории иностранных военных баз». С 1981 г. постоянно нейтральным государством является Мальта, Швеция. Но принцип нейтралитета не распространяется на сферу экономических отношений и духовной свободы (Австрия – член ЕС).

3. Декларация приверженности принципам и нормам международного права и признание приоритета перед национальным правом,

4. Допущение ограничения национального суверенитета в пользу наднациональных структур. Например, по ст. 24 Германского Основного закона «Федерация может законом передавать суверенные права межгосударственным учреждениям», по ст. 25 «Общие нормы международного права являются составной частью федерального права». Аналогичные нормы содержатся в Форме правления 1974 г. в § 5 главы 10 в Швеции, Итальянской Конституции ч. 1 ст. 10, ст. 2, в преамбуле Французской Конституции 1946 г., ст. 28 Конституции Греции.

5. Конституции некоторых государств, выделившихся из более крупных, особо оговаривают *возможность участия в государственных союзах.* Так, ст. 7 Конституции Словацкой Республики 1992 г. «Словацкая Республика может на основе свободного решения вступить в государственный союз с другими государствами. Право выхода из этого союза нельзя ограничить. О вступлении в государственный союз с другими государствами или о выходе из этого союза решение принимается конституционным законом с последующим референдумом». Конституция Чешской Республики 1992 г. подобной нормы не содержит, хотя именно Словакия была инициатором распада Чехословацкой Федерации.

Французская Конституция в ст. 88 предусматривает право Республики заключать соглашения с государствами, которые желают объединиться с ней с целью развития их цивилизаций (в виду имеются прежде всего бывшие колонии Франции). Конституция Хорватии управомочивает Собор (парламент) принимать решения об объединении в союзы с другими государствами. При этом у Хорватии сохраняется суверенное право самой решать о передаче полномочий и право свободно выходить их этих союзов (ч. 4 и 5 ст. 2). Ст. 78 Конституция Союзной Республики Югославии 1992 г. наделяла Союзную скупщину (парламент) подобным правом, предусматривая вместе с тем и возможность приема в состав СРЮ других республик-членов. Во многом данное положение облегчило процесс распада на самостоятельные государства в мае 2006 г. Сербии и Черногории.

Демократические конституции последнего времени обычно содержат такие характеристики государства, как социальное, демократическое, правовое, светское. Основной закон ФРГ 1949 года (ч.1 ст.20) определяет Германию как демократическое и социальное государство, Конституция Французской республики 1958 г. (ст.1) характеризует Францию как светскую, социальную, демократическую республику, Конституция Румынии 1991 г. (ч.3 ст.1) называет ее правовым, социальным и демократическим государством.

<u>*Социальное государство*</u> предполагает, что государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия. Ч. 2 ст. 3 Конституции Итальянской Республики 1947 г. гласит: «Задачи Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и действительному

эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны».

Между конституционным требованием защиты личной свободы и требованием социального государства существует известное противоречие. Законодателю приходится балансировать между этими принципами. Принципом социального государства обусловлено следующее: а) право человека требовать от государства обеспечения прожиточного минимума, б) обязанность государства обеспечивать человеку достойные условия существования, хотя бы не бесплатно (коммунальные услуги, здравоохранение, образование, трудоустройство и пр.), в) возможные ограничения свободы договоров (например, меры по регулированию цен), г) принудительное социальное страхование определенных групп, д) требование социальной налоговой политики.

Характеристика государства как социального предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод и соответствующих государственных обязанностей. Сюда можно отнести и конституционный принцип экономического планирования (программирования) в интересах общества.

В некоторых странах предусматривается «позитивное государство» (например, в США). Основное содержание – защита дееспособных, «позитивно» проявляющих себя членов гражданского общества, среднего класса. Обязательность государства в сфере социальной охраны в основном ограничена поддержанием правопорядка и созданием экономически безопасных условий для предпринимательской и профессиональной деятельности. Принцип позитивного государства не признает формального права человека на благополучие. Это предмет личной заботы. Конституция США исходит из того, что люди имеют право на «стремление к счастью», но человек не вправе требовать «счастливой жизни» от государства и от третьих лиц, может требовать лишь безопасности и невмешательства.

Вмешиваясь в трудовые отношения, государство не обязывает предпринимателя к трудоустройству отдельного лица, выплачивать некий гарантированный уровень зарплаты, а занято только вопросами безопасности производства, экологии и т.п. Государство не столько руководит, сколько охраняет правопорядок в сфере социально-экономических отношений. Установлено обязательное социальное страхование, государство существенно сокращает свои финансовые заботы о благополучии лиц, нуждающихся в социальной защите.

Государство «социальной безопасности» предполагает некоторый гарантированный минимум благосостояния, юридически закрепленный в виде права каждого гражданина (в Великобритании). Государство юридически обязано предоставлять гражданам некоторую сумму материальных благ и услуг независимо от финансовых возможностей самого государства.

Конституционные принципы правового государства в европейских странах. Вершиной государственности западная политико-правовая мысль называет правовое государство, как такую форму государственности, где государство (государственный аппарат) связаны правовыми законами и на практике реализуются права и свободы человека и гражданина.

Среди принципов правового государства большинство исследователей называют следующие: народовластие (народный суверенитет), реализация на практике прав и свобод человека и гражданина, верховенство права (закона), разделение властей, наличие гражданского общества, взаимная ответственность государства и личности. Многие из них получили конституционно-правовое закрепление в законодательстве стран Европейского Союза, Российской Федерации и Республики Беларусь. При этом следует исходить из того, что, провозгласив себя правовыми, ни одно европейское государство не осуществило эти принципы полностью на практике.

Обилие точек зрения, нереализованность основополагающих принципов делают данную проблему по-прежнему актуальной и острой. Конституционный строй изначально предполагает демократическую правовую государственность. Практически все конституции европейских стран характеризуют свое государство как правовое, т.е. ограниченное правом, последовательно применяющее законы и правовые процедуры, обеспечивающие защиту достоинства и прав человека от административного произвола, свободу, справедливость и правопорядок.

В основе конституционализма лежит идея верховенства права и закона во всех сферах общественной жизни. Базовым актом правовой системы в европейских странах признается конституция, верховенство которой конституционно закреплено в ряде стран. Так, ст. 3 Конституции Португалии закрепляет положение, согласно которому «государство подчиняется Конституции и опирается на демократическую законность, юридическая сила законов и других актов государства, автономных областей и местных органов власти зависит от их соответствия Конституции», а Конституция Испании в ст. 9 п. 3 фактически определяет вкратце основные принципы правового государства и роль в их реализации Конституции, которая «гарантирует принцип законности, иерархию нормативных актов, их обязательное опубликование, отсутствие обратной силы у норм, предусматривающих наказание граждан или ограничение их индивидуальных прав, право на юридическую защиту, судебную ответственность за произвол органов и представителей власти». Ст. 20 п. 3–4 Основного закона Германии гласит: «Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом. Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто пытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы», ст. 120 Конституции Греции также подчеркивает, что «соблюдение Конституции вверяется патриотизму греков, правом и обязанностью которых является оказание всеми средствами сопротивления любой попытке отменить ее насильственным путем». Аналогичное положение закреплено в ст. 39 Конституции Ирландии. В Конституции Дании 1953 г. в ст. 27 для государственных служащих, назначаемых на должность королем предусмотрена торжественная присяга, в которой они обязуются соблюдать Конституцию. Принцип верховенства конституции по отношению к другим законам содержится в Конституции США в части первой ст. 6, а ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Хорватии 1990 г. гласит, что «в Республике Хорватии законы должны быть согласованы с Конституцией, а остальные предписания – с Конституцией и законом».

Одним из важнейших принципов правового государства является признание приоритетной роли личности (ст. 1 Конституция ФРГ, ст. 1 Конституция Португалии, ст. 2 Конституция Греции и др.) на основе предусмотренной особой ответственности государства, государственных органов и его служащих за осуществление правовой защиты личности. Так, ст. 103 Конституции Греции подчеркивает, что «государственные служащие являются исполнителями воли государства и служат народу, сохраняя верность Конституции и преданность Родине», ст. 40 Конституции Ирландии закрепляет обязанность государства «своими законами охранять от несправедливых нападений … и защищать жизнь, личность, доброе имя и имущественные права каждого гражданина», в ст. 28 Конституции Италии говорится, что должностные лица и служащие государства и публичных учреждений несут непосредственную ответственность по законам за деяния, совершенные в нарушение чьих-либо прав. В этих случаях гражданская ответственность распространяется также на государство и публичные учреждения. Аналогичное положение закреплено и в ст. 34 Основного закона Германии: «Если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои служебные обязанности перед третьими лицами, то в принципе ответственность несет государство или ведомство, на службе которого состоит это лицо. При наличии умысла

или грубой небрежности сохраняется право регрессного иска». Отдельную статью посвящает праву «на сопротивление любому приказу, который наносит ущерб правам и свободам личности и их гарантиям» и Конституции Португалии (ст. 21). Интересно, что в п. 2 ст. 79 Федерального конституционного закона Австрии «защита конституционных учреждений и … обеспечение условий для демократических свобод граждан» возлагается при необходимости на федеральную армию.

Одновременно предусматривается и ответственность граждан перед государством и обществом во всех конституциях. Например, ст. 70 Конституции Дании предусматривает «невозможность уклоняться от соблюдения каких-либо общепринятых гражданских обязанностей, мотивируя это своими убеждениями».

Теория разделения властей – один из ключевых принципов конституционного строя современных государств-членов Европейского Союза. Однако, существуют и некоторые особенности конституционного закрепления данного принципа в ряде Конституций. Так, ст. 6 Конституции Ирландии 1937 г. гласит, что «все власти – управления, законодательная, исполнительная и судебная в соответствии с божьим велением исходят от народа», причем, признавая законодательную власть за Парламентом, допускается в ст. 15 возможность создания и признания подчиненных законодательных органов в соответствии с принятым законом. Конституция Греции в ст. 26 предусматривает осуществление законодательных функций Парламентом и Президентом Республики, закрепляя за последним и исполнительную власть совместно с Правительством. В ряде стран глава государства выведен за пределы исполнительной власти, «являясь гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения соглашений сообщества и договоров» (ст. 5 Конституции Франции) и оказывая мощное на нее воздействие, либо являясь «символом единства и постоянства» государства (ст. 56 Конституции Испании) и осуществляя представительские функции. Однако, не следует забывать, что несмотря на национальные особенности государственности, традиции политической жизни, неповторимые черты всех европейских конституций, существует и нечто общее, отличающее их в чем-то от остальных регионов. Так, укрепила свои позиции европейская модель разделения властей, такая организация государственного управления, при которой исполнительная власть зависит непосредственно от поддержки законодательного (представительного) органа, что само по себе свидетельствует о прочных позициях парламентаризма.

Являясь непосредственно членами ЕС и мирового сообщества, европейские конституции закрепляют миролюбивые принципы внешней политики (ст. 11 Конституции Италии, ст. 29 Конституции Ирландии, ст. 26 Конституции ФРГ, ст. 7 Конституции Португалии, ст. 2 Конституции Греции и др.), возможность уступки государственного суверенитета наднациональным органам. Причем, некоторые европейские государства предусмотрели возможность уступки полномочий международным организациям еще до создания Общего рынка при выработке своих основных законов (Италия - в Конституции 1947 г., ФРГ – в Конституции 1949 г., Франция – в преамбуле Конституции 1946 г.). Другие государства приняли поправки к основным законам при вступлении в Общий рынок или позднее (в Нидерландах, Люксембурге - поправки 1956 г., в Бельгии – 1970 г., в Португалии – 1982 г.); при принятии новых Конституций: Дании 1953 г., Греции 1975 г., Испании 1978 г.; при расширении Европейского Союза в 1995 г. и 2004 г. за счет новых государств. В настоящее время европейские конституции либо декларируют приоритет принципов и норм международного права перед нормами внутригосударственного (национального) права (ст. 94 Конституции Нидерландов, большинство конституций в ЦЮВЕ), либо включает нормы международного права в систему национального права (ст. 9 Федерального закона Конституции Австрии, ст. 96 Конституции Испании, ст. 8 Конституции Португалии, ст. 25 Основного закона ФРГ, ст. 28 Конституции Греции,

ст. 29 Ирландии с оговоркой в п. 6, что «никакое международное соглашение не должно быть частью внутреннего закона государства, если иное определено Парламентом»).

Одной из важных черт правового государства, связанных с его взаимоотношениями с гражданами, является наличие юридических процедур, рассчитанных на успешную защиту личности с их помощью и без особых сложностей своих прав и законных интересов. Для соблюдения данного условия необходимо создание действенных механизмов конституционной юстиции, безусловная независимость судей, повышение их статуса, а также преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры граждан. Конституция США в разд. 1 ст. 3 устанавливает правило несменяемости судей, Конституция Японии в ст. 76 провозглашает: «Все судьи независимы и действуют, следуя голосу своей совести, они связывают только Конституцию с законами». Своеобразна и ст. 64 Конституции Франции: «Президент является гарантом независимости судебной власти».

Важным международно-правовым ориентиром для определения государства как правового является Документ Копенгагенского совещания второй Конференции ОБСЕ (июнь 1990 г.), в котором были зафиксированы основные характеристики правового государства, как его понимают страны-члены Совета Европы, принявшие этот документ. Необходимо иметь в виду, что реализация конституционных принципов возможна лишь на прочной экономической, политической, социальной, правовой и духовной основе. Это требует развитой рыночной экономики, равенства форм собственности, подлинного народовластия, политического плюрализма, гражданского общества с многочисленным средним классом, высокого уровня правовой и духовной культуры.

В правоведении в отличие от понятия «правовое государство» используется и термин «государство законности», при котором также имеется разработанная система законодательства и действующий эффективный механизм его применения, охраны юридического порядка. Теоретически государство законности может осуществлять любое, даже несправедливое, неправовое законодательство (Германия периода фашистской диктатуры). Наличие законов характеризует стабильность режима, но мало говорит о его политической сущности (даже мафия на Сицилии имеет свои твердые законы и обеспечивает их исполнение). Таким образом, правовое государство должно быть государством законности, но не обязательно государство законности является правовым.

Демократическое государство. Данная характеристика государства вытекает из содержания многих разделов конституций – об общих принципах, о правах и свободах, об организации власти. Выражается в том, что государство открывает гражданам и их объединениям возможность оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений. Дополнительные условия для этого: демократический политический режим и политико-правовая культура.

Государство не может обойтись без профессионального управленческого аппарата, именуемого бюрократией. Для того, чтобы аппарат не встал над народом и его представителями, в развитых демократических странах конституционное право предусматривает систему социального контроля за его составом и деятельностью, парламентскую и судебную ответственность, конкурсную систему комплектования государственной службы и др.

Конституционная характеристика государства как светского в зарубежных странах. Конституционная характеристика государства как светского предполагает, что религиозная политика государства основана на принципах религиозного плюрализма и равноправия всех религий и церквей, а также граждан независимо от отношения к религии

Государство не финансирует религиозную деятельность, хотя содействует развитию благотворительной, культурно-просветительной, социально-значимой деятельности религиозных организаций. Деятельность государственных органов не сопровождается

религиозными обрядами, в том числе принятием присяг религиозного характера президентами республик, депутатами, членами правительства и т.д.; религиозные объединения не выполняют каких-либо функций государственных органов; школа отделена от церкви. В светском государстве на конституционном уровне устанавливаются:

– равноправие религиозных общин (например, согласно ст. 6 Конституции Нидерландов 1983 года «Каждый имеет право свободно исповедовать свою религию или религиозные убеждения индивидуально либо в сообществе с другими верующими при условии соблюдения ограничений, установленных законом, и ответственности за их нарушение»);

– право религиозных общин на самостоятельное ведение своих дел **(**согласно абз. 3 ст. 24 Конституции Словакии 1992 года «церкви и религиозные общины самостоятельно управляют своими делами, в частности учреждают свои органы, определяют своих духовных лиц, обеспечивают обучение религии и основывают монастыри и иные церковные учреждения, независимые от государственных органов»);

– отделение церкви от государства, разделение сфер их деятельности (так, ч. 7 ст.43 Конституции Литвы устанавливает, что «в Литве нет государственной религии». А согласно ст.7 Конституции Словении 1991 года «государство и религиозные общины отделены друг от друга»);

– правовая основа взаимодействия государства и церкви **(**согласно ч.4 ст. 25 Конституции Польши 1997 года «отношения между Республикой Польша и Католическим костелом определяются международным договором, заключенным с Апостольским престолом, законами»);

– основы правового статуса религиозных общин и церкви (исходя из ч. 6 ст. 10 Конституции Албании 1998 года «религиозные объединения имеют статус юридического лица. Они независимы в управлении своими капиталами согласно своим принципам, правилам и канонам, без учета третьих интересов»);

– имущественные права церкви, особенности их реализации и пределы (например, ч. 2 ст. 138 Конституции Германии 1919 года (действие данной статьи сохраняется и в настоящее время), устанавливает, что «собственность и другие права религиозных обществ и религиозных союзов на их учреждения, вклады и прочее имущество, предназначенное для целей богослужения, учебных и благотворительных, гарантируется»).

Такая модель действует, например, во Франции, Италии, Венгрии, Чехии, странах СНГ и многих других государствах.

Вместе с тем, на практике религия и церковь иногда прочно интегрированы в политическую культуру общества, а государство фактически поощряет религиозность населения. Например, в США заседания палат Конгресса, Верховного Суда, законодательных и высших органов штатов начинаются молитвой. В военных академиях, федеральных госпиталях и тюрьмах проводятся обязательные богослужения и действуют капелланы; присяга Президента США сопровождается возложением руки на Библию и словами «Да поможет мне Бог»; национальным девизом по специальному Акту Конгресса 1956 года являются слова «Мы верим в Бога»; церковная собственность не облагается налогом; в некоторых штатах священникам делегировано право регистрировать браки. Во Франции на территории Эльзаса и Лотарингии традиционно действуют конкордаты, заключённые со Святым престолом в Ватикане. В заморском департаменте Гвиана не признаётся отделение церкви от государства.

Своеобразно закрепляются взаимоотношения государства и церкви в Болгарии. Здесь модель предпочтительной религии. Конституция Болгарии 1991 года провозглашает: «Вероисповедание свободно. Религиозные учреждения отделены от государства» (пункты 1,2 ст. 13). Однако, в той же статье устанавливается: «Традиционная религия в Республике Болгария – восточно-православное вероисповедание», т.е., с одной стороны,

провозглашается свобода совести и вероисповедания, их равноправие (ст. 37), а с другой – предпочтение определенной религии (ст. 13). На эту непоследовательность давно обращалось внимание в правовой литературе. Стоит отметить некоторые особенности закрепления взаимоотношений государства и церкви в Греции. До конституционных изменений 2018 г. открывалась Конституция преамбулой, носящей религиозный молитвенный характер. «Всякая известная религия свободна. Прозелитизм запрещается», – гласят п. 1–2 ст. 13 Конституция Греции. Однако, в пункте 3 ст. 13 Конституции говорилось уже о «господствующей религии» – восточно-православной Церкви Христовой. Далее закреплялось: «Служители всех известных религий находятся под таким же надзором государства и несут перед ним такие же обязательства, что и служители господствующей религии». Таким образом, типология модели взаимоотношения церкви и государства в Греции несколько затруднена.

Конституция Италии среди конституционно-правовых основ общественного устройства закрепляет важнейшую роль различных церквей, основой статуса которых определяются статьями 3, 7, 8 раздела «Основные принципы», а также статьями 19 и 20. Прежде всего, конституция выделяет статус католической церкви, так как более 90% населения страны являются католиками. Согласно ст.7 «Государство и Католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере». Подробно их отношения регулируются Латеранскими пактами 1929 года с изменениями и дополнениями, которые, однако, закрепляют ряд преимуществ за католической церковью для укрепления «духовного единства нации» (экстерриториальность загородных папских резиденций, охрана общественного порядка, обеспечение средств связи, водоснабжения Ватикана, освобождение священнослужителей от обязанностей военной службы, признание гражданской эффективности канонического брака и другие). Всё это оформлено, несмотря на декларирование в ст. 8 существования свободных и равных перед законом некатолических конфессий.

Новые законы о свободе совести приняты в Российской Федерации, Литве, Латвии, Чехии, Словакии, где закреплены приоритеты исторически традиционных вероисповеданий, определены испытательные сроки для впервые зарегистрированных религиозных направлений, установлены определенные законодательные ограничения для их деятельности. Так, в ФЗ Российской Федерации в ст. 3 предусматривается возможность ограничения свободы совести и свободы вероисповедания в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства, приоритетным остается «запрещение умышленного оскорбления чувств граждан в связи с отношением к религии, пропагандой религиозного превосходства, уничтожением или повреждением имущества, размещением текстов, изображений, оскорбляющих религиозные чувства граждан, вблизи объектов религиозного почитания».

Таким образом, государство пресекает деструктивную деятельность религиозных объединений, обеспечивая, прежде всего, защиту от посягательств с их стороны на права и свободы личности, защищая интересы общества в целом.

Механизм государства. Понятие и виды государственных органов.

Механизм государства (государственный аппарат) – система государственных органов, при помощи которых обеспечивается выполнение внутренних и внешних функций государства.

Государственный орган – относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих функций на организационную, материальную и принудительную силу государства.

Признаки государственного органа:

– формируется по воле государства и от его имени осуществляет свои функции,

– выполняет строго определенные, установленные в законодательном порядке виды деятельности;

– имеет юридически закрепленную организационную структуру, компетенцию (совокупность прав и обязанностей), территориальный масштаб деятельности, специальное положение, определяющее его место и роль в государственном аппарате, а также порядок его взаимоотношений с другими государственными органами4

– наделяется определенными материальными средствами (зданиями, сооружениями, транспортом, оргтехникой и т.п.);

– наделяется полномочиями государственно-властного характера, состоящими прежде всего в праве издавать различные правовые акты и обеспечивать их реализацию.

Принципы организации и деятельности государственного аппарата:

– *демократизм* – выражается в широком участии населения в формировании и организации деятельности государственных органов;

– *законность* – состоит в точном, строгом и неукоснительном исполнении и соблюдении всеми государственными органами и должностными лицами всех нормативных правовых актов;

– *подотчетность* – означает обязательность нижестоящего органа давать отчеты о своей деятельности вышестоящему органу;

– *сочетание коллегиальности и единоначалия* – предполагает коллективное обсуждение вопросов, но индивидуальное принятие решения и, соответственно, индивидуальную ответственность за их реализацию;

– *гласность* – обеспечивает информированность субъектов права (граждан, общественных объединений, предприятий, нижестоящих органов и т.п.) о практической деятельности конкретного государственного органа.

Конституционно-правовой статус государственных и самоуправляющих органов включает в себя:

– определение социального назначения этого органа (или системы органов), выраженное в его (их) задачах;

– компетенцию, которая включает функции и конкретные полномочия в отношении определенных предметов ведения. Государственный орган может делать только то, на что он прямо управомочен (частные лица – все, что не запрещено законом);

– порядок его формирования: избрание или назначение (возможны и некоторые иные способы);

– для парламента и других органов существенное значение играет их внутренняя организация (элемент статуса также). Например, наличие в парламентах одной палаты или большего числа, внутренняя организация палат (председатели, их заместители, комиссии или комитеты, депутаты и их объединения);

– порядок его работы, его процедура: законодательный процесс, бюджетный процесс, производство по выборам и назначениям должностных лиц, контрольные производства. Процедура имеет как юридическое, так и политическое значение – во многих конституциях предусмотрена ответственность государственных органов. Например, в ч. 2 ст. 65 Чешской Конституции: «Президент Республики может подвергнуться преследованию за государственную измену перед Конституционным судом на основании обвинительного акта Сената. Наказанием может быть утрата президентской должности и способности занять ее снова». Иногда устанавливается ограниченная неответственность органа или его члена.

Понятие и виды общественных объединений. Общественное объединение – добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Организационно-правовые формы общественных объединений:

– *общественная организация* – основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

– *общественное движение* – состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

– *общественный фонд* – один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных, не запрещенных законом поступлений и использование данного имущества на общественно полезные цели;

– *общественное учреждение* – не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;

– *орган общественной самодеятельности* – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижение уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его издания;

– *союзы (ассоциации) общественных объединений* – общественные объединения, независимо от их организационно-правовой формы, вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

Виды общественных объединений:

1. В зависимости от организационно-правовой формы: общественные организации, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, союзы (ассоциации);
2. По условиям членства: основанные на членстве; не имеющие членства;
3. По численности членов: малые, средние, массовые;
4. По внутренней структуре: централизованные, нецентрализованные;
5. По социальной сфере деятельности: политические, экономические, экологические и другие;
6. По территориальной сфере деятельности: международные, общенациональные, межрегиональные, региональные, местные;
7. По социально-правовому статусу: легальные, нелегальные;
8. По социальному значению: прогрессивные, консервативные, реакционные.

В политической жизни демократических государств они выполняют различные функции:

– выявляют общие интересы отдельных слоев и групп населения;

– ориентируют депутатов, органы администрации на учет этих интересов при проведении государственной политики;

– организуют общественное мнение по различным аспектам обществ, в том числе и государств, жизни;

– объединяют избирателей вокруг депутатов или кандидатов в депутаты, выступают за интересы данной организации.

Общественные объединения могут играть различную роль:

1. Общественные объединения создают в политической системе альтернативные структуры (в европейских странах, США и Канаде).

2. Общественные объединения своей деятельностью достраивают государственные структуры, не получающие достаточного развития (страны Тропической Африки).

Общественные объединения могут выступать как орудие в руках государства. В «социалистических» странах практиковались сборы взносов через домоуправление, массовые обязательные сборы членских взносов в школах, руководство этих организаций насаждалось сверху. В Румынии до 1989 г. клан диктатора Н. Чаушеску возглавлял почти все общественные организации, одновременно его члены занимали высшие государственные должности. Иногда через общественные организации происходило «законное» перераспределение части национального дохода в пользу партийно-государственной элиты в виде участия в различного рода конференциях в местах отдыха, льготных путевок в санатории и дома отдыха, командировок за границу. Имеется также опыт упоминания в конституциях стран социализма конкретных общественных объединений с указанием их официального названия.

Аналогичная ситуация складывалась при авторитарных режимах в Азии и Африки. В Центральноафриканской Империи в период правления императора-людоеда Бокассы 1 в 1976 г. им возглавлялись все общественные организации, даже молодежная и женская.

В настоящее время своеобразно решен вопрос о правовом статусе общественных объединений в Болгарии. «Объединения граждан, включая профсоюзные, не могут ставить перед собой политические цели и осуществлять политическую деятельность, присущую только политическим партиям» (ч. 2 ст. 12 Конституции). Согласно болгарскому Закону о политических партиях 1990 г., общественные организации, не зарегистрированные как политические партии, не могут осуществлять деятельность политической партии – проводить митинги, демонстрации, собрания и другие формы политической агитации в поддержку или против политических партий и кандидатов на выборах. Если это положение нарушается, окружной прокурор вправе предложить прекратить политическую деятельность или в месяц зарегистрироваться как политическая партия; в противном случае организация подлежит роспуску по ходатайству Генпрокурора.

В странах, где мусульманское право играет большую роль в жизни государства и общества, претворение в жизнь законов шариата является одним из основных условий существования общественных объединений (Алжир, Марокко, Египет, Иран и др.).

Общественные объединения обычно должны быть зарегистрированы и внесены в соответствующий реестр. Ч. 3 ст. 22 Конституции Испании гласит: «Ассоциации должны быть занесены в реестр с единственной целью – придать им гласность». В постсоциалистических странах также содержится подобное положение (например, в ст. 44 Конституции Сербии). В противном случае объединение не будет признано юридическим лицом и не сможет отстаивать свои права в гражданско-правовых отношениях. § 2 ст. 20 Гражданского кодекса Бразилии: «… тогда не сможет предъявлять иски ни к своим членам, ни к третьим лицам».

Требования к общественным объединениям обязательны систематичностью финансовой отчетности перед государственными органами; необходимо указывать все источники доходов и статьи расходов. В уставе объединения должны быть указаны лица, которые передают средства (после погашения долгов) в случае роспуска или самороспуска. При отсутствии подобного указания в уставе вопрос решается судом, в некоторых латиноамериканских странах – президентом (ст. 650 ГК Колумбии, ст. 599 ГК Эквадора). В ряде стран указано, что использование имущества после прекращения существования должно осуществляться с аналогичными целями (ст. 22 ГК Бразилии, ст. 649 ГК Колумбии).

Социально-экономическими общественными объединениями могут быть экономические союзы и ассоциации, союзы работодателей, сельскохозяйственные, ремесленные и торгово-промышленные палаты, лоббистские организации (группы давления), профсоюзы.

В последнее время в ряде стран – ограничение профсоюзной деятельности. В Великобритании с приходом к власти в 1979 г. правительства М. Тэтчер началось падение роли профсоюзов и снижение их численности, прекращение протекционистской политики по отношению к ним. Начало данной политики положил Акт о занятости 1980 г. Забастовочные мероприятия могут быть распространены только на предприятия, которые на момент проведения забастовки связаны с бастующим предприятием договором поставки. Пикеты допускаются только на предприятиях, где работают пикетчики. Предусматривается возможность принудительного арбитража при социальных конфликтах, арест забастовочных фондов.

Статус религиозных общин и церквей. Большинство стран – поликонфессиональны: в США – христиане (88%), зарегистрировано около 260 церквей, немцы ФРГ исповедывают протестантизм (47,3%), католицизм – (44,4%). В демократических государствах – равноправие религий и церквей, свобода совести и вероисповедания, церковь отделена от государства, школа – от церкви, запрещены любые привилегии и любая дискриминация по религиозным мотивам.

В демократических светских государствах оно:

– не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и определение своей религиозной принадлежности;

– не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

– не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит конституционному и текущему законодательству;

– обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Основными организационными формами религиозных объединений являются религиозная группа (осуществляет свою деятельность без государственной регистрации и приобретает права юридического лица) и религиозная организация (подразделяется по территориальному признаку обычно на централизованные и местные). Признаками религиозного объединения являются: вероисповедание, совершение богослужений, иных религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

На примере российского законодательства рассмотрим ряд аспектов, касающихся условий деятельности религиозных объединений. Так, согласно ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» существующие религиозные организации должны пройти перерегистрацию, если не имеются основания для их ликвидации в судебном порядке. Те из них, которые существуют менее 15 лет, перерегистрируются ежегодно до наступления данного 15-летнего срока. В это время они осуществляют все виды своей уставной деятельности, за исключением ряда ограничений: 1) священнослужители данных религиозных организаций не имеют отсрочек от призыва на воинскую (альтернативную гражданскую) службу, 2) не могут создавать религиозное образование учреждения, не имеют права проводить религиозные обряды в больницах и воинских частях, распространять религиозную литературу, приглашать иностранных проповедников. Религиозные организации, не прошедшие перерегистрацию до 31 декабря 1999 г., были ликвидированы в судебном порядке.

Основаниями для ликвидации в судебном порядке являются также:

– нарушение общественной безопасности и порядка, подрыва безопасности государства, угроза конституционному строю, разрушение территориального единства;

– пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной розни, человеконенавистничества;

– принуждение и разрушение семьи, склонение к самоубийству, отказу от медицинской помощи, посягательство на человеческую личность;

– использование в деятельности гипноза, наркотиков, иных психотропных средств, принуждение к совершению развратных действий;

– принуждение к отказу от своего имущества в пользу религиозного объединения, препятствование получению обязательного образования;

– воспрепятствование выходу последователя из объединения с применением реальных угроз;

– призывы к совершению противоправных действий, отказу от обязанностей.

При авторитарных и тоталитарных режимах – три тенденции отношения с властью:

а) религия и церковь преследуются властями либо полностью подчиняются им. Конституция Народной Социалистической Республики Албании 1976 г. (ныне отменена) запрещала религию;

б) религия и церковь приобретают государственный характер (в Саудовской Аравии, Иране, Пакистане);

в) религия и церковь выступают в активной оппозиции к власти. В странах Латинской Америки в 60-е гг. действовали против диктаторских режимов, засилья иностранного капитала, против официальной римско-католической церкви. Религиозные меньшинства, борющиеся против дискриминации (католики в Ольстере в Великобритании).

В данном пособии мы не рассматриваем статусы политических партий и СМК в связи с тем, что данные вопросы изучались студентами в процессе изучения смежных тем по таким дисциплинам, как политология, история государства и права зарубежных стран и славянских народов, истории политических партий и общественных движений, отчасти социологии, и другим.

ТЕМА. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. РЕФЕРЕНДУМ

1. Понятие и социальная функция выборов, их виды и периодичность.
2. Понятие и принципы избирательного права.
3. Избирательный процесс и его стадии.
4. Избирательная система, виды избирательных систем.
5. Референдум (на основе обзора конституций Франции, Бразилии, Италии, Швейцарии).

Основные понятия: выборы, избирательное право, принципы избирательного права, избирательная система (мажоритарная и пропорциональная), кумулятивный вотум, панаширование, преференциальный вотум, избирательная квота, абсентеизм, отзыв, референдум, плебисцит.

Краткое содержание ответов.

Посредством выборов формируются парламенты, главы государств, в редчайших случаях непосредственно избирается гражданами премьер-министр (в 1996–2001 гг. такие выборы были в Израиле), избираются органы местного самоуправления, в ряде англоязычных стран – судьи и атторнеи (прокуроры), коллегией управомоченных лиц избираются судьи высших судов, генпрокурор, иные должностные лица.

Выборы – процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования управомоченных лиц при условии, что на каждый предоставляемый мандат может претендовать в установленном порядке два или более кандидата.

Целями выборов являются:

– легитимация и стабилизация политической системы, а также легитимация конкретных институтов власти: парламента, правительства, президента и др.;

– перевод политических конфликтов в русло их институциализированного мирного урегулирования. Выборы позволяют открыто и публично представить противоречивые интересы, ценности, идеи, определить реальную поддержку позиций той или иной стороны конфликта;

– политическая социализация населения, развитие его политического сознания и политического участия. В период выборов резко расширяется поток политической информации и пропаганды, граждане приобретают политические навыки и опыт;

– селекция и отбор политической элиты, так как в ходе выборов воспитываются и выдвигаются наиболее подходящие для осуществления указанных функций личности и отсеиваются неподходящие, происходит утверждение и «закат» политических лидеров;

– контроль за институтами власти, так как в результате создается важнейший институт контроля за правительством – парламент, а также формируется оппозиция, обычно ревностно следящая за соблюдением конституции и законов и готовящаяся к выполнению функций политического руководства;

– смена политического курса (например, избрание левой партии после длительного правления правых);

– смена конкретных лиц у власти при сохранении политического курса (в 1990 г. руководством правившей в Великобритании Консервативной партии было решено сменить лидера, вместо М. Тэтчер был избран Д. Мейджор, который продолжил ее политику);

– расширение коммуникаций, отношений представительства между институтами власти и гражданами, так как выборы – важнейший канал обратных связей между гражданами и властью.

Виды выборов. Выборы бывают прямыми (граждане голосуют непосредственно за кандидатов), косвенными и многоступенчатыми; полными и частичными (дополнительными); очередными (в установленный срок) и внеочередными, повторными (если выборы признаны несостоявшимися); национальными (по всей стране), региональными и местными (локальными), посредством которых избираются органы местного самоуправления. Существуют иногда специфические названия: во Франции выборы в генеральные советы департаментов называются кантональными.

Избирательное право употребляется в двух значениях: объективном и субъективном.

Объективное избирательное право – это раздел конституционного права (отдельные нормы, регулирующие избирательное право, относятся также к уголовному праву – наказания за преступления, связанные с выборами; к административному праву – некоторые вопросы материального и технического обеспечения избирательных комиссий и т.д.) Нормы, регулирующие избирательное право, содержатся в конституциях (принципы избирательного права), в законах о выборах, (форма кодексов во Франции, Испании, Австрии), причем в субъектах федерации могут действовать свои законы о выборах органов и должностных лиц. Могут быть избирательные нормы в декретах президента, в постановлениях правительства, в решениях конституционных судов, инструкциях центральных избирательных комиссий (в актах верховных избирательных трибуналов в ряде стран Латинской Америки).

В субъективном смысле избирательное право – право конкретного лица участвовать в выборах. Необходимо быть включенным в список избирателей, если избиратель придет с удостоверением на право голосования в другой избирательный участок, он должен быть внесен в дополнительный список избирателей.

Принципы избирательного права: всеобщность, свобода, равенство, непосредственность, тайное голосование.

Всеобщее избирательное право. Существуют условно технические, охранные и дискриминационные цензы (избирательные ограничения)

Технические цензы предусмотрены в отношении недееспособных (умалишенных, несовершеннолетних), иностранцев и т.д. Существует активное и пассивное избирательное право. Лицо, имеющее активное избирательное право, может не обладать пассивным. Гражданин США, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35-летнего возраста. Обратное соотношение не встречается. В Италии Президентом можно стать с 50-летнего возраста.

Охранные цензы распространяются на военных и государственных служащих (в Бразилии, Перу, Эквадоре и других латиноамериканских странах), в странах с политикой разрушения трайбализма – ограничение избирательного права вождей племен и кланов.

Дискриминационные: по полу, расе, «низкому» имущественному и социальному положению, для инакомыслящих по политическим мотивам и т.д. Так, в Швеции учет избирателей ведут налоговые управления. Рассмотрим некоторые избирательные цензы более подробно.

Возрастной ценз в большинстве стран – с 18 лет; в Бразилии, Кубе, Никарагуа – с 16 лет, иногда бывает более высокий (20 лет в Марокко, 21 год – Боливия, Пакистан, Малайзия, Кувейт). Повышенный ценз предусмотрен иногда для членов верхней палаты парламента: в Италии в нижнюю – с 18 лет, в верхнюю – принимают участие в выборах избиратели с 25 лет.

Ценз оседлости, ценз гражданства (не предполагает постоянного проживания). По разд. 3 ст. 1 Конституции США 1787 г. членом Палаты представителей Конгресса может быть избрано лицо, состоящее в гражданстве не менее 7 лет, сенатором – не менее 9 лет. В Аргентине – право голоса предоставляется лишь спустя 3 года после получения гражданства, в Тунисе – через 5 лет, в Таиланде – натурализированные граждане не получают избирательного права; в Литве – необходимо 3 года постоянно жить в стране.

Имущественный ценз предполагает обладание имуществом определенной стоимости, жильем, квартирой. Образовательный ценз, ценз грамотности. В Турции кандидат на должность президента должен иметь высшее образование, в Бразилии не могут быть избранными неграмотные. Религиозные цензы (например, в Иранском парламенте необходимо активно исповедовать ислам).

В некоторых странах для обладания пассивным избирательным правом необходимо уметь читать и писать на государственном языке (в Сенегале, Габоне – по-французски, в Малави, Нигерии – по-английски); владеть государственным языком (в Молдове, Казахстане, Узбекистане, Украине, странах Прибалтики). В Прибалтике не могут быть избраны в парламент бывшие работники МВД, службы безопасности в период существования СССР. Бывают ограничения по полу (ликвидировано в Швейцарии на федеральном уровне в 1971 г., Лихтенштейне в 1984 г., США – в 1920 г., Великобритании – в 1928 г.).

Моральные цензы. В Исландии требуется, чтобы избиратель вел хороший образ жизни, свободно распоряжался своим имуществом (то есть не состоял под опекой), в Мексике – не голосуют лица, злоупотребляющие наркотиками, избирательные права приостанавливаются в случае бродяжничества или систематического пьянства в преду-

смотренном законодательством порядке, в Нидерландах, Дании, Швеции – лишенные родительских прав.

Обязательный вотум – юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании. В Конституции Итальянской республики 1947 г. – санкции исключительно моральные, в Австрии – штраф, в Греции до недавнего времени возможно было даже лишение свободы, в Бельгии – за неучастие в 1-ый раз объявят выговор или штраф, на 2-ой раз – штраф покрупнее, если после первого раза прошло от 6 до 10 лет, вывесят фамилию избирателя в специальном списке на здании коммунальной администрации по месту его жительства, затем следует лишение избирательных прав, в Аргентине уклоняющееся от участия в выборах лицо штрафуется и лишается возможности в течение 3 лет занимать государственные должности.

Равное избирательное право – это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона.

Избирательное право является равным; если:

1. Каждый избиратель имеет равное число голосов: обычно один голос, но может быть два (например, на выборах в нижнюю палату парламента Германии один голос отдают за партийный список, второй – за конкретного кандидата по избирательному округу) и более;

2. В стране существует единый избирательный корпус, то есть все избиратели не разделены на социальные или иные группы с неодинаковым представительством. Альтернативный пример: в Китае городское и сельское население представлено неодинаково (1 депутат избирается от городского населения в 8 раз меньшей численности, чем от сельского, особую курию представляют военнослужащие);

3. Депутат избирается от равного числа жителей или избирателей;

4. Соблюдаются одинаковые требования к порядку выдвижения кандидатов, ведению предвыборной агитации и определению результатов выборов;

В некоторых странах допускаются отклонения от принципа равного избирательного права, имеющие целью гарантировать представительство групп общества, которые иначе могут его не получить.

Специальные представительства существуют более чем в 25 странах. Так, в Бангладеш из 330 мест в парламенте 30 резервируется для женщин, в Бутане из 150 мест 10 отдаётся буддистским монастырям, в Индии – 2 места в Народной палате (нижней палате Парламента) из 545 принадлежат англо-индийской общине, в Индонезии из 500 мест в Совете народных представителей до 2004 года 100 принадлежадо вооруженным силам, во французском Сенате – 12 сенаторов, которых назначает Президент, проживают за границей, избираются Высшим советом французов.

Прямое и косвенное избирательное право

Прямое – избиратель принимает решение непосредственно о конкретном кандидате на выборную должность, голосует за реального человека. Между избирателем и кандидатом нет каких-либо инстанций, непосредственно определяющих персональный состав депутатов (например, в США, Италии, Польше, Мексике, Австрии, Болгарии).

При косвенных выборах из-за их деперсонификации и абстрактности снижается интерес граждан к участию в голосовании, что способствует развитию абсентеизма, искажению воли избирателей в пользу крупных партий и блоков, так как на каждом уровне выборов теряются голоса партий-аутсайдеров (применяются в США, Индии, Германии, Франции, Финляндии).

Например, выборы президентов осуществляются следующими способами:

1. Выборы президента практиковались ранее через референдум: Сирия, Египет (до 2011).

2. Выборы на всеобщих прямых выборах: Франция, Австрия, Ирландия, Исландия, Португалия, Польша, Румыния, Сербия, Украина, Литва, Азербайджан, Туркменистан, Россия, Монголия, Кипр, Республика Корея, Шри-Ланка, Мексика, Сингапур, страны Латинской Америки и Африки; Чехия (с 2013 г.), Турция (с 2014 г.), Молдова (с 2016 г.).

3. Выборы парламентом и другими представительными органами: Армения (с 2015 г.), Италия, Германия, Швейцария, Греция, Мальта, Венгрия, Латвия, Индия, Пакистан, Индонезия, Ливан, Тайвань, Израиль, ЮАР, Эстония.

4. Выборы коллегией выборщиков: США.

Косвенными выборами избираются также в Беларуси, Казахстане, во Франции, в Индии члены верхней палаты парламента.

Тайные выборы – решение конкретного избирателя не должно быть кому-либо известно. Обеспечивается закрытой процедурой голосования, наличием специальных кабин для голосования (США фактически отказались от бюллетеней в пользу избирательных машин для голосования), одинаковостью бюллетеней, опечатыванием избирательных урн, строгим наказанием за нарушение избирательной тайны и т.д. В Великобритании обеспечивается с 1873 года путем подачи бюллетеня в специальной кабине.

Общие принципы демократической организации выборов:

– *гласность,* предполагающая свободный доступ к информации об образовании избирательных округов и участков, составе избирательных комиссий, итогов регистрации, сведений о кандидатах и их доверенных лицах; предвыборных программах кандидатов и избирательных объединений; итогах голосования и результатах выборов, публикацию этих сведений в печати, оглашение по радио и телевидению, общественный контроль за проведением выборов. В Узбекистане при проведении голосования и подсчете голосов имеют право присутствовать по одному представителю от политических партий, выдвигающих кандидатов, выборных органов государственной власти, органов самоуправления граждан, представители СМИ. Их полномочия должны быть подтверждены соответствующими документами.

– *свобода выборов* означает отсутствие давления на избирателей, активистов, кандидатов и организаторов выборов. Примерами давления могут служить расправы с активистами и сторонниками партий-конкурентов, угрозы снятия с должности руководителей, не сумевших «организовать» победу правящей партии, запугивание увольнением работников за отказ ставить подписи в поддержку кандидата.

– состязательность, конкурентность выборов,

– периодичность и регулярность выборов,

– равенство возможностей политических партий и кандидатов.

– формирование независимых, беспристрастных и компетентных органов управления избирательным процессом, прежде всего избирательной комиссии, которая должна толковать избирательный закон, определять правила и процедуру проведения выборов, организовывать работу избирательных участков, проверять подлинность собранных подписей в поддержку кандидатов, регистрировать избирателей и кандидатов, готовить предвыборные материалы и т.д.

Несовместимость

Несовместимость в Великобритании совпадает с неизбираемостью: профессионально оплачиваемые судьи, военнослужащие, полицейские, депутаты местных представительных органов, члены любых органов, назначаемых короной, священнослужители могут баллотироваться на выборах только в том случае, если предварительно уйдут в отставку со своих должностей.

Во Франции неизбираемость предусмотрена для лиц, лишенных судебным решением пассивного избирательного права, находящихся под опекой, префектов и некоторых

других должностных лиц. В Испании предусмотрен более широкий список: члены королевской семьи, председатели Конституционного и Верхнего трибунала, Государственного Совета, генпрокурор, защитник народа и его помощники, действующие магистраты, судьи, прокуроры, военнослужащие, полицейские, местное чиновничество, директор Бюро списка избирателей, управляющий банком Испании и его помощники, президенты и управляющие делами социального страхования, генеральный директор государственного радио и телевидения, все его служащие и другие. В Германии пассивное избирательное право может быть ограничено для чиновников, служащих публичной службы, профессиональных солдат по временному контракту, судей.

Стадии избирательной компании:

1. Создание избирательных округов и избирательных участков.
2. Создание избирательных органов (комиссий, бюро и т.п.).
3. Составление списков избирателей.
4. Выдвижение кандидатов.
5. Предвыборная агитация.
6. Голосование.
7. Подсчет голосов и установление итогов голосования.
8. Возможный второй тур голосования или новые выборы.
9. Окончательное определение и опубликование результатов выборов.

Назначение выборов происходит двумя способами:

1) уполномоченный государственный орган произвольно назначает дату выборов (обычно на выходной день) по мере приближения срока окончания полномочий органа, который необходимо избрать (обычно за 3-4 месяца до проведения выборов). Например, выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ, первое воскресенье после истечения его конституционных полномочий (за 100–90 дней до этого дня), а также в последнее воскресенье перед днем, когда истекают 3 месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ за 110–90 дней в третье воскресенье месяца, в котором истекает срок Государственной Думы предыдущего созыва. В Великобритании приказ о назначении выборов в Палату общин издается сразу после прекращения полномочий, а, следовательно, состав созывается уже через 20 дней после роспуска предыдущего, в Испании выборы проводятся в период между 30 и 60 днями до окончания мандата Конгресса депутатов и т.д.

2) дата выборов определена заранее (например, выборы президента США проводятся каждый високосный год в «первый вторник после первого понедельника ноября», а выборы в Палату представителей, 1/3 Сената и части губернаторов – каждый четный год). Избирательные мероприятия начинаются сами собой по мере приближения данного срока.

Создание избирательных органов. Обычно называются избирательными комиссиями, в Латинской Америке предусмотрены избирательные трибуналы, избирательные советы, гражданский регистр (орган, который курирует списки избирателей). Избирательные трибуналы сочетают также некоторые судебные и административные функции: могут уволить должностных лиц в отставку за нарушения по выборам, но к уголовной ответственности привлечь не могут – это право суда.

Избирательные органы могут формироваться судами (Коста-Рика), парламентом (Узбекистан), правительством (Австрия), органами местного самоуправления (местные избирательные комиссии в Украине), вышестоящими избирательными комиссиями. Члены их рассматриваются как должностные лица, хотя в некоторых странах (в Германии, в Великобритании) часть работает на общественных началах. Во многих странах

членство в избирательной комиссии рассматривается как оплачиваемая государственная должность (в Испании).

1. Существуют общегосударственные избирательные комиссии (называются центральными или национальными), в федеративных государствах создаются в субъектах федерации (например, в США),
2. Территориальные (в административно-территориальных единицах);
3. Окружные (в избирательных округах);
4. Участковые избирательные комиссии для составления полного списка избирателей, проведения голосования, подсчета голосов (создается на пунктах голосования (участках)).

Бывают постоянными (Испания) и временными – на период выборов. Центральные комиссии, избирательные трибуналы, гражданский регистр действуют на постоянной основе, иногда на постоянной основе действуют территориальные комиссии.

Центральные избирательные комиссия в Мексике, Германии образуются из представителей партий, выдвинувших кандидатуры на выборах, но возглавляет их государственный чиновник (в Мексике – возглавляется государственным секретарем, т.е. министром по внутренним делам). В Индии, Пакистане, Сирии – центральная избирательная комиссия целиком состоит из постоянных государственных служащих. Во многих странах она не создается, ее роль выполняет министерство внутренних дел (Великобритания, Италия, Франция, Израиль, Бельгия). В США есть федеральная избирательная комиссия, работающая с жалобами на нарушение избирательного законодательства. Вопросами непосредственно проведения выборов ведают штаты, хотя есть федеральные законы, регулирующие некоторые стороны избирательной компании.

Окружные избирательные комиссии в Австрии, Германии и других странах состоят из представителей партий, делегируемых в состав комиссий, но возглавляет их назначенный чиновник (в Бельгии во главе стоит мировой судья или председатель суда низшей инстанции). В Италии, Франции в их состав входят депутаты местного самоуправления, судьи, чиновники, но не представители партий. В Великобритании окружные комиссии не создаются, их роль выполняют шерифы – должностные лица, ответственные за общественный порядок, а также избранные мэры городов, возглавляющие органы местного самоуправления. В Польше воеводские избирательные комиссии состоят из судей местных апелляционных судов, воеводских и районных судов по предложению министра юстиции.

Участковые комиссии могут состоять из служащих органов местного самоуправления, формируемых исполнительными комитетами местных представительных органов (страны социализма). В странах англосаксонского права часто нет участковых избирательных комиссий. Их роль выполняют чиновники-регистраторы, в качестве которых выступает клерк местного совета, участковые инспектора, которые могут для технической работы нанимать временных сотрудников. Но при выдаче бюллетеней, подсчете голосов присутствуют представители кандидатов, политических партий, прессы. В Польше они образуются Правлением общины из числа избирателей, в США – участковые избирательные комиссии состоят из представителей партий.

При организации *избирательных округов* соблюдаются следующие требования:

– они должны быть примерно равными по числу проживающих в них избирателей (в РФ избирательные округа с возможным отклонением на 10%, в малозаселенных местах Севера возможны отклонения на 15%; законодательство ФРГ предусматривает наибольшие отклонения от средней численности населения округа – на 25%, в большинстве стран – на 10–15%);

– избирательный округ должен иметь целостную территорию и создаваться в рамках административно-территориальных единиц (земель, штатов, областей);

– каждая провинция должна иметь число округов, пропорциональных населению;

– периодически избирательные округа должны полностью перекраиваться (1 раз в 10 лет – в США и Бельгии, в Великобритании – в 8–12 лет, в Германии – в 15 лет).

Избирательные округа могут быть:

– одномандатными (от каждого избирается только 1 депутат) и многомандатными (несколько депутатов). В редких случаях (выборы президента, парламента по общенациональным спискам) единым избирательным округом может быть вся страна;

– территориальными (по месту жительства), производственными (КНР, КНДР), реже – по этническому признаку (Сингапур, Фиджи до 2014 г.).

При составлении *списков избирателей* их регистрация может быть:

– обязательной (списки составляются на основании данных персональной регистрации граждан по месту жительства): в Германии, Швейцарии, Швеции, странах СНГ, странах ЦЮВЕ,

– фиксированной (списки составляются на 1 год вперед, после чего в них нельзя вносить изменения) – в Великобритании, Канаде,

– добровольной – избиратель должен сам прийти в соответствующий орган зарегистрироваться (в штатах США).

Например, в Великобритании списки составляются ежегодно чиновником по регистрации на основании данных, сообщаемых домовладельцами. Список должен быть составлен к 10 октября. С 1969 г. предусмотрено составление дополнительных списков избирателей, в которые включаются лица, достигшие 18 лет ко дню голосования на соответствующих выборах. 29 ноября – вывешиваются в публичной библиотеке и ином здании общественного предназначения. Возражения против неправильностей принимаются до 16 декабря. С 16 января он действителен для любых выборов, которые будут проведены в течение 12 месяцев. Местные выборы проводятся в четверг первой полной недели в мае того года, в который истекают полномочия совета или части (1/3) советников. При совпадении местные выборы проводятся одновременно с парламентскими. Аналогично – в Индии, Индонезии, Испании, где списки также составляются избирательными агентами местных органов. Во Франции списки избирателей – постоянные, и их пересмотр производится ежегодно. Составляются комиссией из мэра коммуны; делегата, назначенного префектом и одного представителя муниципального совета, которая работает между 1 сентября и 10 января. В Италии списки избирателей составляются избирательной комиссией, включая мэра коммуны и 4 членов, назначенных коммунальным советом, и пересматриваются каждые полгода. В Польше государственная регистрация проводится правлением общины. В Болгарии границы избирательных районов, их наименование и нумерация определяется указом президента за 50 дней до выборов. В Китае в списки не вносятся лица, лишенные политических прав, совершившие «контрреволюционные преступления».

Выдвижение и регистрация избирателей. Официально начинается со дня, указанного в акте о назначении выборов или в избирательном законе. После регистрации разрешается вести предвыборную агитацию.

Существуют различные *способы выдвижения:*

– самовыдвижение (Франция, Япония, Вьетнам), но требуется обычно поддержка подписями незначительного числа избирателей. Во Франции – только письменное согласие кандидата выступить в данном качестве, избирательный залог (при выборах в депутаты Национального собрания), при 5% полученных голосов – возвращается. В Великобритании – избирательный залог также возвращается при 5% голосов избирателей;

– выдвижение политическими партиями. Иногда допустимо только партийное выдвижение (Австрия, Португалия, Индонезия). В США, Турции – выдвижение

кандидатов тайным голосованием на партийных собраниях (на собрание приходят лица, считающие себя сторонниками той или иной партии). В Испании – генеральные агенты политических партий предоставляют списки кандидатов; в Италии – от 1,5 тыс. до 2 тыс. подписей, в Болгарии требуется 2 тыс. подписей;

– предоставляется различным общественным объединениям (КНР, Куба);

– группой избирателей, не обязательно оформленной как собрание: можно выступать и порознь. Один избиратель может выдвинуть кандидатуру в Индии, Франции, Японии (часто это и есть самовыдвижение), 2 – в Канаде, 10 – в Великобритании, Ирландии, 25 – в Нидерландах, Дании;

– праймериз («первичные» выборы), которые бывают партийными (для участия в них нужно устно подтвердить свою партийную принадлежность) и беспартийными (участие в них не связано с партийностью кандидатов и избирателей) – в США, Кении;

– от национальных меньшинств (Китай, Польша).

Во Франции при формировании Национального собрания регистрацию кандидатов осуществляет префект департамента, на президентских выборах – Конституционный совет, который может даже аннулировать результаты голосования. Кандидат не может выдвигаться более чем в одном избирательном округе, так как были случаи, когда депутат избирался одновременно в 26 департаментах. *В Польше* право выдвижения предоставляется избирателям, партиям, политически общественным организациям, во всепольском списке – не менее 69 депутатов, зарегистрированных в половине избирательных округов. *В Болгарии* – кандидат в депутаты формирует инициативный комитет от 5 до 7 человек. Для независимого кандидата необходимо собрать 1 тысячу подписей. *В Венгрии* – избиратели и партия выдвигают кандидатов ¼ избирательных округов по одноместным округам; по общенациональному списку – в 7 территориальных избирательных округах.

В Японии – кандидаты вносят избирательный залог, который возвращается, если кандидат набирает 1/5 часть голосов от квоты в данном округе; в Палату советников – 1/8 часть голосов от квоты. Запрещен обход домов избирателей и агитация на дому, против других кандидатов, телевидение используется только в течение 3 минут. Используются ежедневные 8-часовые поездки, 5–6 выступлений в различных городах с крыши автобуса, тысячи рукопожатий с избирателями, пресс-конференции. Как правило, японцы голосуют из-за признательности по совету близких (гири). В парламенте часто «наследуются» места (каждый 3-й депутат от ЛДПЯ имеет в парламенте родственников, 25% парламентских мест передается в семьях по наследству). *В Индонезии* – не могут быть выдвинуты лица, состоявшие ранее в Компартии или связанных с ней организациях. Документ о выдвижении подписывается минимум 2 членами руководства соответственной организации. В *Китае* – если численность населения национального меньшинства менее 15%, то норма представительства может быть уменьшена наполовину, при особой малочисленности «от нее также должен быть избран один депутат» (ст. 16 Закона о выборах).

Особенности предвыборной агитации можно рассмотреть на следующих примерах: в *Болгарии* – ведение обязательно на официальном языке – болгарском. Проводятся опросы общественного мнения о возможных результатах выборов, опубликование которых прекращается за 14 дней до выборов. Каждый кандидат может иметь до 10 представителей (доверенных лиц). В этот период кандидаты в депутаты не могут задерживаться и привлекаться к уголовной ответственности (кроме случаев при совершении тяжкого преступления). Предусматривается гласность финансирования избирательной компании, запрещены пожертвования от иностранных государств, юридических и физических лиц, устанавливаются максимальные пределы пожертвований для отечественных юридических и физических лиц. В Великобритании запрещается

посещение избирателей по месту жительства, но можно предложить им доставку на выборы на «партийном» автомобиле, применяется рассылка писем избирателям, пользуясь информацией компьютера о каждом избирателе. По традиции лейбористы и консерваторы делят эфирное время поровну, остальные партии – половину их времени. СМИ несут ответственность за содержательную часть передач и могут выступать соответчиками по искам о диффамации, клевете, неуважении к суду, нарушении расового равноправия. К числу «бесчестных и незаконных приемов на выборах» относятся прямой подкуп избирателей, устройство для них обедов и развлечений, использование угроз, ложная информация об избирательных расходах, преднамеренное превышение предельной суммы избирательных расходов.

В Испании возмещаются расходы, связанные с изготовлением избирательных конвертов и бюллетеней, пропагандистскими мероприятиями, наймом помещений, транспортными расходами, оплатой непостоянного персонала политических партий, но существуют пределы за каждое место, полученное в Конгрессе депутатов и Сенате и т.д. *В Германии* – каждой партии, получившей на выборах в Бундестаг и Европарламент не менее 0,5% голосов, выдаются денежные средства за каждый голос.

Предвыборная агитация проходит в следующих формах: митинги, пикетирование, встречи кандидатов с избирателями, выступления кандидатов в СМИ, теледебаты между кандидатами, распространение печатной продукции (листовок, плакатов, писем).

Источники финансирования выборов

1. Свободное финансирование, когда пределы расходов на избирательную компанию и состав плательщиков не ограничены. В Швеции – государство оплачивает некоторое количество избирательных бюллетеней, сверх того расходы несут сами партии.

2. Государственное финансирование, когда все расходы на выборы несет государство. Часто выдается в качестве возмещения избирательных расходов после выборов (в Канаде, Финляндии, Швеции, Италии; Германии, Чехии при определенных условиях.). В некоторых странах (Казахстане, Польше) государство не вправе выделять средства партиям или кандидатам для избирательной компании.

3. Чаще всего встречается упорядоченное законом смешанное (государственно-общественно-частное) и ограниченное финансирование выборов.

В большинстве стран голосуют бюллетенями: официальными (изготовленными государством) и неофициальными (во Франции, Швеции печатаются партиями, но по государственной форме).

В ряде стран часть избирателей использует для голосования избирательные машины (Нидерланды, многие штаты США, часть избирательных округов в Индии). В последние годы в Бразилии (с 1989 г.) используют машины в ряде округов. Результат голосования немедленно передается в итоговый центр.

Избирательные системы и их разновидности

Избирательная система (в узком смысле слова) – способ распределения мандатов между кандидатами.

При *мажоритарной системе квалифицированного большинства* закон устанавливает определенный процент голосов, который должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным. В Италии до реформы 1993 г. было установлено, что кандидат в сенаторы, чтобы был избранным в первом туре, должен получить не менее 65% всех поданных голосов избирателей. В связи с этим в первом туре избирали в лучшем случае семь сенаторов из 315, иногда одного, а то и никого. Президент Коста-Рики, чтобы быть избранным в первом туре, должен получить более 40% голосов всех зарегистрированных избирателей, в Греции – 2/3 от общего числа депутатов парламента; в Чили в двухмандатном округе на выборах в парламент (нижняя Палата депутатов) партия, получившая 2/3 голосов избирателей, участвовавших в выборах, получает оба

места; если ни одна партия не получила такого большинства, по одному месту получат две партии, набравшие больше голосов, чем другие.

При *мажоритарной системе абсолютного (простого) большинства* для избрания необходимо получить минимум 50% плюс один голос от:

– в первом случае, всех поданных голосов;

– во втором случае, общего числа зарегистрированных избирателей (самое жесткое требование);

– в третьем случае, общего числа поданных действительных голосов.

Данная избирательная система используется при выборах президентов Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы и их парламентов, президента Болгарии, Португалии, Польши, во Франции; верхней палаты – в Бразилии, в большинстве кантонов и в верхнюю палату Швейцарии, при выборах нижней палаты во Франции, парламента Шри-Ланки и др.

При мажоритарной системе относительного большинства избранным считается тот кандидат (список), который получил наибольшее число голосов, чем любой из его соперников. Мажоритарная система относительного меньшинства применяется при избрании части Палаты представителей и Палаты советников в Японии, Конгресса США, Сената в Испании, Сената в Польше, нижней палаты парламента в Индии, в Великобритании и других странах.

Мажоритарная система относительного меньшинства имеет свои *преимущества*: она всегда результативна, понятна избирателям, экономна, позволяет крупным партиям получить «твердое» большинство и сформировать устойчивое правительство. Главные ее *недостатки* в том, что часто депутат избирается меньшинством избирателей, «теряются» голоса, поданные за других кандидатов, искажаются результаты голосования в масштабе всей страны при представительстве в парламенте.

Очень редко используются еще две разновидности мажоритарной системы: единого непереходящего голоса, кумулятивного вотума. Систему единого непереходящего голоса иногда называют полупропорциональной, создаются многомандатные округа (как в пропорциональной системе), но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из того или иного партийного списка, содержащегося в бюллетене. Избранными считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие, т.е. действует принцип мажоритарной системы относительного большинства: в Китае – более половины голосов, в Испании при выборах в Сенат. Таким образом, выборы проходят частично по многомандатным округам, но результаты определяются по мажоритарной системе.

Пропорциональная избирательная система.

Достоинства пропорциональной системы в том, что она:

– не устраняет с политической арены мелкие партии;

– динамична – позволяет быстро организоваться новым партиям и быстро выходить на политическую «сцену»;

– способствует более частой сменяемости власти;

– помогает парламенту четко структурироваться;

– укрепляет многопартийность и политический плюрализм.

Недостатками пропорциональной системы является то, что:

– объединение во многом разнородных партий часто приводит к обострению противоречий между ними, распаду межпартийных коалиций и правительственному кризису;

– политика коалиционного правительства отличается большей эклектичностью и меньшей последовательностью;

– голосуя за партийный список, избиратели часто знают лишь его лидеров и не знают остальных членов;

– в партиях (особенно в парламентских фракциях) обычно господствует диктат партийной верхушки, жесткая партийная дисциплина, депутаты, боясь потерять к следующим выборам место в партийном списке, могут отстаивать узкопартийные интересы;

– нет системы обратной связи между конкретными депутатами и конкретными избирателями.

Применение *пропорциональной избирательной системы* возможно при наличии ряда условий:

1. Выборы должны быть непременно партийными (избиратели голосуют за списки кандидатов, составленные партиями).

2. Избиратели голосуют за определенный список или же против всех партийных списков. Партии могут вступать в блоки и участвовать в выборах объединенным списком.

3. Избирательные округа являются многомандатными или общенациональными, но не одномандатными.

4. Депутатские места распределяются пропорционально полученным на выборах голосам.

Партийные списки бывают:

– жесткими (депутатские места распределяются в соответствии с очередностью в партийном списке);

– полужесткими (депутатские места обязательно получат первый или три первых номера партийного списка – лидеры данной партии, все остальные места распределяются в соответствии с преференциями избирателей);

– все депутатские места будут распределены с учетом предпочтений избирателей.

Для того чтобы стать обладателем депутатских мандатов, каждая партия должна получить некоторое число голосов, которое называется квотой, избирательным метром. Количество депутатских мест равняется числу полученных ею квот.

Пропорциональная избирательная система применяется в Бразилии с учетом преференций, в Финляндии, Швеции, Норвегии, Бельгии, Голландии, Болгарии, Германии (при применении смешанной системы), в Латвии, Израиле, Испании по методу д'Ондта, на выборах в Национальный совет в Швейцарии с допущением панашированния, в Индонезии. В ряде стран законодательством страны предусмотрено определение естественной квоты Хэйра (в Румынии, Эстонии) по формуле х:у, где х – общее количество поданных по округу голосов, у – число мандатов (депутатских мест) по данному округу, но очень часто оказываются остатки (неиспользованные голоса). Например, квота по округу равна 20 тыс. голосов, а партия набрала 56 тысяч голосов. 56:20 = 2 места, а в остатке 16 тысяч голосов, и этого числа недостаточно для квоты. Возможен метод искусственной квоты, где способ вычисления называется системой Гогенбаха-Бишофа. по формуле х: (у + 1). Иногда к делителю прибавляется цифра 2,3. Квота Друпа = (общее число поданных голосов: (число мандатов + 1)) + 1.

Часто действует правило наибольшего остатка, которое требует передать нераспределенные мандаты партиям, у которых остаток голосов самый большой. Замечено, что правило наибольшего остатка (особенно при использовании квоты Хэйра) благоприятствует небольшим партиям, «подбирающим» после первого распределения мандаты.

Дополнительные правила распределения мандатов при пропорциональной системе. Первое – правило наибольшего остатка. Если в законе страны сказано, что нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов. *Второе – правило наибольшего избирательного числа.* Если в законе указано это правило, то места, нераспределённые по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов. В нашем примере его получают партия А и следующая за ней по числу голосов партия Б.

Третье – суммировать в масштабах страны все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспределенное число мест по стране в целом, а затем вычислить новую квоту для страны в целом, и по этой квоте распределить между партиями оставшиеся места. Она легко применима, когда по всей стране, по всем округам баллотируются списки кандидатов от одних и тех же партий. Применение становится затруднительным, когда в разных кругах списки кандидатов выставляют разные партии: одни из них действуют по всей стране, а другие – только в местных масштабах.

Четвертое применяется преимущественно в общегосударственных округах. Например, некоторые партии собрали меньше установленного в законе процента голосов и не были допущены к распределению мест. В этом случае оставшиеся нераспределенные мандаты передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями.

Во многих странах используется *метод делителей.* Например, метод д' Ондта позволяет единовременно распределять между партиями все депутатские места без остатка. Рассмотрим его более подробно по следующим этапам выполнения действий:

– количество голосов, поданных за каждый список, делится на цифры 1, 2, 3, и далее;

– все числа, полученные в результате вышеназванных делений, выстраиваются в общий ряд по мере убывания: например, 44 000, 35 000, 22 000, 21 000, 17 500, 14 667, 11 667, 11 000, 10 500 и т.д.;

– выбирается порядковый номер, который соответствует количеству избираемых в округе депутатов. Например, седьмым числом оказывается 11 667. Оно является квотой;

– чтобы распределить депутатские мандаты, количество голосов каждой партии делится на квоту;

– целые числа, образованные в результате деления, составят количество мандатов, зачисляемых каждому партийному списку: консерваторы – 3 места, социалисты – 3, либералы – одного.

Метод д'Ондта применяется при избрании депутатов в Бразилии с применением преференциального вотума, части Палаты советников в Японии, при выборах в парламенты Молдовы, Австрии (в Национальный совет – нижнюю палату), Конгресс депутатов (нижняя палата) в Испании, парламент Португалии, Сейм в Польше (при допущении преференциального голосования), Палату депутатов в Чехии и др. Также существуют метод Империалли (деление начинается с 2), метод Сент-Лагюэ (делится на 1,3,5,7,9) и другие.

Система единственного передаваемого голоса весьма сложна. Избиратель имеет несколько голосов (обычно 3), и отдает их разным кандидатам в порядке предпочтительности (цифрами 1, 2, 3 напротив фамилий кандидатов). При первом подсчете распределяются только первые голоса; кандидаты их набравшие, выстраиваются в порядке очередности; определяется квота (число 1-х голосов минимально необходимое для избрания); после этого кандидаты, которые превысили с первого раза квоту, считаются избранными; но обычно остается несколько нераспределенных мандатов. Их распределение проводится уже с учетом второй преференции. Применяется в Австралии.

Искажает пропорциональную систему и т.н. заградительный пункт (или барьер), введенный в интересах целесообразности, прежде всего для создания в парламенте крупных партийных фракций, чтобы правительство опиралось в парламенте на партийное большинство, а не имело перед собой раздробленный конгломерат мелких и мельчайших партий.

В законе установлен минимальный процент голосов избирателей, который необходимо получить партии в целом по стране, чтобы иметь доступ к депутатским мандатам.

В обратном случае собранные партией голоса пропадают. *Заградительный пункт* неодинаков в различных странах: 3,25% – в Израиле, 2% – в Дании, 3% – в Аргентине, Испании, 4% – в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 5% – в Германии, Латвии, Венгрии, Словакии, Польше, Новая Зеландия, РФ, 8% – в Египте, 10% – в Турции. Благодаря ему в постсоциалистических странах, а также в некоторых странах Латинской Америки в выборах могут участвуют иногда более сотни партий, отстраненные от распределения мест.

Панаширование. Каждый избиратель получает не один, а несколько голосов. Он может отдать все голоса в пользу одного партийного списка; может свои голоса распределить между разными партийными списками и включенными в них кандидатами. Избиратель вправе «перенести» имя кандидата, которому он отдает предпочтение, из одного списка в другой – вычеркнуть из списка нескольких кандидатов, вместо них записать имена кандидатов от других партий.

Смешанная избирательная система: в Египте – на выборах в парламент (2 голоса – за партийный список, 2 – за индивидуальные кандидатуры), при выборах палаты Советников и Палаты представителей; в Венгрии – 152 и 58 депутатов Государственного собрания, избираются по пропорциональной системе + 176 депутатов – по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной системы абсолютного большинства; в Японии, Грузии – 150 – по пропорциональной, а 75 депутатов – по мажоритарной избирательной системе, в РФ (кроме 2007-2015 гг.), в Италии – с 1993 г. Палата депутатов и Сенат избираются по смешанной системе, где 75% мест заполняется по мажоритарной системе, а 25% мест – по пропорциональной.

Таким образом, выборы осуществляются на самых различных уровнях общества и являются важнейшим инструментом легитимности государственной власти, они обеспечивают отбор политической элиты, являются одной из определяющих характеристик государственной жизни, государственного режима. Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов – систему норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности. Избирательные системы различаются прежде всего по способам определения результатов выборов. Среди них выделяются мажоритарная избирательная система и ее разновидности (квалифицированного, абсолютного и относительного большинства и др.), а также пропорциональная избирательная система и ее виды. В настоящее время все чаще наблюдается тенденция объединения этих систем: часть депутатов парламента или коллегиального органа местного самоуправления избирается по одной системе, а часть – по другой.

Участие в референдуме как важнейшее конституционное право граждан в европейских странах. Одной из распространенных форм участия граждан в осуществлении управления обществом и государством, оформленной на конституционном уровне во многих европейских странах, является голосование в референдуме. В науке конституционного права существуют разные подходы к определению сущности и роли референдума. Как справедливо отмечает М.Н. Марченко, референдум представляет собой одновременно форму выражения общественного мнения и способ принятия принципиально важных НПА и политических решений. Подчеркивает важность народного волеизъявления и правовед-конституционалист Маклаков В.В., отмечая, что именно народ обладает государственным суверенитетом, в силу которого только его волеизъявление может и должно конституировать государственную власть со всеми ее атрибутами. Исследователь Якушев А.В., определяя референдум как всенародное голосование по особо важным для государства вопросам, объясняет необходимость его проведения судьбоносным характером для общества и государства выносимых на референдум вопросов (вступление в Европейский Союз, иные международные организации и выход из них,

изменение государственного статуса территорий и др.), ролью арбитра в случае политических разногласий между государственными органами (например, президент, не имея возможности договориться с парламентом, обращается непосредственно к народу). Правовед А.А. Мишин определяет референдум как обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса. Б.А. Страшун предлагает определение референдума как «голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение». М.А. Баглай считает, что референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства.

Большинство конституций европейских стран, употребляя термин «референдум», не раскрывает его содержания. К ним относятся Конституции Греции, Ирландии, Албании, Молдовы, Польши, Словакии, Словении, Франции, Хорватии. В ряде стран в отношении референдума используется термин «всенародное голосование» (Австрия, Бельгия, Лихтенштейн, Люксембург, Венгрия, Латвия). В отдельных странах употребляется выражение «совещательный референдум» (Финляндия, Швеция), «народный опрос» (Австрия, Германия), «обязательный и факультативный» референдум (Швейцария). Иногда конституционно референдуму как важному институту конституционного права посвящены целые главы или разделы. Это конституции Албании, Армении, Польши, Словакии, Швейцарии, Украины и других стран. Как видно из представленных примеров, это конституции последнего поколения.

Конституционные формулировки права участия в референдуме как формы реализации активного избирательного права достаточно разнообразны. Так, в конституциях Дании, Люксембурга, Украины, Швеции данным правом могут воспользоваться «избиратели, наделенные правом голоса», в Конституции Португалии говорится о «гражданах, зарегистрированных в качестве избирателей», в конституциях Австрии, ФРГ, Ирландии, Италии фиксируется предоставление права участия в референдуме гражданам, имеющим право избирать нижнюю палату парламента; при однопалатных парламентах в Латвии, Словакии конституционно закреплена аналогичная норма.

Значительное внимание в конституционной регламентации референдума уделяется порогу участия избирателей в данной процедуре. Кворум для проведения референдума, как правило, представляет не менее 50% соответствующих лиц. Данные положения содержатся в конституциях Италии, Македонии, Латвии, Польши, Португалии, Словакии, Хорватии. Отсутствуют правовые нормы о нижнем пороге участия в конституциях Испании, Австрии, Дании, Ирландии.

В подавляющем большинстве европейских стран решение считается положительным, если за него проголосовало абсолютное большинство половины граждан от числа зарегистрированных или принявших участие в референдуме. Интересно, что в ряде стран северной Европы (Дании, Ирландии, Швеции) содержатся формулы определения итогов референдумов на базе «отрицательных» голосов. Так, согласно разделу 42(5) Конституции Дании вынесенный на референдум акт считается отклоненным при условии, что «не менее 30% от общего числа избирателей с правом голоса голосуют против», в ст. 47 Ирландии – если большинство, но не менее 33 1/3% голосов зарегистрированных избирателей было подано против. В Швеции проект считается отклоненным, если большинство участвующих в голосовании выскажутся против, что составит более половины избирателей, голоса которых признаны действительными. Таким образом, в данных примерах формируются требования не к принятию решения на референдуме, а к вопросу о его отклонении. В исключительных случаях в ряде стран при голосовании устанавливается квалифицированное большинство голосов. Например, 2/3 голосов

требуется согласно Основному Закону ФРГ для изменения границ отдельных земель (ст. 29.3); 3/4 граждан Литвы, обладающих избирательным правом, должно участвовать в изменении ст. 1 Конституции о независимой демократической республике (ст. 48).

Огромное значение имеют и конституционные положения о народной инициативе проведения референдума, что предусмотрено конституциями Бельгии, Албании, Венгрии, Грузии, Литвы, Македонии, Словакии, Хорватии, Италии, Португалии, Швейцарии. Закрепление этого вида инициативы создает важнейший механизм выражения общественных интересов.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА

1. Понятие, отличительные особенности и социальные функции парламента.
2. Формирование и структура парламента в зарубежных странах.
3. Полномочия парламента в зарубежных станах и их конституционное оформление.
4. Контрольные парламентские процедуры и их особенность в зарубежных странах.
5. Правовой статус парламентария в зарубежных странах.

Основные понятия: законодательный орган, парламент, парламентаризм, монокамерализм, бикамерализм, контрольные парламентские процедуры, депутатский мандат, депутатский иммунитет, депутатский индемнитет, парламентская этика, парламентская ответственность.

Краткое содержание ответов.

В политической жизни демократических государств особо важное значение принадлежит парламенту. Само слово «парламент» происходит от французского «parler» – говорить, что подчеркивает сущностное назначение парламентской деятельности: парламент – это не просто государственный орган, который «делает законы», не «законодательное ведомство», а широкий, представительный форум, где народные избранники путем дебатов и обсуждений вырабатывают отвечающую интересам государства политику и на ее основе определяют архитектонику законов, выстраивают систему законодательства.

Парламент призван выступать мощным и надежным инструментом, используя который общество реализует крупномасштабные задачи, обеспечивая тем самым его поступательное развитие, создавая необходимые основы и гарантии для достойного и благополучного существования граждан. Едва ли можно переоценить значение этого института, если учесть, что на него возлагается обязанность направлять движение общественного организма по правовому руслу. Именно он должен путем законотворчества устанавливать и поддерживать в стране необходимый правовой порядок, утверждать режим законности.

Успешное выполнение столь ответственной миссии зависит от целого ряда условий как объективного, так и субъективного порядка и прежде всего от того, насколько точно парламент, определяя свои цели и задачи, улавливает и отражает основные тенденции эволюции данного социума, а также в какой мере эти цели и задачи сообразуются с реальными возможностями их претворения в действительность, соизмеряются с состоянием экономики, политики, культуры, отвечают потребностям и интересам людей, согласуются с их нравственными принципами, обычаями, традициями, взглядами, умонастроениями, мнениями и т.п.

Понятие, отличительные особенности и социальные функции парламента. Первый, начальный, этап можно обозначить как *становление института парламентаризма.* На этом этапе происходило становление парламента как органа государства: парла-

мент определял свои место и роль, боролся за первенство; отрабатывались способы его формирования. Этот этап длился довольно долго (XIV–XIX вв.).

Второй этап можно назвать *расцветом парламентов и парламентаризма.* Он был непродолжительным по времени (конец XVIII – начало XX в.), но оставил яркий след в истории. В этот период парламенты формировались на основе цензового избирательного права, выражая в основном интересы зарождавшейся буржуазии.

Третий этап можно условно назвать *кризисом парламентаризма.* В начале XX в. ситуация в большинстве высокоразвитых стран изменилась: возникли партии, представляющие интересы разных социальных групп, избирательное право на основе имущественного ценза, ценза грамотности, по полу стало повсеместно отменяться. Парламент стал не таким скорым на принятия решений, а главное – он перестал представлять единомышленников. Стали говорить, что парламент должен уступить свое ведущее место власти исполнительной. И действительно, исполнительная власть заняла лидирующую позицию.

«Кризис парламентаризма» просуществовал довольно долго, а в некоторых странах о нем говорят как о реальности до сих пор. Однако последние десятилетия явились свидетельством того, что парламенты вступили в новый этап своего развития, который можно назвать *возрождением роли парламентов.* В 70–90-е гг. XX в. парламенты превратились в очень представительные и активные народные собрания. Во многих западноевропейских странах они не только формируют правительства и влияют на них. В Европе появился такой международный институт, как Европарламент. Парламенты и парламентаризм приобрели новое звучание, функциональное значение парламента в современном мире расширилось. Помимо этого, в ряде стран (например, США) кризиса парламентаризма в XX в. и не наблюдалось.

Слово «парламент» универсально, но принятое в государстве название органа может быть различным. Например, в США, Латинской Америке и некоторых странах Азии принят термин «конгресс». Например, конгрессом называется парламент в Парагвае, на Филиппинах, Национальным конгрессом называется парламент в Аргентине, Бразилии, Боливии. Чили. Применяются и такие названия, как Палата депутатов (Люксембург), Национальное собрание (Армения, Португалия, Иордания, Южная Корея, Панама, Пакистан и др.), Федеральное собрание (в федеративных государствах). В маленьких европейских странах-монархиях парламенты называются советами: в Андорре – Генеральным советом, в Сан-Марино – Большим генеральным советом, в Монако – Национальным советом. Встречается термин «Законодательная ассамблея» (Сингапур).

Отметим, что в научной литературе названия одних парламентов употребляются в переводе, а других – в местном звучании. Например, в отношении парламента Швеции употребляется слово *риксдаг,* в отношении исландского парламента употребляют старинное слово *альтинг,* датского – *фолькетинг,* норвежского – *стортинг.* В Ирландии, где родной язык практически вышел из употребления и все говорят по-английски, ряд государственных органов имеют ирландские названия. Например, национальный парламент там именуется *дойл* и состоит из двух палат – *дойл эйран* (нижняя палата) и *шинод эйран* (верхняя палата). При описании конституционного права ФРГ применяют термины *бундестаг* и *бундесрат.* Иранский парламент обычно называют *меджлис,* а израильский – *кнессет.*

Чтобы лучше понять роль, сущность, цели и задачи различных парламентов, рассмотрим их классификацию.

Существует классификация зарубежных парламентов по объему их компетенции. Компетенция – совокупность прав и полномочий – важнейший фактор, который определяет роль и значение парламента в жизни страны и его взаимоотношения с другими органами государства. Чаще всего зарубежные парламенты делятся по объему компетенции на три группы.

К первой группе относят *парламенты с абсолютно неограниченной (неопределённой) компетенцией.* Это парламенты, для которых юридически не определяется перечень полномочий. Они имеют право издавать законы по любому вопросу. Правда, такая «абсолютно неограниченная компетенция» довольно условна, так как всегда складывается некий круг реальных полномочий парламента, хотя «де-юре» его компетенция не ограничена. Такая компетенция характерна для парламента Великобритании, Новой Зеландии. К этой группе можно отнести парламенты Италии и Ирландии, которые не ограничены какими-то сферами нормоустанавливающей деятельности. Вторая группа – *парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией.* Это парламенты, для которых конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий (круг вопросов), по которым они могут принимать законодательные решения. Они не могут превышать своих полномочий – принимать законы по не названным в конституции вопросам.

Классическим примером парламента с абсолютно ограниченной компетенцией является Конгресс США. Раздел 8 ст. 1 американской конституции включает перечень из 18 пунктов, в которых подробно изложены полномочия Конгресса. В разделе 9 этой же статьи перечислено то, что не входит в компетенцию Конгресса. Таким образом, деятельность Конгресса ограничена рамками высшего законодательного акта. Это объясняется тем, что США является федеративным государством, и при составлении конституции «отцы-основатели» позаботились о том, чтобы достаточный комплекс полномочий сохранился у отдельных штатов и их законодательных органов.

Такой же метод применен и во Франции. Ст. 34 французской Конституции дает исчерпывающий перечень полномочий парламента, но с уточнением, что эти полномочия могут быть дополнены органическими законами.

Интересен тот факт, что парламент, который формально имеет абсолютно неограниченную компетенцию – парламент Великобритании, – на самом деле выполняет почти служебную роль при правительстве, так как 90% с лишним принимаемых им законопроектов вносятся правительством. И наоборот, парламенты с якобы абсолютно ограниченной компетенцией бывают наделены весьма значительными правами: занимая свою нишу в системе разделения властей, они могут влиять на другие ветви власти. Как видим, юридические наименования часто не совпадают с реальным положением вещей.

Третью группу составляют *парламенты с относительно ограниченной компетенцией* (или относительно определенной). В большинстве случаев такая компетенция присуща парламентам федеративных государств (Индия, Малайзия, ФРГ). Так, Конституция Индии устанавливает три группы полномочий: 1) вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации: решения по ним может принимать только федеральный парламент; 2) вопросы, отнесенные к компетенции отдельных штатов, 3) вопросы, которые входят в совместную компетенцию, т.е. их могут решать и федеральный парламент, и законодательные органы штатов. Это и есть относительно определенная (ограниченная) компетенция. Примерно так же, лишь с некоторыми отступлениями, решают эти вопросы другие федеративные государства. Так, ст. 73 Конституции ФРГ устанавливает перечень полномочий федерального парламента, а в ст. 70 сказано, что Земли, т.е. субъекты федерации ФРГ, «имеют право законодательства в той мере, в которой настоящим законом права законодательной власти не предоставлены федерации». Конституция ФРГ применяет термин «конкурирующая» законодательная компетенция. Это означает, что «Земли обладают правом законодательства лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не использует своих прав законодательства» (ст. 72), т.е. когда федерация «уступает» свои полномочия

В литературе приводится и другая классификация парламентов – деление их на четыре группы, или четыре модели, по принципу устройства высшей государственной власти.

Первая модель характерна для парламентарных республик, где парламенты работают на основе принципа парламентского ответственного правления. Главный признак такого парламента – институт политической ответственности правительства. Парламенту предоставлено право вотума недоверия правительству, право отправлять правительство в отставку. Классическим примером такой модели является Великобритания (иногда эту модель называют вестминстерской по месту расположения парламента – Вестминстерскому дворцу). Она присуща ряду стран, где существует парламентарная республика (или парламентарная монархия): Нидерландам, Италии, Германии, Австрии, Болгарии, Венгрии и др.

Вторая модель парламента характерна для стран с президентской формой правления, где существует жесткий принцип разделения властей. Такие парламенты не обладают правом вотума недоверия, а правительство не обладает правом роспуска парламента. В этих странах, кроме принципа разделения властей, существует жесткий принцип «сдержек и противовесов». Исполнительная власть здесь имеет право вето, законодательная – право использовать импичмент и т.п. Классический пример этой модели – Конгресс США.

Третья модель парламента имеет место в странах, где существует смешанная форма правления, сочетающая в себе элементы парламентарной и президентской систем. Отношения между парламентом и исполнительной властью здесь иные. С одной стороны, парламент наделен правом вотума недоверия, т.е. реально существует институт парламентской ответственности правительства; с другой стороны, и президент наделен очень сильными полномочиями, связанными с деятельностью парламента, в частности правом его роспуска. Классическим примером такой модели является Франция. В последнее время к ней тяготеют некоторые страны СНГ (Казахстан).

Наконец, *четвертая модель* – парламенты, играющие почти декоративную роль. Иногда в их отношении применяется термин «консультативные парламенты» (Катар). Это законосовещательные органы. Такие парламенты предусмотрены конституциями некоторых исламских стран (Кувейт, Бахрейн, ОАЭ). Парламенты при абсолютной власти монарха являются квазипарламентами. Они могут распускаться, снова восстанавливаться, избираться гражданами или назначаться монархами. К этой же группе можно отнести парламенты в странах, где сохранилась социалистическая система – КНДР, Куба, КНР, Вьетнам. Основные решения и основные законы принимаются в этих странах не парламентами, хотя они там есть. Об этом свидетельствует уже сам принцип работы этих парламентов: депутаты созываются на два-три дня в году и дружно голосуют «за», не воздерживаясь и не голосуя «против». Говорить о реальном парламентаризме в этих странах не приходится. Такая модель существовала в свое время и в Советском Союзе.

Новейшей классификацией парламентов считается деление законодательных органов на активные, реактивные, маргинальные и минимальные. *Активные парламенты* участвуют как в принятии законов, так и в формировании правительства либо его отставке. Под отставкой иногда подразумевается и право объявлять импичмент. В качестве активных парламентов называют Конгресс США и парламенты, наделенные аналогичными полномочиями. *Реактивные парламенты* существуют в странах, где доминирует исполнительная власть, но в то же время парламенты влияют на правительство. Там просматривается взаимосвязь между парламентом и правительством. Это Великобритания, Австралия, Канада - страны англосаксонской правовой системы и британской модели парламента. *Маргинальные парламенты,* жестко контролируются верховной исполнительной властью, и их вклад в реальную политику весьма незначительный. *Минимальные парламенты* являются таковыми только по названию. Они сохраняются «для вывески», чтобы данное государство нельзя было упрекнуть в отсутствии такого органа.

Современный *парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.* Она включает верховное распоряжение государственной казной, т. е. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. В большей или меньшей степени в зависимости от формы правления парламент осуществляет контроль за исполнительной властью. Так, согласно ч. 2 ст. 66 Испанской конституции 1978 г. «Генеральные кортесы осуществляют законодательную власть Государства, одобряют его Бюджеты, контролируют деятельность Правительства и имеют иную компетенцию, которой их наделяет Конституция». Правда, в связи с формами правления и государственным режимом, нередко сам парламент на практике, в свою очередь, также находится под контролем правительства или, во всяком случае, испытывает с его стороны достаточно сильное воздействие.

В развивающихся странах, особенно в Африке и Азии, парламенты даже в тех случаях, когда формально строятся по модели развитых стран Запада, на деле обычно также безвластны, регистрируют решения внепарламентских центров подлинной власти. Разделение властей, даже если конституционно и провозглашено, реально осуществляться не может в силу исключительно низкого культурного уровня общества.

Парламент рассматривается как выразитель интересов и воли народа (нации), т.е. всей совокупности граждан данного государства, управомоченный принимать наиболее авторитетные управленческие решения именем народа. Отсюда и такие его обозначения, как национальное или народное представительство.

Концепция национального (народного) представительства, сложившаяся еще в XVIII–XIX вв., может быть изложена как совокупность следующих принципов:

1) национальное (народное) представительство учреждается конституцией;

2) нация (народ), как носитель суверенитета, уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную;

3) с этой целью нация (народ) избирает в парламент своих представителей – депутатов, сенаторов и т. п.;

4) член парламента – представитель всей нации, а не тех, кто его избрал, и потому не зависит от избирателей, не может быть ими отозван.

Считается, другими словами, что парламент знает, чего хочет нация, и выражает ее волю в законах и иных актах, не будучи в этом отношении никому подконтролен (в рамках конституции, которую он нередко может сам изменять). *Воля парламента и есть воля нации (народа).* В действительности дело обстоит сложнее. Прежде всего в ряде стран верхняя палата парламента рассматривается конституциями как орган территориального представительства; особенно это характерно для федеративных государств, как, впрочем, и для многих унитарных. Например, согласно части третьей ст. 24 Конституции Французской Республики 1958 г., Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики», а учитывая, что сенаторы избираются по департаментам, можно было бы считать их представителями коллективных интересов жителей департаментов. Однако последние не имеют конституционно-правовых средств постоянного контроля за деятельностью сенаторов и воздействия на них, так что и здесь вполне проявляется действие концепции представительного правления.

Исключение составляет Германия, где Бундесрат – орган формально не считающийся парламентским, но фактически играющий роль верхней палаты, – состоит из представителей правительств земель, и представители эти обязаны действовать по указанию своих правительств. Но это именно исключение.

Социалистическая концепция народного представительства претендует на преодоление формализма представительного правления. Депутат, по этой концепции, – представитель прежде всего своих избирателей, чьи наказы для него обязательны

и которые вправе в любое время его отозвать. Впрочем, законодательство социалистических стран, включая конституции, которое регулировало эти отношения, не придерживалось строго данной концепции, а отзыв депутатов встречался крайне редко и практически осуществлялся, как отмечалось, по решению соответствующих руководящих органов коммунистических партий. Представительные органы, включая верховные, в социалистических странах считались и иногда еще считаются представительством трудящихся. Так, согласно ст. 7 Социалистической конституции КНДР 1972 г., власть в КНДР принадлежит рабочим, крестьянам, солдатам и трудовой интеллигенции, а осуществляет ее трудовой народ через свои представительные органы – Верховное народное собрание и местные народные собрания всех ступеней. Согласно ст. 102 Конституции Республики Кубы 2019 г. «Национальная Ассамблея Народной Власти является верховным органом государственной власти. Она представляет и выражает суверенную волю всего народа». Однако монополия Коммунистической партии на выборах исключает какое бы то ни было реальное представительство. Социалистическое представительство на деле оказывается еще более фиктивным, чем раскритикованное коммунистами представительное правление. То же можно сказать и о парламентах значительной части развивающихся стран, где существуют автократические режимы (Джибути, Зимбабве и др.), – это лишь видимость представительства.

Таким образом, современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Парламент обладает и многими иными полномочиями. Он формирует другие высшие органы государства, например, в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд (полностью или частично), ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и т.д.

Парламент – это коллегиальный представительный орган государственной власти. Обобщенная характеристика парламента содержит следующие его отличительные свойства:

– всякий парламент наделен властными полномочиями. Полномочия парламента могут быть закреплены за ним прямо, в форме прерогатив, в пределах которых он вправе принимать самостоятельные политические решения. Но возможно, что конкретные права за парламентом не закреплены;

– каждый парламент представляет собой собрание государственных деятелей, которые принимают только коллегиальные решения и несут за них коллективную ответственность;

– парламент – представительный орган. Это предполагает, что хотя бы часть входящих в него членов облечена доверием избирателей, представляет интересы территориальных, сословных общностей или народа в целом.

Значение парламента в современном обществе огромно. Он является выразителем интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов. В ряде случаев, однако, в парламентской деятельности доминируют мелкие и мельчайшие интересы, личные амбиции, различные неформальные связи, как это бывает в некоторых странах СНГ. В конституционном законодательстве последних десятилетий значительное внимание уделяется месту и роли парламентской политической оппозиции. Ее гарантии (право на выступления в средствах массовой информации, на доступ к официальным документам правительства и др.) зафиксированы в конституциях Бразилии, Колумбии, Португалии.

Формирование и структура парламента в зарубежных странах. Нынешние парламенты состоят из одной или двух палат, хотя истории, даже совсем недавней, известны

парламенты с большим числом палат: в югославской Союзной скупщине, действовавшей на основе Конституции СФРЮ 1963 г. в редакции 1968 г., число палат доходило фактически до шести; Конституция Южно-Африканской Республики, действовавшая на закате режима апартеида в 1984–1993 гг., предусматривала трехпалатный Парламент, палаты которого формировались по расовому принципу – Палата собрания из белых, Палата представителей из мулатов и Палата делегатов из индийцев.

Преимущество двухпалатности виделось в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений. Ныне в развитых странах вопрос о числе палат парламента – обычно не предмет политических столкновений. Вопрос о том, иметь в парламенте одну палату или две, решается исходя из различных соображений, имеющих политическое значение в момент соответствующей конституционной реформы. Двухпалатная система более уместна в странах, где существуют устойчивые демократические традиции и экономика идет по накатанному пути, отсутствуют острые экономические проблемы. Естественно, там можно выделять значительное количество времени для обсуждения важных законов просто в силу того, что таких законов принимается немного – большая часть из них уже принята. К числу таких законов относится бюджет, который можно обсуждать долго и двумя палатами. К этому в течение года может добавиться еще один какой-то достаточно важный закон, остальные же можно назвать рутинными.

Иная ситуация в странах, обретших демократию недавно, в тех странах, где были тоталитарные режимы, где необходимо менять законодательство, касающегося и экономики, и уголовного права, и гражданского права, иных сфер. Введение там второй палаты может затормозить необходимые перемены, поскольку ощущение нового, как правило, второй палате присуще меньше, чем первой. «Разумный консерватизм» в таких странах может надолго затормозить проведение необходимых реформ.

Федеративные государства обычно имеют двухпалатный парламент, в котором 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 политико-административным территориальным единицам (Италия, Испания, Франция, Польша, Япония и др.). Примерно в половине государств Европы парламенты однопалатные (Финляндия, Венгрия, Болгария, Швеция, Дания, Хорватия и др.). В Америке однопалатные парламенты характерны преимущественно для малых государств (Коста-Рика, Сальвадор и др.), хотя в некоторых из таких государств парламенты двухпалатные (это бывшие британские колонии, например Тринидад и Тобаго, Ямайка). В большинстве стран Тропической Африки парламенты однопалатные, а роль этих органов в значительной мере остается декоративной. В Азии также однопалатные парламенты характерны больше для стран с авторитарными и тоталитарными политическими режимами (Китай, Вьетнам), тогда как в странах с либеральными режимами (Индия, Филиппины, Малайзия) парламенты обычно двухпалатные. Впрочем, есть и исключения: однопалатные парламенты действуют и в таких отнюдь не отличающихся авторитаризмом политического режима странах, как Турция и Израиль.

Нижние или единственные палаты часто именуются «Национальное собрание» или «Национальная ассамблея» (Франция, Вьетнам, большинство стран Африки), Национальный совет (Австрия, Швейцария, Словакия), Палата депутатов (Италия, Бразилия, Румыния, Чехия), Палата представителей (США, Япония, Бельгия). Верхние палаты, пожалуй, в большинстве стран, где они существуют, именуются Сенатами, а в некоторых федерациях названия верхних палат отражают либо данную форму политико-территориального устройства, либо названия субъектов данной федерации, представленных в верхней палате. Так, в Австрии, Германии верхняя палата именуется

Федеральный (или Союзный) совет (так переводится «Бундесрат»), в Швейцарии – Совет кантонов, в Индии – Совет штатов.

Говоря о структуре парламента, во-первых, имеют в виду парламент как цельный орган, т.е. в данном случае речь идет об однопалатном или двухпалатном парламенте. Второй подход – это деление палат парламента на определенные структурные части. В этом случае имеются в виду руководящие органы палат, должностные лица, а также структурные единицы, включая комиссии и комитеты, партийные фракции и иные вспомогательные органы. Порядок формирования парламента зависит от его структуры. Если парламент однопалатный, то он, как правило, избирается гражданами; если двухпалатный, то одна его палата также избирается гражданами, а что касается второй палаты, то существует множество разных вариантов ее формирования.

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

Есть и некоторые исключения, когда однопалатные парламенты частично назначаются или частично формируются не путем прямых выборов. Например, в Союзе Мьянма (бывшая Бирма) часть депутатов назначается. Точно так же назначается часть депутатов в Королевстве Бутан. В Союзе Мьянма треть членов нижней палаты избирается, треть формируется из разных социальных групп (национальные меньшинства, профсоюзы и т.д.) и треть назначается правительством. В Бутане из 150 членов парламента 100 избирает население, 10 делегируют буддийские монастыри и 40 назначает король. Есть некоторая специфика в формировании нижних палат в исламских государствах. Там предусмотрены специальные преференции для женщин. Например, в Бангладеш, Египте, Пакистане женщины-депутаты избираются не гражданами, а самим парламентом. Ранее избранные депутаты-мужчины избирают некоторое число женщин, обычно 20-30. Своеобразен способ формирования единственной палаты китайского парламента – Всекитайского собрания народных представителей. Это Собрание избирается собраниями народных представителей автономных провинций, областей и городов. Китайская Народная Республика как бы заимствовала модель многоступенчатых выборов, которая существовала в СССР до 1936 г.

Верхние палаты *формируются* самыми разными *способами.*

Первый способ – формирование палат путем прямых выборов, несколько отличающихся от выборов в нижнюю палату. Так, например, верхняя палата Конгресса США – Сенат – так же, как и нижняя, избирается гражданами страны, но не по территориальным округам, а от штатов (по два сенатора от каждого штата). Сенат Италии также избирается по своеобразной системе. Из 315 сенаторов 75% (232 человека) избираются по мажоритарной системе по одномандатным округам, а 25% (83 человека) – по пропорциональной системе. Нечто похожее происходит при выборах Палаты советников (верхней палаты) парламента Японии: 150 депутатов избираются по отдельным избирательным округам, а 100 – от общенационального избирательного округа. Прямыми выборами избираются также сенаторы в Польше (по 2-3 человека от воеводства) и члены Совета кантонов Швейцарии.

Второй вариант формирования верхних палат – непрямые многостепенные или косвенные выборы. Наиболее характерные примеры – государственная практика Франции, Норвегии, Индии. Французский Сенат формируется трехстепенными выборами. Сенаторы Франции избираются на 6 лет с обновлением каждые 3 года на 1/2 (с 2010 г.) депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и депутатами муниципальных советов. Можно сказать, что двухстепенные выборы

применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – Стортинга. В этом случае выборы очень своеобразны: сначала граждане выбирают весь состав парламента, затем депутаты, добравшись на первое свое заседание, выбирают из своего состава верхнюю палату – Лагтинг (38 депутатов). Оставшиеся составляют нижнюю палату – Одельстинг (112 депутатов). Такой же принцип действовал в Исландии до 1991 г. Исландские граждане выбирали полный состав парламента – Альтинга, в который входили 63 депутата, затем на первом заседании избиралась верхняя палата из 21 депутата, а остальные 42 члена образовывали нижнюю палату. Совет штатов индийского парламента также избирается выборными членами законодательных собраний штатов по пропорциональной системе представительства.

Третий способ – формирование верхней палаты посредством назначения. Принцип назначения используют Канада, Иордания, а также ряд небольших государств, входящих в состав Сообщества: Антигуа, Багамы, Бермуды, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Данный способ относят и к формированию верхней палаты немецкого парламента Бундесрата, который состоит из депутатов, назначаемых правительствами земель из своего состава.

Четвертый вариант формирования верхней палаты называют феодальным или формированием по наследственному принципу. Речь идет, конечно, о Великобритании. Традиционная система наследуемого места в Палате лордов просуществовала несколько сот лет без изменений. Однако, в 1958 г. произошло «революционное» изменение – специальным законом было установлено пожизненное пэрство, которое распространялось и на женщин, но которое нельзя передавать по наследству. С того времени до 1999 года в Палате лордов Великобритании имели право заседать около 1200 пэров. Из них свыше 800 были наследственными пэрами, носящими различные дворянские титулы и звания (герцог, барон, баронет и т.д.). Обладание таким титулом давало им право заседать в Палате лордов. Второй большой группой стали пожизненные пэры. Обычно это государственные служащие высокого ранга, которые, уходя в отставку, в качестве награды за заслуги получили титул пэра и право пожизненного заседания в Палате. Кроме того, в британском парламенте еще 20 духовных пэров – это священнослужители, занимающие определенные должности, т.е. высшие руководители англиканской церкви. В их числе архиепископы Кентерберийский и Йорка, а также епископы Лондона, Винчестера и Дэрхэма. Остальные епископы входят в Палату лордов по принципу старшинства. До декабря 2009 г. в нее входили свыше 20 судебных лордов, или «пэров по апелляции». Это были лица, обладающие большим опытом в сфере юриспруденции, которые занимались разбором жалоб по судебным делам, поскольку Палата лордов являлась высшей судебной инстанцией Великобритании.

В конце октября 1999 г. по инициативе лейбористского правительства произошла вторая «революционная» перемена. Британские лорды фактически ликвидировали сами себя. На заседании Палаты лордов было принято решение лишить наследных лордов права заседать в Палате («за» проголосовал 221 лорд, «против» – 81). Произошла ликвидация привилегии, которой было шестьсот лет. Однако англичане, приверженцы компромиссов и традиций, оставили в Палате лордов 90 наследственных пэров, которые написали заявление о желании продолжить работу в Палате и подали автобиографию. Тем самым они как бы превратились в пожизненных пэров (право передачи титула они, естественно, утрачивают). Сейчас в Палате лордов наследственных пэров может быть не более 92 (кроме вышеназванных, еще два человека, которые занимают должности лорда-маршала и великого маршала двора. В случае выбытия кого-либо из этого числа Палата назначает (может назначить) замену из числа наследственных пэров. В перспективе вообще постепенный отказ от членства в Палате наследственных пэров. Всего в Палате лордов немногим более 500 членов, это сравнимо с Палатой общин (659 человек).

Королева не является членом Палаты лордов. Формально она – равноправный участник парламента, поскольку британский парламент в полном составе – это Палата

общин, Палата лордов и присутствующая там королева. Право заседать в Палате лордов имеют некоторые члены королевской семьи. Это обладатели 5 высших титулов: принц Уэльский и герцоги: Эдинбургский, Йоркский, Кентский и Глосестерский.

Пятый способ формирования верхней палаты чаще всего именуется смешанным. К нему можно отнести и некоторые ранее названные. Например, формирование Палаты лордов парламента Великобритании осуществляется несколькими способами: основная часть Палаты назначается главой государства или формируется иным способом. В каком-то смысле к этому способу можно отнести формирование верхней палаты итальянского парламента. Хотя основная часть итальянского Сената избирается, президент Италии может назначить в Сенат 5 человек за особые заслуги в области науки, искусства, культуры. Кроме того, все бывшие президенты Италии могут находиться там «по праву». Совет штатов индийского парламента также избирается косвенным способом, но 12 членов Совета назначаются президентом за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

Срок полномочий членов верхних палат обычно более длительный, чем у депутатов нижних палат. При этом нижние палаты чаще всего обновляются полностью, а верхние нередко по частям, хотя встречаются случаи (например, в Бельгии, Италии), когда обе палаты избираются на одинаковый срок и обновляются целиком. В США Палата представителей избирается, как отмечалось, на два года и обновляется целиком, а Сенат, члены которого избираются на шесть лет, обновляется по третям каждые два года. Во Франции Национальное собрание избирается на пять лет и обновляется полностью, а сенаторы избираются на девять лет и 1/3 Сената переизбирается каждые три года.

Различаются две основные разновидности двухпалатной парламентской системы – система слабой верхней палаты и система сильной верхней палаты.

Слабая верхняя палата может лишь отсрочить принятие парламентского решения, с которым не согласна, но не может воспрепятствовать ему. Чаще всего это относится к законодательному процессу. Так, Палата лордов британского Парламента может задержать принятый Палатой общин билль не более чем на год, а если билль финансовый, то не более чем на месяц (ч. 1 ст. 1 Акта о Парламенте 1911 г., ст. 1 Акта 1949 г. об изменении Акта о Парламенте 1911 г.). Польский Сейм может абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов отклонить постановление Сената, отклоняющее закон или предлагающее поправку к нему (ч. 3 ст. 121 Конституции).

Сильная верхняя палата характеризуется тем, что без ее согласия решение парламента принято быть не может. Так, из ч. 2 разд. 7 ст. I Конституции США недвусмысленно вытекает, что ни один билль не станет законом, если не будет принят каждой из палат Конгресса. То же следует из положения ст.70 итальянской Конституции: «Законодательная функция осуществляется совместно обеими Палатами».

Встречаются и смешанные случаи. Так, согласно ст. 45, 46 Французской Конституции, законопроект может без конца ходить между Национальным собранием и Сенатом, если не вмешается Правительство, по требованию которого окончательное решение принимается Национальным собранием (это не относится к проектам органических законов, касающихся Сената, по которым согласие Сената необходимо в любом случае). Германский бундесрат – типичная слабая верхняя палата, однако ст. 81 Основного закона предусматривает случай, когда нужный Федеральному правительству закон, с которым не согласен Бундестаг, принимается, по существу, Бундесратом.

В целом можно констатировать тенденцию, формулируемую следующим образом: чем менее демократичен порядок формирования верхней палаты, тем она слабее. Опыт США, Великобритании, Италии, Франции это подтверждает. Однако это все же не более чем тенденция. Есть примеры слабых верхних палат, формируемых вполне

демократично, как, скажем, польский Сенат, члены которого избираются непосредственно гражданами, как сенаторы США или Италии.

Еще одна тенденция, вытекающая из отмеченного характера различных верхних палат: когда верхняя палата сильная, компетенция обеих палат совпадает полностью либо в подавляющей части и при этом специальные полномочия верхней палаты подчас более значительны, чем у нижней; наоборот; при слабой верхней палате полномочия палат бывают разведены и по предметам ведения, причем нижняя палата обычно имеет преимущества. Например, в США – типичной стране с сильной верхней палатой – специальные полномочия палат невелики и взаимно уравновешиваются. Если Сенат вправе давать согласие на назначение Президентом должностных лиц и на ратификацию им международных договоров, то Палата представителей первой рассматривает билли, относящиеся к сбору государственных доходов. В процедуре импичмента Палата представителей пользуется исключительным правом инициативы, а Сенат – исключительным правом выносить решение. Можно, конечно, сказать, что полномочия Сената уравновешены полномочиями. Палаты представителей недостаточно, и с этим трудно спорить, но определенный баланс всё же имеется. По всем остальным вопросам полномочия верхней и нижней палат одинаковы.

Другой подобный пример дает Политическая конституция Колумбии 1991 г. в редакции 2001 г. Для того чтобы закон считался принятым Конгрессом, необходимо согласие обеих палат, а если палаты не приходят к согласию, законопроект считается отклоненным (ст. 161). Предметы обычной законодательной компетенции Конгресса насчитывают 25 позиций, изложенных в ст. 150. Что касается специальных полномочий, то их 7 у Сената (ст. 173) и 5 у Палаты представителей (ст. 178). Некоторое преобладание Сената, притом не только количественное, здесь также ощущается. В Соединенном Королевстве контроль за правительством – почти исключительная сфера ведения Палаты общин. Сходная ситуация в Германии, во Франции. Причем распущена в этих трех странах может быть также только нижняя палата. Такой вот получается баланс. В чрезвычайной обстановке германский законодательный корпус становится однопалатным. Если палаты не могут собраться, действует заранее сформированный ими Совместный комитет.

Одним из способов разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью является досрочный роспуск парламента с одновременным назначением новых выборов, чтобы избиратели своим голосованием разрешили конфликт. В тех странах, где возможен досрочный роспуск парламента, это часто относится лишь к нижней палате. Так, если, согласно ч.1 ст. 88 итальянской Конституции, «Президент Республики может, заслушав их председателей, распустить обе палаты или одну из них», то, согласно ч. 1 ст. 12 французской Конституции, «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания». Здесь конституции не ограничивают усмотрения президентов, если не считать того, что акты итальянского Президента, согласно ст. 89 Конституции, должны быть контрактованы соответствующими членами Совета министров, а, следовательно, вопрос о роспуске Парламента или палаты решает Правительство, усмотрение которого здесь также не ограничено.

Примечательны в этом отношении положения ст. 57 Конституции Намибии. Ее ч. 1 открывает, казалось бы, неограниченные возможности роспуска нижней палаты: «Национальное собрание может быть распущено Президентом по совету Кабинета, если правительство неспособно управлять эффективно», но ч. 2 этой статьи не может не заставить Президента задуматься, прежде чем подписать указ о роспуске: «Если Национальное собрание будет распущено, то в течение девяноста дней от даты такого роспуска должны состояться выборы нового Национального собрания и нового Президента».

Во многих странах, где возможность роспуска существует, она все же ограничивается определенными условиями. Так, в Германии Федеральный президент может распустить Бундестаг в двух случаях: 1) в соответствии с ч. 4 ст. 63 Основного закона, если Бундестаг в течение 21 дня не смог выбрать Федерального канцлера абсолютным большинством своих членов, и 2) в соответствии со ст. 68 в течение 21 дня по предложению Федерального канцлера, если Бундестаг в течение 48 часов большинством голосов своих членов не выразил доверия Федеральному канцлеру, несмотря на требование последнего, и не выбрал нового Федерального канцлера. Конституция Чехии в ч. 1 ст. 35 предусмотрела следующие основания для роспуска нижней палаты Парламента: Президент Республики может распустить Палату депутатов, если:

– Палата депутатов не выразила доверия новоназначенному Правительству, Председатель которого был назначен Президентом по предложению председателя Палаты депутатов;

– Палата депутатов в течение трех месяцев не приняла решения по правительственному законопроекту, с рассмотрением которого Правительство связало вопрос о доверии;

– сессия Палаты депутатов была прервана на более продолжительное время, чем это допустимо;

– Палата депутатов на протяжении более трех месяцев была неспособна принимать решения, хотя ее сессия не была прервана и хотя она в этот период была повторно созвана на заседание.

Последние два основания обращены против возможных широких обструкций внутри палаты, которые могли бы серьезно препятствовать ее деятельности.

В ч. 2 этой статьи установлено, что Палату депутатов нельзя распустить за 3 месяца до окончания срока ее полномочий. Такое и иные ограничения времени, когда роспуск допустим, встречаются и в других конституциях. Например, итальянский Президент не может осуществлять право роспуска в последние шесть месяцев своих полномочий (ч. 2 ст. 88 Конституции). Французский Президент, распустив Национальное собрание, не может сделать это повторно, пока не пройдет года после выборов нового Национального собрания (ч. 4 ст. 12 Конституции), и не может распустить Национальное собрание во время применения чрезвычайных полномочий (ч. 5 ст. 16 Конституции).

В венгерской Конституции содержится довольно редкое положение. Государственное собрание может объявить о своем роспуске и до истечения своих полномочий, но во время чрезвычайного и особого положения Государственное собрание не может быть распущено и не может самораспуститься. Если в это время истек срок его полномочий, он, соответственно, продлевается. В случае состояния войны, угрозы войны или особого положения Президент республики может вновь созвать Государственное собрание, если оно было распущено или самораспустилось, и оно само решает о продлении срока своих полномочий. В ч. 3–6 ст. 98 польской Конституции вместо терминов «роспуск» и «самороспуск» употреблен эвфемизм «сокращение срока полномочий».

Таким образом, порядок формирования парламента имеет большое значение, поскольку от этого зависит, насколько эффективно он сможет выполнять свои функции. Структура парламента – это закрепленная в конституции и законах его внутренняя организация, обеспечивающая эффективное представительство интересов граждан государства и осуществление парламентом возложенных на него функций.

Современные парламенты по своей структуре состоят из одной или двух палат. Парламенты с большим числом палат: ЮАР – три палаты по расовому принципу, Югославия (СФРЮ – социалистического периода) – шесть палат по профессиональному признаку, в настоящее время остались в прошлом.

Однопалатный парламент (монокамерализм) обладает следующими характерными чертами: существует в унитарных государствах (хотя в последнее время и в них все большее распространение приобретают двухпалатные парламенты); формируется непосредственно гражданами страны путем прямых выборов.

Достоинства однопалатного парламента: прост по структуре и компактен; обладает большими полномочиями, позволяющими эффективно осуществлять свои функции; все депутаты имеют равный статус; быстрее принимаются решения; проще законодательный процесс.

Недостатки однопалатного парламента: недостаточно представлены территориальные единицы; отсутствует «противовес» в виде верхней палаты; существует опасность чрезмерного усиления влияния в палате какой-либо фракции

Однопалатные парламенты существуют в Дании, Греции, Азербайджане, КНР, Египте, Португалии, Финляндии, Венгрии, Швеции, Люксембурге и др.

Двухпалатный парламент (бикамерализм) *характеризуется следующими чертами:* является обязательным признаком федеративного государства; формирование палат осуществляется различным способом.

Достоинства двухпалатного парламента: хорошо представлено население страны (и народ в целом, и регионы); верхняя палата создает баланс партийных и государственных интересов, повышает качество законотворческой деятельности; верхняя палата препятствует резкой смене политического курса.

Недостатки двухпалатного парламента: больше депутатов – дополнительные затраты; усложняется законодательный процесс; верхняя палата может стать слишком консервативной и тормозить деятельность нижней. Двухпалатные парламенты широко распространены в современном мире. Однако в целом можно говорить, что ни одна из структур не имеет существенных преимуществ перед другой, поэтому в современном мире существуют и двухпалатные, и однопалатные парламенты. Выбор конкретной формы определяется особенностями данного государства. Двухпалатный парламент имеет следующую структуру:

1. Нижняя палата – палата общенационального представительства (депутаты в ней представляют народ государства в целом и избираются по стране). Она играет основную роль в структуре парламента и всегда имеет значительный объем полномочий.

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

В двухпалатных парламентах палаты могут быть равноправными, либо верхняя палата может быть слабой, по сравнению с нижней. Равноправие палат парламента означает, что законопроект обязательно должен быть принят обеими палатами парламента в одинаковой редакции. В случае «слабой» верхней палаты, нижняя может принять закон в своей редакции, даже при несогласии с этим верхней палаты (например, проголосовав за него квалифицированным большинством голосов).

Из вышесказанного можно сделать вывод, что в двухпалатных парламентах основную роль играет нижняя палата. Именно она, по существу, и является парламентом страны. Понятие «депутат» относится только к составу нижней палаты. Должностные лица, входящие в состав верхних палат называются «членами верхней палаты», «сенаторами», а не депутатами, поскольку представителями народа страны в большинстве случаев не являются.

Полномочия парламента в зарубежных станах и их конституционное оформление. Для того чтобы парламент мог успешно реализовывать свои социальные функции конституции наделяют его необходимыми полномочиями, которые образуют вместе с функциями его компетенцию.

Известные британские конституционалисты отмечали, что верховенство Парламента предполагает:

1) верховенство законодательства (никто, кроме Парламента, не должен обладать правом издавать законы, а законы выше по своей юридической силе, чем любые другие нормативно-правовые акты органов власти);

2) право утверждать государственный бюджет и устанавливать налоги;

3) коллективную ответственность Правительства перед Парламентом;

4) право утверждать судей;

5) отсутствие других подобных конкурирующих властей.

В тех странах, где компетенция парламентов ограниченная, ограничение может быть абсолютным или относительным.

Пример абсолютно ограниченной компетенции дает французская Конституция, определившая в ст. 34, 35, 49 точный перечень вопросов, по которым Парламент только и может принимать законы и другие решения. Любые остальные вопросы суть предмет регламентарной власти, принадлежащей главным образом Правительству. Правда, заключительная часть ст. 34 Конституции, определяющей круг предметов законодательного регулирования, предусматривает возможность уточнить и дополнить положения этой статьи органическим законом. Но если Парламент выйдет за установленные для него рамки и издаст закон по вопросу, не предусмотренному ст. 34 Конституции и дополняющими ее органическими законами, то, согласно части второй ст. 37 Конституции, такой закон может быть изменен декретом Правительства, подписанным Президентом, если Конституционный совет установит, что закон издан по вопросу, образующему предмет регламентарной власти.

Абсолютно ограниченная компетенция парламентов встречается и во многих развивающихся странах. Ряд из них (Сенегал, Габон и др.), бывшие ранее колониями Франции, восприняли французскую конституционную модель с абсолютным ограничением даже законодательной компетенции парламента.

Чаще встречается относительно ограниченная компетенция парламентов, которая характерна для федеративных и децентрализованных унитарных государств. Поскольку в таких государствах компетенция центральной власти конституционно ограничена правами субъектов федераций или иных территориальных образований, то, соответственно, парламент может действовать только в этих рамках. Например, поправка X к Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г. устанавливает, что «полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не возбраняемые ею для осуществления Штатами, сохраняются соответственно за Штатами или за народом». Следовательно, Конгресс США может осуществлять только такие полномочия, которые Конституция прямо отнесла к его ведению или которые она запретила осуществлять штатам.

Несколько иное регулирование содержится в Испанской конституции, где ст. 149, устанавливая исключительную компетенцию государства, т. е. центральной власти, в ч. 3 гласит: «Вопросы, прямо не отнесенные настоящей Конституцией к ведению Государства, будут находиться в ведении Автономных Сообществ согласно их соответствующим Уставам. Компетенция по вопросам, не включенным в Уставы об автономии, будет принадлежать Государству, чьи нормы в случае конфликта будут иметь перевес над нормами Автономных Сообществ во всем, что не отнесено к их исключительной компетенции. Право Государства будет в любом случае дополнительным к праву Автономных Сообществ». Кроме того, в ч. 3 ст. 150 предусмотрено, что «Государство, когда этого требуют общие интересы, сможет издавать законы, которыми устанавливаются принципы для согласования нормативных предписаний Автономных Сообществ, даже в случаях, когда соответствующие вопросы отнесены к их компетенции. Такая необходимость устанавливается Генеральными Кортесами абсолютным

большинством каждой Палаты». Из всего этого следует, что Генеральные кортесы могут принимать решения, прежде всего законодательные: во-первых, в той сфере, которая отнесена к исключительному ведению центра; во-вторых, в сфере ведения автономных сообществ, если соответствующие вопросы не их уставами; в-третьих, в сфере ведения автономных сообществ, если есть необходимость согласовывать осуществляемое ими нормативное регулирование.

Рассмотрим компетенции парламента.

1. Законодательная компетенция: это совокупность полномочий по принятию законов, которая образует главную часть компетенции парламентов, и реализация которой занимает в их деятельности наибольшее место. Речь в данном случае идет именно о принятии законов, а не об их издании, в котором нередко участвуют и внепарламентские органы, включая прежде всего главу государства. Например, согласно ч. 1 ст. 26 Конституции Греции 1975 г., «законодательная власть осуществляется Палатой депутатов и Президентом Республики». В странах, придерживающихся так называемой вестминстерской модели, т.е. прежде всего в Соединенном Королевстве, а также в ряде стран, бывших прежде британскими колониями, глава государства считается составной частью парламента наряду с палатами. Так, британский Парламент состоит из Королевы, Палаты лордов и Палаты общин. Конституция Индийской Республики 1949 г. в ст. 79 установила: «Учреждается для Союза Парламент, который состоит из Президента и двух Палат, известных соответственно как Совет Штатов и Народная Палата». Естественно, что законодательная власть, т. е. полномочие издавать законы, принадлежит им всем.

Французская Конституция, установив в ч. 1 ст. 34, что «законы принимаются Парламентом», предусмотрела в ст. 38 довольно существенное отклонение от этого принципа: «Правительство может для выполнения своей программы просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем издания ордонансов мероприятия, обычно относимые к сфере закона. Ордонансы принимаются Советом Министров после рассмотрения их Государственным Советом. Они вступают в силу с момента опубликования, но теряют силу, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом, которым разрешено их издание. По истечении срока, указанного в части первой настоящей статьи, ордонансы по вопросам, входящим в законодательную сферу, могут изменяться только законом». Отсюда следует, что ордонансы имеют ту же юридическую силу, что и законы, не будучи таковыми в смысле формальном.

В Германии же правительство или министр могут издавать правовые постановления только по прямому уполномочию закона в каждом случае, причем эти постановления носят подзаконный характер, т. е. не представляют собой законов даже в материальном смысле.

2. Финансовая компетенция: прежде всего это полномочие парламентов утверждать роспись доходов и расходов государства, а также устанавливать налоги. Хотя указанное полномочие реализуется, как правило, в форме закона, оно представляет собой особую часть парламентской компетенции, о чем свидетельствует и то, что соответствующие законы нередко принимаются по специальной процедуре, отличной от процедуры принятия обычных законов. Примечательно, что исторически финансовая компетенция появилась у парламентов раньше, чем законодательная: в Англии Парламент приобрел право устанавливать налоги в XIII в., а принимать законы – в XIV, во Франции – соответственно в XIV и XVIII вв.

Роспись государственных доходов и расходов – это государственный бюджет, который принимается парламентом ежегодно. В нем указывается смета всех финансовых потребностей государства и всех доходов, необходимых для покрытия этих потребностей. Утверждая бюджет, парламент, с одной стороны, уполномочивает правительство

расходовать государственные средства в соответствии с утвержденной сметой, за пределы которой правительство не должно выходить, а с другой стороны, на правительство возлагается обязанность собрать необходимые для обеспечения доходов государства суммы налогов и других поступлений. Если во Франции, Италии и многих других странах государственный бюджет имеет форму закона, хотя и рассчитанного на один год, то в США, Великобритании, Японии и ряде других стран – это финансовая программа, реализуемая через систему отдельных законов об ассигнованиях и государственных доходах. При этом финансовый год может как совпадать с календарным, так и отличаться от него (в ряде стран, например, он начинается с октября).

Обычно в компетенцию парламентов входит и утверждение отчета правительства об исполнении бюджета. Согласно, например, ст. 90 японской Конституции, «заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвергается ревизии в Ревизионном совете и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии в течение финансового года, непосредственно следующего за отчетным периодом». Ревизионный совет – это парламентский контрольно-финансовый орган, который в других странах обычно именуется счетной палатой.

Важное место среди финансовых полномочий парламентов принадлежит налоговым. Они зачастую входят в исключительную парламентскую компетенцию. Так, ч. 2 ст. 60 Конституции Республики Болгарии 1991 г. предусматривает, что налоги и сборы, равно как и налоговые льготы и обременения, устанавливаются только законом, следовательно, входят в исключительную компетенцию Народного собрания. Вместе с тем нередко законы, устанавливающие налоговую систему, управомочивают нижестоящие органы публичной власти устанавливать определенные налоги и сборы в предусмотренных законом рамках.

Иногда конституции относят к полномочиям парламентов в финансовой сфере принятие решений о денежной эмиссии, как, например, это предусмотрено в ст. 87 Конституции Турецкой Республики 1982 г.

В конституциях порой можно встретить положения, управомочивающие парламенты на создание различного рода внебюджетных фондов. Так, ст. 267 Конституции Индии предусматривает, что союзный Парламент и легислатура (законодательное собрание) штата могут законом учреждать резервный фонд, пополняемый от случая к случаю и находящийся в распоряжении соответственно Президента или губернатора штата для производства непредвиденных расходов, пока Парламент или легислатура не включат их в бюджеты.

3. *Ратификация и денонсация международных договоров:* ратификация – это окончательное согласие государства на заключение договора, выражаемое в установленной форме. Денонсация – это в установленной форме волеизъявление государства, направленное на расторжение договора. Традиционно полномочие ратифицировать и денонсировать международные договоры принадлежало главе государства. Однако международные договоры с течением времени все чаще стали вторгаться в правопорядок государства, обязывая его вносить те или иные изменения во внутреннее законодательство. А в последние столетия в мировом сообществе прочно утвердился принцип приоритета международных договоров перед внутренними законами. Он проник и в конституции. В качестве иллюстрации можно привести ст. 55 французской Конституции, по которой «договоры или соглашения, должным образом одобренные или ратифицированные, с момента их опубликования имеют силу, превышающую силу внутренних законов, при условии применения такого договора или соглашения другой стороной». Франция, таким образом, предусмотрела в своей Конституции приоритет международного договора на случай возникновения противоречия между ним и внутренним законом, оговорив это требованием взаимности. Очевидно, что правоприменитель,

прежде чем отдать предпочтение международному договору, должен удостовериться, что другая сторона договора этот договор применяет.

Из всего изложенного вытекает необходимость участия законодательной власти в заключении и расторжении международных договоров, по крайней мере тех из них, которые затрагивают внутреннее право. В противном случае глава государства вместе с правительством мог бы сводить на нет определенную часть парламентского законодательства и даже конституций.

Для того чтобы не возникло существенных противоречий между внутренним законодательством страны и ее международными договорами, конституции предусматривают участие парламентов (иногда даже непосредственно народа путем референдума) в решении вопроса о заключении или расторжении международных договоров. Это участие может выразиться либо в даче согласия на ратификацию договора главой государства, без чего он этого не может сделать, или в уполномочии его на это, либо в непосредственной ратификации договора самим парламентом (палатой).

Так, уже Конституция США предусмотрела, что Президент будет иметь полномочие заключать договоры по совету и с согласия Сената при условии поддержки хотя бы 2/3 присутствующих сенаторов (ч. 2 разд. 2 ст. II). Из современных конституций можно привести по данному вопросу положения п. I и II ст. 49 Конституции Федеративной Республики Бразилии 1988 г., согласно которым к исключительной компетенции Национального конгресса (парламента) относятся принятие окончательных решений относительно международных договоров, соглашений или действий, которые возлагают обременительные долги или обязательства на национальное имущество, уполномочие Президента республики объявлять войну, заключать мир, разрешать проход иностранных войск через национальную территорию или их временное пребывание на ней, за исключением случаев, предусмотренных в дополняющем законе. Здесь уже речь идет не о даче согласия Президенту на ратификацию, а о собственном окончательном решении парламента, хотя полномочия парламента распространяются на сравнительно ограниченный круг международных договоров.

4. Назначение референдумов: поскольку, посредством референдума во многих странах предусмотрено решение различных вопросов государственной жизни, включая принятие, изменение и отмену законов, конституции подчас относят назначение референдума к исключительной или альтернативной компетенции парламентов. Например, согласно ст. 80 и ст. 87 Конституции Республики Хорватии 1990 г. в редакции 2000 г., Хорватский собор назначает референдум по предметам своей компетенции, а согласно ч. 3 – по требованию 10% избирателей республики (наряду с ним правом назначения референдума пользуется, согласно части второй ст. 87 и ст. 98, и Президент республики). На Кубе назначение референдума относится, согласно п. «u» ст. 73 Конституции, к компетенции Национальной ассамблеи народной власти, однако в силу п. «q» ст. 88 это полномочие может при определенных условиях осуществляться и Государственным советом. К компетенции Национального собрания, представляющего собой фактическую нижнюю палату парламента, относятся, согласно п. «g» ч. 2 ст. 63 Конституции Республики Намибии 1990 г., инициатива, одобрение и решение о проведении референдума по вопросам национального значения. Следует, однако, заметить, что назначение референдумов – сравнительно нечастое конституционное полномочие парламентов или их палат.

5. Формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах: это полномочие также различно определяется в компетенции парламентов и их палат. Различен сам круг государственных органов или должностных лиц, в наделении полномочиями которых участвуют парламенты или их палаты. Далее, различны формы и способы этого участия:

а) избрание или назначение по собственному усмотрению (например, Сейм избирает Президента сроком на 4 года – ст. 35 Конституции Латвии);

б) избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (например, Хорватский собор избирает Народного правозащитника – ст. 93 Конституции Хорватии);

в) формирование органа целиком без определения его руководителей (например, австрийский Национальный совет избирает Коллегию народной правозащиты – предложение первое ч. 2 ст. 148-g Федерального конституционного закона);

г) формирование органа с избранием или назначением его руководителей (например, польский Сейм избирает председателя Государственного трибунала, двух его заместителей и 16 членов – ст. 199 Конституции);

д) избрание или назначение только руководителя органа либо также его заместителей (например, северокорейское Верховное народное собрание избирает и отзывает председателя Центрального суда, а остальной его состав избирается и отзывается Постоянным советом ВНС – п. 8 ст. 76 и п. 9 ст. 87 Конституции КНДР);

е) формирование части органа (например, из 9 судей румынского Конституционного суда трое назначаются Палатой депутатов и трое -– Сенатом – ч. 3 ст. 142 Конституции Румынии 1991 г. в редакции 2003 г.);

ж) участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих орган (например, Германский бундестаг входит в состав Федерального собрания, которое избирает Федерального президента – ч. 3 ст. 54 Основного закона);

з) дача парламентом или палатой предварительного или последующего согласия на формирование органа или назначение должностных лиц (например, Председатель испанского Правительства назначается Королем, только если получит доверие абсолютного большинства членов Конгресса депутатов – ч. 3 ст. 99 Конституции).

В социалистических странах, исходя из принципа полновластия представительных органов, отрицающего разделение властей, конституции обычно предусматривают формирование этими органами наибольшего числа государственных органов, а также назначение (избрание) наибольшего числа должностных лиц, включая руководителей так называемых высших коллегиальных органов государственной власти, замещающих парламенты.

Приведем еще ряд примеров парламентских полномочий по формированию других государственных органов.

Прежде всего речь пойдет о выборах главы государства в странах с республиканской формой правления. В парламентарных республиках глава государства - президент избирается либо парламентом, либо более широкой коллегией с участием парламента. Например, греческий парламент – Палата депутатов избирает Президента Республики (ч. 1 ст. 30–32 Конституции Греции). В Индии Президент и Вице-президент избираются специальной коллегией, в которую входят избранные члены обеих палат Парламента, а также избранные члены законодательных собраний штатов, столичной территории Дели и союзной территории Пондишери, причем каждый член коллегии обладает таким числом голосов, которое пропорционально численности представляемого им населения, благодаря чему достигается единый принцип представительства штатов и равенство представительства штатов и Союза (ст. 54, 55 Конституции).

Парламенты участвуют в выборах главы государства подчас даже в президентских республиках. Так, в США, согласно поправкам XII и XX к Конституции, если ни один кандидат в Президенты не получил абсолютного большинства голосов выборщиков, то Палата представителей избирает Президента из 3-х кандидатов с наибольшим числом полученных голосов, а если оказался неизбранным Вице-президент, то Сенат избирает его из 2-х кандидатов с наибольшим числом полученных голосов.

Парламенты в той или иной форме нередко участвуют в формировании судебной власти. Например, разд. 2 ст. II Конституции США предусмотрел право Президента назначать судей Верховного суда по совету и с согласия Сената. Во Франции обе палаты Парламента избирали на паритетной основе из своего состава Высокий суд правосудия – специальный судебный орган для рассмотрения ранее дел о государственной измене Президента и большую часть Суда правосудия республики, рассматривающего дела о должностных преступлениях и проступках членов Правительства (ст. 67 и 68-2 Конституции). В настоящее время во Франции парламент, воссоединившийся в Высоком суде, несет ответственность за вынесение решения об отставке президента Республики «в случае нарушения его обязанностей, явно несовместимых с выполнением его мандата» (ст. 68 в ред. 2007 г.). В Германии законодательные палаты – Бундестаг и Бундесрат – избирают в равном числе судей Федерального конституционного суда, а Бундестаг, кроме того, выбирает половину состава Комитета по выборам судей, совместно с которым компетентные федеральные министры назначают судей других верховных федеральных судов. Венгерский парламент – Государственное собрание – избирает членов Конституционного суда, парламентских уполномоченных, председателя Государственной счетной палаты и его заместителей, председателя Верховного суда и генерального прокурора. В Болгарии, по итальянскому примеру, парламент – Народное собрание избирает 1/3 судей Конституционного суда (ст. 147 Конституции).

В ряде стран парламенты участвуют в формировании также иных органов и учреждений и в назначении или избрании иных должностных лиц. Например, в Намибии Национальное собрание назначает по предложению Президента состав Комиссии публичной службы, призванной, в частности, давать Президенту и Правительству советы и делать доклады Национальному собранию по кадровым вопросам (ч. 1 и 3 ст. 112 Конституции).

В некоторых странах, чаще в социалистических, парламенты участвуют в формировании особых органов военно-политического руководства. Так, в Китае, согласно п. 6 ст. 62 Конституции, ВСНП избирает Председателя Центрального военного совета и по его представлению утверждает кандидатуры других членов ЦВС. В Германии, согласно ст. 53-а, внесенной в Основной закон в 1968 г., Бундестаг и Бундесрат избирают из своего состава членов Совместного комитета, который в случае состояния обороны выполняет функции обоих органов, если они не могут собраться или действовать.

6. Контроль за деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц: эта функция и обусловленные ею определенные полномочия присущи практически всем парламентам независимо от форм правления, которые влияют лишь на объем данной функции. Она получает свое отражение в конституциях, законах и регламентах либо прямо, что, однако, нечасто, либо в виде процедурного регулирования. Например, согласно ст. 169 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г., Федеральное собрание осуществляет высший надзор за Федеральным советом (правительством) и федеральной администрацией, судами Конфедерации и иными носителями задач Союза. В ст. 62 болгарской Конституции сказано, что Народное собрание осуществляет законодательную власть и парламентский контроль. В германском Основном законе подобных норм нет, хотя некоторые конституционные полномочия Бундестага (например, право создавать следственные комитеты согласно ст. 44 Основного закона), а особенно регламентные полномочия как самого Бундестага, так и депутатов позволяют эффективно контролировать политическую деятельность Федерального правительства в целом и каждого из его членов.

Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль этот может в отдельных случаях распространяться и на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др. При этом контроль

за исполнительной властью чаще всего носит политический характер, т. е. обращен на политическую деятельность правительства и его членов (главным образом при парламентарных и смешанных формах правления), хотя, разумеется, осуществляется в юридических формах, тогда как в отношении остальных субъектов характер контроля – чисто юридический: если не удается установить нарушения каких-либо правовых норм, для подконтрольного органа, учреждения, должностного лица не может возникнуть никаких отрицательных правовых последствий. В отдельных случаях объектом парламентского расследования может стать деятельность государственных и частных корпораций, а также определенных предпринимательских объединений (палат) в случаях, когда они осуществляют публичные функции. Следствием парламентского контроля может стать отставка правительства (при парламентарных и смешанных формах правления) или отдельных должностных лиц, причем в отношении последних парламентское расследование может привести к возбуждению уголовного дела. В условиях авторитарных и тоталитарных политических режимов контрольная функция парламентов фиктивна.

7. Полномочия в области обороны и безопасности: полномочия в области обороны имеют целью обеспечить законность в случае возникновения войны или ее угрозы, а также в случае прекращения войны. К этим полномочиям относится прежде всего право объявлять войну (состояние войны, состояние обороны) и заключать мир или участвовать в его заключении. Разумеется, парламент не всегда может оперативно отреагировать на возникшую внезапно угрозу войны или внезапное нападение извне. Однако он подтверждает или не подтверждает принятые исполнительной властью меры по защите страны. Такими мерами служат, например, объявление военного положения – особого режима, включающего, в частности, наделение дополнительными полномочиями военных органов, или еще более жесткого его варианта – осадного положения (объявляется обычно на территории, на которой непосредственно ведутся военные действия или которой непосредственно угрожает захват противником), а также объявление общей или частичной мобилизации.

Современные средства разведки обычно позволяют заранее выявить факт подготовки военного нападения со стороны иностранного государства. Поэтому ряд конституций содержит понятие «угроза войны» или аналогичные ему и предусматривает возможность принятия необходимых мер на случай такой угрозы, в том числе и вышеуказанных. Так, Конституция КНР указывает в п. 14 ст. 62, что ВСНП решает вопросы войны и мира; в Конституции Кубы записано, что Национальная ассамблея народной власти объявляет состояние войны в случае военной агрессии и одобряет мирные договоры; согласно ст. 78 итальянской Конституции, «Палаты объявляют состояние войны и наделяют Правительство необходимой властью»; ст. 35 французской Конституции гласит: «Объявление войны разрешается Парламентом»; по Конституции США объявление войны входит в полномочия Конгресса (разд. 8 ст. I); в Венгрии Государственное собрание принимает решения по вопросам об объявлении состояния войны и о заключении мира.

Примечательно, что старые конституции (например, США) говорят о полномочии парламента объявлять войну, тогда как современные конституции, принятые в условиях, когда международное право не признает за государствами права на агрессивную войну, упоминают обычно лишь право объявлять состояние войны (например, в Италии, Венгрии) или, как в Германии, состояние обороны (ст. 115-а Основного закона). Выражение «состояние войны» означает, что на государство совершено нападение и оно вынуждено обороняться. В связи с этим полномочия парламента подчас конкретизируются в самой конституции.

8. Судебные полномочия: такие полномочия не типичны для парламентов, поскольку означают известный отход от системы разделения властей, в соответствии с которой судебные полномочия составляют компетенцию органов судебной власти. В ряде стран,

однако, мы встречаемся с наличием у парламентов или их палат отдельных судебных либо квазисудебных полномочий. Исторически это восходит к временам, когда парламенты боролись за ограничение власти монархов, в частности в сфере правосудия.

Деятельность следственных комиссий парламентов или их палат, зачастую выходит за рамки политического контроля и приводит к возбуждению уголовных дел. Это сближает такие комиссии со специализированными органами расследования, которые во многих странах входят в систему органов судебной власти. Например, в ст. 82 итальянской Конституции, где речь идет о следственных комиссиях, создаваемых палатами Парламента для расследования дел, представляющих публичный интерес, сказано: «Следственная комиссия проводит изучение и проверки с такими же полномочиями и такими же ограничениями, что и судебная власть». Следовательно, парламентские следственные комиссии приравнены к следственным органам судебной власти в отношении процессуальных действий. Правда, если в дальнейшем подготовленные комиссиями материалы станут предметом судебного разбирательства, то суды будут все же свободны в обсуждении и оценке этих материалов и могут прийти к иным выводам, нежели сделанные парламентскими комиссиями либо даже самими парламентами или их палатами.

Широкими следственными полномочиями наделены все комитеты Сената и некоторые комитеты Палаты представителей Конгресса США. Неявка лица на заседание такого комитета рассматривается как неуважение к Конгрессу и может повлечь уголовную ответственность (так же, как неявка в суд). Нередко парламентам или их палатам предоставляется право возбуждать перед судебными органами обвинение против высших должностных лиц. Например, в Германии, согласно ч. 1 ст. 61 Основного закона, Бундестаг или Бундесрат могут предъявить перед ФКС обвинение Федеральному президенту в умышленном нарушении им Основного закона или другого федерального закона.

В странах, где конституционно предусмотрена процедура импичмента (от англ. impeachment – обвинение в ненадлежащем исполнении обязанностей гражданским должностным лицом) – парламентского преследования государственных должностных лиц за совершенные во время нахождения на службе преступления, нижняя палата предъявляет обвинение, а верхняя судит, причем, наказанием может быть лишь смещение с должности, после чего возможно обычное судебное преследование. Процедура импичмента ведется лишь против таких должностных лиц, которые пользуются в силу своей должности определенным иммунитетом от обычного судебного преследования, – президентов, министров, судей и т. п.

В некоторых странах для суда над высшими должностными лицами, обвиняемыми в серьезных правонарушениях, парламенты создают специальные судебные органы из своего состава. Например, ст. 67 французской Конституции учредила, для суда над Президентом Высокий суд правосудия, который состоит из членов, избираемых в равном числе палатами Парламента из их состава после каждого их полного или частичного обновления. Суд сам избирает своего председателя. Органический закон о Высоком суде правосудия 1959 г. установил, что Суд состоит из 24 постоянных судей и включает 12 их заместителей. Учрежденный в 1993 г. для суда над членами Правительства Суд правосудия республики состоит из 12 судей, избираемых в том же порядке, что и судьи Высокого суда правосудия, и трех судебных магистратов Кассационного суда, один из которых председательствует (часть первая ст. 68-2 Конституции).

Таким образом, полномочия парламента можно разграничить по сферам:

– представительные полномочия;

– законодательная компетенция;

– финансовая компетенция – полномочия утверждать роспись доходов и расходов и устанавливать налоги;

– ратификация и денонсация международных договоров;

– назначение выборов и референдумов;

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

– контрольные полномочия;

– полномочия в области национальной обороны и безопасности объявление войны и заключение мира (Франции, Германия).

– судебные полномочия – деятельность следственных комиссий (ст. 82 Конституции Италии), право возбуждать уголовные дела в отношении высших должностных лиц, в Великобритании Палата лордов является высшей судебной инстанцией.

Из вышеприведенного перечня, очевидно, что парламент выполняет в современном государстве очень важную роль. При этом его деятельность не сводится к простому принятию законов. Это в целом орган, имеющий достаточно универсальную компетенцию. Широкие полномочия парламента – средство сделать законодательную власть сильной, обеспечить действие системы «сдержек и противовесов», а значит, и надежный баланс всех ветвей власти.

Контрольные парламентские процедуры и их особенность в зарубежных странах. Анализ парламентских процедур первоначально требует фиксации такой общей дефиниции как «процедура». В привычном написании данный термин заимствован из французского языка – «procedure». В свою очередь, французский язык это понятие заимствовал из латыни: «procedere» означает продвижение чего-либо, или, в более узком смысле, официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела. Парламентская процедура является разновидностью юридической процедуры так, как характерные черты юридической процедуры присущи и парламентской процедуре. Только реализуется такая процедура в рамках деятельности законодательного органа (парламента), исходя из прав, которыми этот законодательный орган наделён. Правительство несет индивидуальную и коллективную ответственность перед Парламентом, самое неблагоприятное последствие применения контрольных процедур – отставка.

Конституционная практика знает следующие формы контроля парламента за деятельностью исполнительной власти: обсуждение основных направлений правительственной политики, бюджета и отчета о его выполнении, парламентские запросы, контрольная деятельность постоянных комиссий и специальных комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц, назначаемых парламентом или его палатами, выражение недоверия правительству или отдельным министрам.

Рассмотрим основные контрольные процедуры.

– *Отчеты правительства и его членов:* эти процедуры в той или иной форме свойственны парламентам демократических государств независимо от формы правления. Последняя влияет на возможный результат процедуры. Подотчетность правительства и министров парламенту не всегда, следовательно, означает их ответственность перед ним, но ответственность, если существует (при парламентарных и смешанных формах правления), включает в себя и подотчетность. Так, согласно ст. 92 Конституции КНР Государственный совет ответствен перед ВСНП и ему подотчетен, а в период между сессиями ответствен перед Постоянным комитетом ВСНП и подотчетен ему. Но такие нормы часто остаются «мертвой» буквой, ибо реально парламентской ответственности в социалистических странах не существует, а подотчетность если и реализуется, то в основном декоративно.

Из демократических конституций, устанавливающих принцип парламентской подотчетности правительства, можно назвать японскую. Согласно ее ст. 72 «Премьер-министр в качестве представителя Кабинета... докладывает Парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений...». Испанская конституция установила

в ст. 109, что палаты и их комиссии могут через своих председателей требовать любой необходимой им информации и помощи, в частности от Правительства и его департаментов. А согласно ст. 110 палаты и их комиссии могут требовать присутствия членов Правительства, а те, в свою очередь, имеют доступ на заседания палат, комиссий, обладают правом быть выслушанными и могут ходатайствовать о том, чтобы должностные лица их департаментов давали информацию на таких заседаниях. Регламенты палат подробно урегулировали систему отношений между палатами и Правительством, связанных с отчетами и информацией. Так, Регламент Сената установил, что по сообщению или докладу Правительства после выступления члена Правительства дается по 10 мин для выступлений двух сенаторов в поддержку Правительства и двух – против него, а также для выступлений представителей парламентских групп, если они того пожелают. Доклады, которые должны представляться Сенату в обязательном порядке по закону, рассматриваются в форме, о которой решает председатель палаты по согласованию с ее бюро и по заслушании хунты представителей парламентских групп. Комитетам нередко предоставляется право проводить парламентские слушания с отчетами должностных лиц исполнительной власти, включая министров, равно как и по другим вопросам.

– *Процедура контроля за делегированным законодательством:* в тех странах, где конституции разрешают парламенту делегировать свои законодательные полномочия правительству, устанавливаются специальные формы парламентского контроля за соблюдением пределов и выполнением условий такой делегации. Так, в Германии Регламент Бундестага предусмотрел, что нормативные акты Федерального правительства, которые требуют одобрения Бундестага или отмены которых Бундестаг может потребовать в течение определенного срока, передаются президентом Бундестага по согласованию с советом старейшин непосредственно в компетентные комитеты с назначением срока для представления доклада. Если комитет своевременно доклада не представит, вопрос включается в повестку дня следующего заседания Бундестага для принятия решения и без этого доклада. Естественно, что Бундестаг может оставить в силе правительственное правовое предписание либо отменить его.

В Испании согласно Регламенту Конгресса депутатов обсуждение и голосование по вопросу об утверждении или отмене королевского декрета-закона (это правительственный акт, но оформляется как королевский) проводятся на пленарном заседании или на заседании постоянной депутации после того, как минуют 30 дней со дня промульгации декрета-закона, причем в повестку дня его можно включать сразу по опубликовании в «Болетин офисьяль» (Boletin Oficial del Estado – официальный бюллетень государства).

После сообщения члена Правительства об основаниях для издания декрета-закона проводятся обсуждение в целом и голосование за утверждение акта или его отмену. Если палата декрет-закон утвердила, председатель спрашивает, не желает ли какая-либо парламентская группа, чтобы декрет-закон рассматривался как законопроект. Если такое желание высказано, оно выносится на решение палаты. При положительном решении декрет-закон рассматривается как законопроект по срочной процедуре без допущения поправок, предлагающих возвратить его в целом. Постоянная депутация рассматривает в качестве законопроектов по срочной процедуре декреты-законы, изданные Правительством в период между легислатурами. Постановление об утверждении или отмене королевского декрета-закона публикуется в официальном бюллетене государства. В тех случаях, когда делегирующий закон предусматривает дополнительный контроль за актами делегированного законодательства и какой-либо депутат или парламентская группа в течение месяца после издания акта в письменном обращении к бюро Конгресса возразили против какого-либо положения этого акта, он направляется в соответствующую комиссию палаты, которая должна в установленный срок представить

заключение. Оно обсуждается в палате в соответствии с общими правилами законодательного процесса, а юридическими последствиями контроля являются те, которые предусмотрены в делегирующем законе.

– *Запросы и вопросы парламентариев:* это обращения палат, отдельных парламентариев или их групп к правительству, его отдельным членам, а иногда и к иным государственным органам с требованием информации либо даже отчетов по какой-то конкретной проблеме, относящейся к их компетенции.

Различие между парламентским запросом и вопросом заключается в следующем. Запрос – это обращение, как правило, палаты или группы парламентариев по крупной политической проблеме, которое включается в повестку дня заседания палаты. По запросу могут развернуться прения с возможным голосованием по оценке ответа. В странах с парламентарными и смешанными формами правления это может быть голосование по вопросу о доверии правительству или его члену. Возможно также создание следственной комиссии. Такой запрос часто именуется интерпелляцией (от лат. interpellatio – прерывание речи). Текст ее заблаговременно рассылается парламентариям и правительству, которое назначает день ответа.

Вопрос, который может быть устным или письменным, – это просьба парламентария об информации по какому-либо факту, обращенная к правительству или его члену. Вопросы должны быть краткими и не могут содержать какие-либо обвинения. Они представляются за один-два дня до заседания, регистрируются в специальном реестре, а в некоторых парламентах список вопросов печатается и доводится до сведения всех членов палаты и министров, которым предстоит отвечать. Регламенты, а иногда даже конституции предусматривают специальное время для ответов на вопросы. Так, часть вторая ст. 48 Конституции Франции гласит: «Хотя бы одно заседание в неделю резервируется в приоритетном порядке для вопросов членов Парламента и ответов Правительства». На устные вопросы министр отвечает кратко, обычно не более 5 мин, иногда просто: «Да» или «Нет», после чего парламентарий, задавший вопрос, может получить слово для 5-минутной реплики или для дополнительного вопроса. На письменные вопросы могут быть даны как устные, так и письменные ответы в течение установленного срока (в Японии этот срок – неделя, в Италии – 10 дней, во Франции – месяц); ответы публикуются в официальных отчетах о заседаниях палат. Следует, однако, оговориться, что указанные термины употребляются не всегда одинаково. Надо иметь в виду, что в отдельных странах традиции словоупотребления в данном вопросе могут оказаться иными.

– *Парламентские расследования:* это весьма важный аспект контрольной деятельности парламента. Такие расследования иногда именуются анкетами, а само право расследования – анкетным правом. Для этого либо используются существующие в парламентах и их палатах комитеты (комиссии), которым даются соответствующие поручения, либо создаются специальные следственные комитеты (комиссии). Этот институт не часто можно встретить в конституциях, и даже в регламентах не всегда содержатся соответствующие нормы.

Характерный пример целостного конституционного регулирования парламентских расследований дает германский Основной закон. Его ст. 44 гласит:

1. Бундестаг имеет право, а по предложению 1/4 своих членов обязан, учредить следственный комитет, который в публичном слушании собирает необходимые доказательства. Публичность может быть исключена.

2. К собиранию доказательств по смыслу применяются предписания об уголовном процессе. Тайна переписки, почтовых и телеграфных отправлений остается неприкосновенной.

3. Суды и административные власти обязаны оказывать правовую и ведомственную помощь.

4. Постановления следственных комитетов не подлежат рассмотрению в суде. Суды свободны в обсуждении и оценке обстоятельств дела, на которых основывается расследование».

Кроме того, следует упомянуть ч. 2 ст. 45-а Основного закона, согласно которой комитет Бундестага по обороне имеет также права следственного комитета и по требованию 1/4 своих членов обязан провести расследование по делу. Примечательно, однако, что в Регламенте Бундестага о следственных комитетах ничего не говорится: конституционные нормы, стало быть, считаются достаточными.

Широко известна расследовательская деятельность комитетов и подкомитетов Конгресса США и его палат. Хотя в Конгрессе нет устных и письменных вопросов, тем более интерпелляций, комитеты и подкомитеты наделены серьезными полномочиями в области контроля за соответствующими министерствами и иными органами и учреждениями. Они вправе истребовать необходимые документы и материалы, могут вызывать повестками на проводимые ими слушания любое лицо, включая Президента США, для допроса в качестве свидетелей. Но комитеты и подкомитеты окончательных решений не принимают, а доводят собранную ими информацию до сведения палат, которые могут передать дело в суд, уменьшить в порядке санкций бюджетные ассигнования соответствующему ведомству или осуществить процедуру импичмента.

– *Процедура политической ответственности правительства:* эта ответственность имеет место в государствах с парламентарными и смешанными формами правления. В литературе парламентская ответственность правительства иногда включается в систему форм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Однако в действительности ответственность – не форма контроля, а следствие его.

Контроль выявляет и устанавливает определенные факты, связанные с деятельностью подконтрольного субъекта, в частности способы и результаты этой деятельности. А ответственность – следствие их оценки контролирующим органом, в данном случае парламентом или его палатой. Конституции Франции, Китая, Японии, Испании, Кубы предусматривают только коллективную (солидарную) ответственность правительств: «Кабинет при осуществлении исполнительной власти несет коллективную ответственность перед Парламентом» (часть третья ст. 66 Конституции Японии); «Правительство солидарно отвечает за свою политическую деятельность перед Конгрессом депутатов» (ст. 108 Конституции Испании). В других странах наряду с коллективной ответственностью правительства существует индивидуальная ответственность его членов: «Министры коллегиально ответственны за акты Совета министров и индивидуально за акты своих ведомств» (часть вторая ст. 95 Конституции Италии); «Правительство за выполнение своей функции ответственно перед Национальным советом Словацкой Республики», «Член Правительства за выполнение своей функции ответствен перед Национальным советом Словацкой Республики» (первое предложение ч. 1 ст. 114 и ч. 1 ст. 116 Конституции Словакии).

В Италии, Японии, Румынии правительство ответственно перед обеими палатами парламента, в Великобритании, Германии, Франции, Испании, Польше – только перед нижней. Иногда это объясняют тем, что верхняя палата избирается непрямыми выборами или вообще не избирается. Но не ко всем перечисленным странам это объяснение подходит: в Испании значительная часть Сената, а в Польше весь Сенат избираются прямыми выборами.

Если в Италии и Японии ответственность правительства имеет место перед каждой палатой парламента в отдельности, то в Румынии – перед ними обеими совместно. Парламентская ответственность правительства согласно демократическим конституциям реализуется преимущественно посредством двух процедур: вотума недоверия и отказа в доверии. Различие между ними заключается в следующем. Вотум недоверия – результат

парламентской инициативы. Поэтому в интересах стабильности правительства иногда конституции усложняют процедуру этой инициативы, требуя, чтобы она исходила от более или менее значительной группы парламентариев, а также обусловливая выражение недоверия необходимостью подачи за резолюцию недоверия (порицания, осуждения) абсолютного или квалифицированного большинства голосов в палате.

В ряде стран, в частности в Германии, конституциями предусмотрен так называемый конструктивный вотум недоверия: он считается состоявшимся, если парламент или палата не просто приняли резолюцию порицания, а определили главу нового правительства. Согласно ч. 1 ст. 67 германского Основного закона Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру только путем избрания большинством своих членов его преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об увольнении прежнего Федерального канцлера и назначении новоизбранного. Федеральный президент обязан это сделать. Такая система позволяет избежать длительных правительственных кризисов, вызванных тем, что парламент, свергнув правительство, долгое время не может создать ему замену.

Отказ в доверии имеет место в случае, когда правительство само поставило вопрос о доверии в связи с каким-либо актом, принятия которого оно добивается от парламента. Это довольно эффективный способ давления на парламент, особенно в условиях, когда отказ в доверии и вызванный этим правительственный кризис могут повлечь роспуск парламента (палаты). С другой стороны, действительно отказ парламента принять желательный для правительства акт может лишить правительство возможности проводить свою политику или серьезно затруднить проведение этой политики, в результате чего нахождение в составе правительства становится для его членов бессмысленным. Чешская Конституция регулирует эти отношения весьма кратко. Согласно ст. 71 «Правительство может внести в Палату депутатов требование о выражении доверия». Ст. 72 устанавливает, что Палата депутатов может выразить Правительству недоверие и что предложение о выражении недоверия Палата депутатов обсуждает только в случае, если оно подано в письменном виде не менее чем 50 депутатами (т.е. 1/4 законного числа членов палаты), а для принятия предложения требуется абсолютное большинство голосов всех депутатов. Если Палата депутатов отклонила требование Правительства о выражении доверия или выразила ему недоверие, то предложение первое ч. 2 ст. 73 обязывает Правительство подать в отставку, а Президент согласно ч. 3 этой статьи обязан отставку принять. Более того, Президент по ст. 75 обязан отозвать Правительство, не подавшее в отставку, хотя оно должно было это сделать. Президент может распустить Палату депутатов, если она не выразила доверия новоназначенному Правительству, кандидатура главы которого была предложена председателем Палаты, или если Палата в течение трех месяцев не приняла решения по правительственному законопроекту, с обсуждением которого Правительство связало вопрос о доверии.

– *Импичмент:* в данном случае речь идет не о политической, а о юридической парламентской ответственности должностных лиц, причем как исполнительной, так и судебной власти. В основном это лица, которые в силу своей должности пользуются в той или иной мере иммунитетом от судебного преследования. Наиболее распространены три основные модели соответствующих парламентских процедур. Первая заключается в том, что весь процесс реализации конституционной ответственности протекает в парламенте как таковом; по его завершении могут последовать процессы в судах. Вторая модель заключается в том, что парламент или палата выступают лишь как обвиняющие инстанции, а дело о конституционной ответственности разрешается в судебном органе, специально образуемом парламентом из своей среды, причем этот орган реализует не только конституционную, но в необходимом случае и уголовную ответственность, действуя уже как обычный суд. Третья модель совпадает со второй в том,

что парламент или палата ограничиваются предъявлением обвинения, но в отличие от второй модели дело разрешается органом конституционной юстиции, который реализует лишь конституционную ответственность, смещая лицо с его должности. Все эти модели имеют свои разновидности в разных странах.

Пример первой модели дает импичмент – существующая в США, Великобритании, Японии, Индии и ряде других стран процедура ответственности высших должностных лиц администрации и судей.

В США, например, эта процедура может быть применена на федеральном уровне для смещения Президента, Вице-президента, министров и других руководителей ведомств, кроме военных, а также послов, федеральных судей и др. Возбуждается импичмент в Палате представителей (часть пятая разд. 2 ст. I Конституции) ее членами. Основанием для него служит предполагаемое совершение Президентом или другим должностным лицом таких деяний, как государственная измена, получение взятки, иные тяжкие и менее тяжкие преступления. Вначале заявленная инициатива рассматривается в юридическом комитете Палаты (Haus Judiciary Committee), который вырабатывает формулу обвинения в виде статей импичмента. Затем Палата представителей обсуждает его и, если утверждает простым большинством, передает в Сенат, который управомочен разрешить дело (часть шестая разд. 3 ст. I). Приступая к этому, сенаторы должны принести присягу или сделать торжественное заявление. Если рассматривается импичмент Президента, председательствует в Сенате главный судья Верховного суда (Вице-президент, являющийся председателем Сената, может рассматриваться как заинтересованное лицо). Заслушав мнения сторон, Сенат тайным голосованием принимает решение по каждой статье импичмента, причем для обвинительного решения требуются голоса 2/3 присутствующих сенаторов. Только если по всем статьям импичмента такое большинство имеется, обвиняемое должностное лицо смещается с должности. Во время рассмотрения дела Сенат вправе вызывать и заслушивать свидетелей и совершать другие процессуальные действия по исследованию доказательств. Таким образом, вся процедура по смещению должностного лица осуществляется в рамках Конгресса.

Во Франции применяется вторая модель, там для решения вопроса об ответственности высших должностных лиц за правонарушения учреждены, как отмечалось, Высокий суд правосудия и Суд правосудия Республики. Президент Республики нес ранее до 2007 г. ответственность перед Высоким судом правосудия за совершенные при исполнении обязанностей деяния только в случае, если они представляли собой государственную измену; обвинение ему предъявляли обе палаты Парламента одинаковым решением, которое принималось ими открытым голосованием и абсолютным большинством голосов своего состава. В настоящее время – за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. Что касается членов Правительства, то они несут уголовную ответственность за совершенные при исполнении обязанностей деяния, которые в момент совершения считались согласно уголовным законам преступлениями или уголовными проступками, перед Судом правосудия Республики.

Третью модель мы можем усмотреть в Основном законе для Германии, ч. 1 ст. 61 которого уполномочивает и Бундестаг, и Бундесрат на возбуждение обвинения Федерального президента в умышленном нарушении Основного или иного федерального закона. Такая инициатива требует поддержки не менее 1/4 состава соответствующей палаты, а для предъявления обвинения требуется решение 2/3 членов Бундестага или 2/3 голосов Бундесрата. Предъявившая обвинение палата назначает для его поддержания своего уполномоченного. Решение согласно ч. 2 указанной статьи принадлежит Федеральному конституционному суду, который хотя и избирается палатами, но не является их органом, как Высокий суд правосудия и Суд правосудия Республики

во Франции, а входит в судебную систему (судьи ФКС не могут состоять ни в Бундестаге, ни в Бундесрате).

Относительно этой модели можно отметить, что здесь предпочтение политики праву еще более очевидно, чем при импичменте. Смысл консультации Конституционного суда заключается по идее в том, чтобы дать компетентную юридическую квалификацию деяний Президента как тяжкого нарушения Конституции.

– *Рассмотрение петиций:* эта процедура, которая предусмотрена рядом регламентов, имеет важное значение с точки зрения гарантирования такого права человека, как право обращаться с петициями в органы и учреждения власти. Основной закон для Германии в ст. 45-с установил, что Бундестаг назначает комитет по петициям для рассмотрения просьб и жалоб, направленных в соответствии со ст. 17, которая провозгласила право индивидуальных и коллективных петиций. Согласно Регламенту Бундестага его президент направляет поступающие петиции в упомянутый комитет, который запрашивает заключения постоянных комитетов, если в петициях затронуты обсуждаемые этими комитетами вопросы. Депутат, передавший петицию, привлекается по его требованию к ее рассмотрению в комитете по петициям с правом совещательного голоса. Комитет должен определить принципиальные положения относительно рассмотрения просьб и жалоб и в конкретных случаях исходить из этих положений. В случае истребования комитетом документов или справок или доступа в соответствующие федеральные органы, корпорации, ведомства и фонды об этом следует уведомить компетентного члена Федерального правительства. То же нужно своевременно сделать, если предстоит заслушать в связи с петицией свидетеля или эксперта.

Таким образом, контрольные процедуры являются элементом деятельности парламента любого современного демократического государства, независимо от формы правления.

Правовой статус парламентария в зарубежных странах

Понятие депутатского мандата и способы его приобретения в зарубежных странах. Особенности природы депутатского мандата заключается в том, что, с одной стороны, депутат – полномочный представитель народа, с другой – представитель государственной власти, а с третьей – член коллегиального представительного органа. Основания и срок действия депутатского мандата имеют важнейшее значение, так как определяют временные пределы действия депутатского мандата. Не будь этих оснований, разговор о правовом статусе депутата вообще лишался бы смысла. Мандат (лат, mandatum – поручение) – это юридическое отношение представительства, а также документ, удостоверяющий законность этого представительства. Депутатский мандат – документ, удостоверяющий законность полномочий депутата какого-либо представительного учреждения, объем полномочий, прав и обязанностей депутата, а также публичная функция, которая возлагается на депутата парламента или иного представительного органа власти выборами и содержание которой (характер Мандата) определяется конституцией и иными конституционно-правовыми актами. В современном демократическом государстве правомочия Мандата включают депутатскую неприкосновенность (иммунитет) и право на получение вознаграждения за депутатскую деятельность (индемнитет). Мандат определяет также форму взаимоотношений депутата с его избирателями.

В современных демократических государствах принят общенациональный мандат, в силу которого депутат считается представителем всей нации, а не какого-либо определенного избирательного округа. В своей деятельности депутат не может быть связан никаким наказом (императивным мандат) и не подлежит отзыву до истечения срока его мандат. В конституциях многих государств (Италия, ФРГ, Франция и др.) содержатся предписания, прямо запрещающие императивный мандат. В государствах советского типа конституции устанавливают императивный мандат, т.е. ответственность

депутата перед своими избирателями, которые имеют право давать наказы депутатам и отзывать их в установленных законом случаях.

Приобретение места в парламенте (депутатского мандата) происходит по различным основаниям, самым распространенным из которых следует считать прямые, а порой и многостепенные, косвенные (Марокко, Свазиленд) выборы. Имеются случаи избрания депутатов сословиями – по 9 депутатов от народа и знати в королевстве Тонга; выборы от религиозно-этнических общин в Ливане, в Бутане (100 депутатов от сельских общин и от монастырей). Депутатский мандат иногда может быть приобретен на основании кооптации (довыборов). Так, в Бельгии первоначально избранные 158 сенаторов довыбирают еще 26 своих коллег.

Депутатами также становятся «по праву», когда ранг, титул дают право участвовать в работе парламента. Депутатский мандат «по праву» приобретается в силу: а) наследования титула, дворянского звания. В Бельгии наследный принц по праву занимает место в верхней палате парламента; б) обладания бессрочным, но не наследуемым дворянским или духовным титулом. В Палате лордов часть депутатов являются пожизненными пэрами или имеют статус духовного пэра (представители высших кругов Англиканской церкви). В Италии за особые заслуги перед страной в состав верхней палаты входят несколько пожизненных сенаторов; в) совмещения. Так, в Ботсване депутатским мандатом в силу должностного положения обладает генеральный прокурор. В ряде стран часть депутатского корпуса назначает глава государства за особые заслуги в сфере науки, культуры и др. Право назначать некоторое число депутатов принадлежит президентам Индии и Египта, губернаторам Багамских островов и Канады. В Таиланде король назначает сенат (верхнюю палату) в полном составе.

Бывает и так, что выборам депутата сопутствуют и выборы (назначение) его заместителя. В случае досрочного выбытия депутата из состава парламента по какой-либо причине на место заступает заместитель. Такая практика используется во Франции, при выборах Сената в Бразилии и других странах. Она позволяет экономно относиться к средствам налогоплательщиков в случае образования вакансий в законодательном органе страны.

Случается, что часть депутатских мандатов приобретают представители оппозиционных партий, проигравших выборы. Им предоставляется небольшое число мест в парламенте с целью компенсировать неудачу на выборах, восполнить недостаток парламентской оппозиции, дополнить большинство. Такой принцип был введен на Маврикии, где 8 из 70 мест в парламенте резервировались за неудачливыми кандидатами, набравшими наибольшее среди прочих побежденных количество голосов. В Белизе двое из восьми сенаторов (членов верхней палаты) назначаются губернатором по совету лидера оппозиционной партии.

Нередко право голоса в парламенте резервируется и за самим главой государства, хотя, конечно, обладание голосом не делает короля или президента депутатом. Правовое положение депутата парламента определяется конституциями, конституционными, органическими и обычными законами, регламентами палат и обычаями.

Основными принципами статуса депутата является:

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 выражено в праве избирать и быть избранными на парламентские должности, в состав комитетов, в праве законодательной инициативы, участия в дебатах и голосовании.

Современная конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не какого-то одного избирательного округа. Следствием этой концепции является запрещение императивного мандата и права отзыва. Соответствующие нормы содержатся в конституциях почти всех стран. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата». С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38.1 Конституции ФРГ: «Депутаты германского бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести». В ст. 27 Конституции Франции 1958 г. содержится почти аналогичное положение: «Любой императивный мандат является недействительным».

Отсутствие императивного мандата и права отзыва не ведет к полной независимости депутата парламента. Это объясняется следующими причинами: во-первых, депутат, как правило, принадлежит к какой-либо партийной фракции и подчиняется партийной дисциплине; во-вторых, он зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию; депутат в известной степени зависит и от своего избирательного округа, поскольку судьба мандата решается голосованием.

Депутат в демократическом государстве является профессиональным парламентарием, поэтому его мандат обладает свойством несовместимости ни с какой государственной или иной должностью. Парламентская деятельность считается единственным законным занятием депутата, за исключением права занятия министерских постов в парламентских странах.

В Великобритании статус депутата Палаты общин ныне фрагментарно регламентируется нормами множества статусов. Это Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., Акты о министрах Короны 1937 и 1964 гг., Акты о народном представительстве 1983 и 1985 гг., Акты Палаты общин о дисквалификации 1975 г. и др. кроме того, отдельные стороны статуса депутата Парламента регулируются постоянными правилами палат, обычаями и судебными прецедентами. Указанный статус возникает с момента принесения присяги. Не могут быт членами Палаты лордов пэры-иностранцы, пэры-банкроты (на начало 2002 г. среди наследственных пэров был один банкрот), осужденные за государственную измену, в период отбывания наказания.

11 ноября 1999 г. был принят Акт о Палате лордов, вступивший в силу летом 2000 г., и сокративший численность Палаты более чем наполовину. Сокращение коснулось наследственных пэров: большая их часть утратила право на членство в палате. Лишь 92 наследственных пэра остались ее членами. Из них двое сохранили членство по должности (лорд-камергер и лорд-обер-церемониймейстер, назначаемые на эти должности Королевой). Остальные 90 наследственных лордов, сохраняющих членство в Палате, в соответствии с упомянутым Актом подлежат избранию. В 1999 г. в Постоянных правилах было установлено, что 15 пэров занимают должности заместителей председателя палаты – председателей процедуры прений и они избираются всем дореформенным составом Палаты. Остальные 75 членов палаты избираются самими наследственными пэрами по партийному принципу: пэры, принадлежащие каждой партии, а также беспартийные выбирают членов Палаты пропорционально общему числу наследственных пэров, разделяющих соответствующие политические убеждения. Участвовать в выборах могут лишь пэры, лично зарегистрировавшиеся у клерка палаты с указанием

своей партийной принадлежности. Выборы состоялись в конце 1999 г., и в следующей сессии Парламента палата участвовала уже в обновленном составе. Наследственные пэры избираются в состав палаты пожизненно, а в случае вакансии они должны избираться в том же порядке, который предусмотрен для первоначальных выборов. В качестве компенсации за утрату большинством наследственных пэров права на членство в верхней палате Парламента Акт о Палате лордов предоставил им (но не избранным в состав Палаты лордов) право избирать и быть избранными в Палату общин. Так по состоянию на июнь 2005 г. общее число лордов составило 703, из них 567 были пожизненными пэрами. Судебные лорды перестали значиться таковыми в силу конституционной реформы 2005 г., которая лишила Палату лордов судебных полномочий.

Принятый Акт правящая Лейбористская партия оценила как полумеру, результат вынужденного компромисса. В марте 2007 г. по вопросу о выводе наследственных пэров из состава верхней палаты голосование в Палате общин было результативным: «за» проголосовали 416 членов парламента, «против» – 163; по второму – соответственно 391 и 111. Палата лордов одобрила вариант полностью назначаемой палаты 361 голосами («против» – 121).

Обратимся теперь к способам приобретения депутатского мандата во Франции. Так, нижняя палата французского Парламента – Национальное собрание – избирается на 5 лет путем всеобщих прямых выборов. В настоящее время Собрание включает 577 депутатов: 555 – от метрополии и 22 – от заморских территорий и департаментов.

Кандидатом может быть любой французский гражданин, начиная с 18-летнего возраста (ранее с 23), выполнивший все законодательно установленные обязанности по отношению к военной службе. Кандидатура выдвигается в порядке самовыдвижения. Не могут выдвигаться кандидатами лица, на которых распространяется неизбираемость (осужденные, у которых приостановлены избирательные права, лица, лишенные судебным решением пассивного избирательного права либо находящиеся под опекой, префекты и некоторые другие должностные лица администрации на территории, где выполняют свои функции или выполняли их соответственно в последние три года или год или шесть месяцев до выборов, и др.). Кандидат вносит старшему казначею департамента залог, который возвращается, если за кандидата будет подано на выборах не менее 5% голосов. Особенность французских парламентских выборов – обязательное представление кандидатуры заместителя депутата, который избирается вместе с кандидатом. Если мандат депутата досрочно прекращается или приостанавливается (например, если он станет министром), то его заместитель становится депутатом на оставшийся срок или до времени, когда депутат вернется в Национальное собрание. Такая мера введена для того, чтобы качественный состав Национального собрания не подвергался значительным колебаниям в течение срока легислатуры.

Установлен потолок расходования финансовых средств кандидата в Национальное собрание, 50% которых возвращается кандидату государством при получении не менее 5% поданных голосов в первом туре. Существует запрет для юридических лиц, кроме политических партий, финансировать избирательную кампанию кандидата. Каждый кандидат должен иметь финансового уполномоченного или ассоциацию по финансированию выборов, членом которой кандидат не может быть. Нарушение правил ведет к аннулированию результатов выборов. Французское законодательство не запрещает члену одной палаты Парламента баллотироваться в другую. В случае избрания он прекращает членство в первой.

Вторая палата Парламента – Сенат – формируется на территориальной основе. Закон позволяет изменять представительство палаты в связи с эволюцией французских регионов и заморских территорий. Согласно ст. 24 Конституции «Сенат избирается путем косвенного голосования. Он обеспечивает представительство территориальных

коллективов Республики. Французы, проживающие за пределами Франции, представлены в Сенате». После реформы 2003 г. сенаторы избираются на 6 лет, с тем чтобы Сенат обновлялся по половинам. Департаменты, от которых избираются сенаторы, разбиваются на две группы («А» и «В») по начальным буквам своих названий. В полной мере этот порядок действует с 2010 г., до этого были установлены переходные положения, согласно которым переизбрание сенаторов проводилось по-прежнему по третям и одновременно постепенно увеличивалось их число. До реформы сенаторы избирались на девять лет, а состав палаты обновлялся по третям. Причины сокращения срока полномочий сенаторов были следующие:

– во-первых, стремление к тому, чтобы состав сенаторов лучше отвечал требованиям общественного мнения и политических партий, что должно усилить легитимность этой палаты;

– во-вторых, сокращение срока полномочий Президента республики с семи до пяти лет после конституционной реформы 2 октября 2000 г. породило резкий диссонанс между сроками полномочий главы государства и верхней палаты парламента. Теоретически, по меньшей мере 1/3 сенаторов могла работать в палате с тремя последовательно избранными президентами страны;

– в-третьих, существовало серьезное расхождение между сроком полномочий муниципальных советов (6 лет), которые избирают подавляющую часть выборщиков сенаторов, и сроком полномочий сенаторов (9 лет). В результате, как отмечалось в докладе комиссии Сената по конституционным законам, законодательству, всеобщему голосованию, Регламенту и общей администрации по поводу представленного законопроекта о реформе Сената некоторые члены муниципальных советов за время своего мандата ни разу не имели возможности участвовать в выборах сенаторов и поэтому разница в сроках полномочий представляются малооправданной;

– в-четвертых, повлиял на опыт других стран. Оказывается, срок полномочий французских сенаторов самый большой в Европе среди парламентариев всех ее стран, и только члены вторых палат в Марокко и в Либерии имеют продолжительность полномочий в 9 лет. Обновление палаты по третям, а теперь по половинам объявляется стремление предотвратить резкие изменения в политическом составе верхней палаты. Фактически Сенат по своему составу бывает оппозиционером по отношению к Национальному собранию, прямой порядок формирования которого отражает политическое настроение момента.

Правовой статус депутатов Сейма и сенаторов Польши урегулирован Конституцией 1997 г. и Законом об осуществлении мандата депутата и сенатора 1996 г. с последующими изменениями, а также регламентами обеих палат. Первые полномочия, вытекающие из мандата, появляются со дня опубликования результатов выборов (ч. 2 ст. 105 Конституции). Однако полностью депутаты и сенаторы приобретают свой статус с принесением присяги на первом же заседании палаты, в котором примут участие. Отказ от принесения присяги означает отказ от мандата (ч. 3 ст. 104 Конституции). Конституция предусматривает свободный мандат депутата и сенатора, которые провозглашаются представителями нации и не связаны инструкциями избирателей (ч. 1 ст. 104, ст. 108 Конституции). Избиратели не обладают правом депутата или сенатора.

Оригинальной является избирательная система КНР, где в соответствии с советской моделью сочетаются прямые и многостепенные выборы при формировании представительных органов власти. Так, прямым голосованием избираются представительные органы низового (волостно-поселкового) и уездного уровня. Выборы собраний провинциального уровня и Всекитайского Собрания Народных Представителей (ВСНП) многостепенны. Должно быть отмечено, что с 1979 г. не предусматривается исключение из электората по классовому признаку, голосование на выборах является

тайным, а сами выборы проводятся на альтернативной основе, т.е. число кандидатов в депутаты должно превышать подлежащих к избранию депутатов.

Кандидаты совместно или отдельно выдвигаются политическими партиями, народными (т.е. общественными) организациями или избирателями (депутатами) числом не менее десяти. На практике большинство кандидатов в депутаты, уездных и вышестоящих СНП, выдвигается согласованным списком Единого фронта. Число кандидатов в депутаты, избираемых непосредственно гражданами, должно превышать число подлежащих избранию депутатов от 1/3 до 2 раз; если же производится избрание депутатов в вышестоящие СНП нижестоящими собраниями, то число избираемых кандидатов должно превышать число подлежащих избранию депутатов на 1/5 – 1/2; аналогичное правило действует и при выборах на избирательных собраниях военнослужащих депутатов от НОАК. Однако из особенностей выдвижения кандидатов в армии является выдвижение их от войсковых организаций КПК (но не от демократических партий и народных организаций). При этом, однако, и группы военнослужащих численностью не менее 10 человек могут выдвигать кандидатов в депутаты соответствующего уровня (напомним, что военнослужащие избирают депутатов СНП от уездного уровня и выше). Депутаты ВСНП от НОАК избираются собраниями военнослужащих больших военных округов, Генштаба и главных управлений НОАК, канцелярии ЦВС.

Порядок формирования высшего представительного органа федеративного государства представляет собой очень важный элемент государственно-политического механизма. От него в определенной степени зависят значимость высшего представительного органа в государстве, его авторитет в обществе и способность нормально функционировать в системе органов власти.

Высшие представительные органы всех европейских федераций состоят из двух палат. Члены нижних палат (Национального Совета Швейцарии, Бундестага ФРГ, Национального совета Австрии, Палаты Представителей Бельгии, Государственной Думы Российской Федерации) являются представителями всего народа федерации, а не только тех избирателей, которые за них проголосовали. Что касается верхних палат высших представительных органов федераций Европы, то они предоставляют субъектам федерации возможность принять участие в осуществлении федеральной законодательной власти, однако выступают лишь представителями того субъекта федерации, от которого были избраны или назначены. Закрепление в конституции страны подобных статусов (статус представителя народа федерации и статуса представителя населения субъекта федерации) во многом обусловливает порядок формирования каждой из палат высшего представительного органа Федерации.

Исключением является высший представительный орган Боснии и Герцеговины – Парламентская ассамблея. Обе палаты Парламентской ассамблеи в процессе своего формирования и деятельности обязаны соблюдать интересы субъектов Боснии и Герцеговины.

Наиболее сложный порядок формирования верхней палаты закреплен в Конституции Бельгии (раздел II «О Сенате»). При формировании Сената Бельгии одновременно используются все существующие в мире подходы к формированию верхних палат. Статьи 67, 69, 72 Конституции Бельгии закрепляют следующий способ формирования Сената:

1) 40 сенаторов избираются непосредственно гражданами нидерландской избирательной коллегии и французской избирательной коллегии, следуя системе пропорционального представительства (п. 1, 2 параграфа 1);

2) 21 сенатор назначается советом Фламандского сообщества, советом Французского сообщества и советом Германоязычного сообщества из своего состава (п. 3, 4 5 параграфа 1);

3) 10 сенаторов назначаются уже избранными или назначенными сенаторами (п. 6, 7 параграфа 1 ст. 67);

4) дети Короля, а в случае их отсутствия – родственники королевской фамилии по нисходящей линии, которая призвана править, являются по праву сенаторами с восемнадцатилетнего возраста. Они получают решающий голос только с двадцати одного года. Они не учитываются при определении кворума присутствующих (ст. 72).

Для избрания или назначения сенатором необходимо быть бельгийцем, пользоваться гражданскими и политическими правами, достигнуть 25-летнего возраста, проживать в Бельгии (ст. 69). Такая сложная схема формирования Сената была разработана сравнительно недавно и рассчитана прежде всего на решение национального вопроса.

Проанализировав конституционное положение федеральных государств Европы, регулирующие порядок формирования палат парламента, состоящих из представителей субъектов федерации, можно выделить следующие способы их формирования:

1. Формирование верхней палаты парламента посредством прямых выборов (США, Япония, Италия).

2. Формирование верхней палаты посредством косвенных выборов (Австрия, Босния и Герцеговина).

3. Формирование верхней палаты посредством назначения (ФРГ).

4. Формирование верхней палаты смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения (Россия), наследственности (Бельгия), выборов (Швейцария).

Основные права депутата. Иммунитет и индемнитет, и их конституционное закрепление в зарубежных странах. Статус депутата дает право участвовать в работе парламента. В частности, депутат вправе участвовать в парламентских слушаниях и в деятельности парламентских комитетов и комиссий, баллотироваться на выборные посты, имеет право выступления.

Право законодательной инициативы, которым наделены депутаты, нередко ограничено такими условиями, как коллективный порядок подачи законопредложений, особыми условиями рассмотрения финансовых законопроектов. В Японии, например, законопроект попадает на слушания, если его представят не менее десяти членов Палаты советников либо 20 депутатов из Палаты представителей. Обращение депутатов с вопросами, интерпелляциями, запросами также обставлено рядом условий.

В содержание депутатского мандата входят следующие основные компоненты:

I. Иммунитет. Законодательство демократических государств предоставляет депутату целый ряд прав и привилегий, которые должны гарантировать его независимость. Важнейшими элементами депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования и депутатская неприкосновенность. Иммунитет обычно включает в себя два основных элемента:

1) депутат не может быть арестован, подвергнут обыску, привлечен к ответственности без согласия парламента или его руководящих органов (спикера, бюро). Границы, в которых действует эта привилегия, не одинаковы. В одних странах льготный режим ответственности депутата установлен на случай его нахождения в парламенте, а также на пути в парламент или из парламента. В Японии депутат не может быть арестован в течение сессии. Английский депутат огражден от арестов лишь в связи с производством по гражданским делам. Обвиненный в уголовном преступлении, он может быть арестован наравне с обычными подданными. В других странах санкция парламента требуется во всех случаях, когда ставится вопрос о возможности ареста депутата или о привлечении его к ответственности. Характерно, что в ряде государств депутаты фактически лишены иммунитета – так, в США иммунитет конгрессменов закреплен, но не распространяется на государственную измену, тяжкие преступления и нарушения общественного порядка. Таким образом, практически всякое нарушение может быть вменено американскому депутату независимо от его иммунитета. В Германии Бундестаг

каждого нового состава в начале работы принимает решение, которым полиции предоставляется право вести против депутатов следствие без специального решения палаты;

2) в некоторых странах депутат не несет ответственности по закону за высказывания, сделанные в парламенте, даже если бы они были противоправными, клеветническими по содержанию. Например, антиконституционная агитация не может повлечь уголовного наказания, если депутат ведет ее в стенах парламента. Депутатская неприкосновенность обычно состоит в том, что парламентарий не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции соответствующей палаты, за исключением тех случаев, когда он задержан на месте совершения преступления. Лишение депутата иммунитета может быть осуществлено решением той палаты, к которой он принадлежит. Депутатская неприкосновенность применяется обычно в период сессий.

II. Индемнитет. Депутат парламента получает вознаграждение за свою деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки и т.д. Чрезмерно высокий индемнитет в ряде стран превращает место в парламенте в доходную должность. В некоторых странах депутатский индемнитет приравнивается к жалованью чиновников высшего разряда (Япония, Франция, Финляндия) или составляет определенную часть министерского оклада.

Таким образом, в индемнитет включены такие права, как:

– право на вознаграждение, размер которого, как правило, не подлежит изменению в течение всего срока полномочий депутата. Если парламентарии принимают решение об увеличении вознаграждения, то более высокое жалованье получит только следующий состав депутатов. Плата за работу в парламенте относительно недавно стала общераспространенным явлением. Так, члены Палаты общин в Великобритании получают вознаграждение с 1972 г.;

– право на пользование услугами консультантов, помощников и оплату их работы за счет бюджета. Британский депутат имеет секретаря, а также помощника;

– право на транспортные расходы и расходы за пользование средствами связи. Кроме того, депутатам предоставляется право пользования помещениями. Например, отдельный кабинет в здании Бурбонского дворца имеет каждый член Национального собрания; он также вправе 40 раз в год пользоваться авиатранспортом для общения с избирателями в своем округе. Японский депутат имеет право на служебный автомобиль, а его финский коллега бесплатно пользуется услугами такси в Хельсинки и окрестностях в радиусе 30 км. В США за депутатом зарезервировано место для парковки автомобиля на территории, прилегающей к Капитолию;

– право пользования услугами внутрипарламентских служб – библиотекой, компьютерной базой данных (Финляндия), столовой (Япония) и прочими;

– право на оплату расходов, связанных с проведением встреч с избирателями, и другие права.

Статус депутата дает право участвовать в работе парламента. В частности, депутат вправе участвовать в парламентских слушаниях и в деятельности парламентских комитетов и комиссий, баллотироваться на выборные посты, имеет право выступления.

Право законодательной инициативы, которым наделены депутаты, нередко ограничено такими условиями, как коллективный порядок подачи законопредложений, особыми условиями рассмотрения финансовых законопроектов. В Японии, например, законопроект попадает на слушания, если его представят не менее 10 членов Палаты советников либо 20 депутатов из Палаты представителей. Обращение депутатов с вопросами, интерпелляциями, запросами также обставлено рядом условий.

Эти основные принципы, содержание и их реализация на практике будут рассмотрены нами подробнее на конкретных примерах. Так, основы статуса парламентариев Японии определены в ст. 48-51 Конституции. Согласно им никто не может быть

одновременно членом обеих палат Парламента. Ежегодно парламентарии получают вознаграждение из государственной казны, размер которого определяется законом и зависит от целого ряда факторов, таких, например, как занимаемая должность в Парламенте или правительстве. Средний доход депутата в несколько раз превышает среднюю заработную плату. Помимо ежемесячного жалования парламентарии получают единовременное премиальное вознаграждение за полугодие, специальное пособие на почтовые, телеграфные и телефонные расходы и пособие «на изучение законопроектов». На них распространяются определенные виды социального страхования. Из средств гобюджета оплачивается часть организационных и представительских расходов парламентариев.

Конституция Польши гарантирует иммунитет и индемнитет депутатам Сейма и сенаторам. Иммунитет состоит в том, что они не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или задержаны без согласия Сейма или Сената, выраженного большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины от общего числа депутатов или сенаторов. Задержание допускается, если парламентарий застигнут при совершении преступления и если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется Маршал палаты, который может распорядится о немедленном освобождении задержанного. Иммунитет распространяется и на деяния, совершенные до получения мандата, а начатое уголовное производство приостанавливается по требованию палаты с момента получения мандата до времени его погашения. Подлежит также приостановлению на этот период течение срока давности в уголовном производстве. Парламентарий может согласиться на привлечение его к уголовной ответственности и отказаться от иммунитета.

Индемнитет депутата Сейма и сенатора означает, что они не могут быть привлечены к ответственности за свою деятельность, входящую в объем мандата, ни на период его действия, ни после его погашения. За такую деятельность депутаты и сенаторы отвечают исключительно перед своими палатами, а в случае нарушения прав третьих лиц могут быть привлечены к судебной ответственности только с согласия Сейма или Сената (ст. 105, 108).

Представляет несомненный интерес конституционная практика правового статуса парламентариев в США. Раздел 6 ст. I Конституции США гарантирует членам обеих палат Конгресса некоторые парламентские привилегии, объединяемые понятиями парламентского иммунитета и индемнитета. Иммунитет состоит в том, что они не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии соответствующей палаты, а также следования в палату и возвращения из нее за исключением случаев измены, тяжкого преступления (фелонии) и нарушения общественного порядка. Приведенная конституционная формулировка, во-первых, ограничивается лишь случаями нахождения в палате либо следования в нее или из нее. Во-вторых, исключения из иммунитета в принципе охватываются все случаи противоправного поведения. Можно утверждать, что иммунитет американских парламентариев – более узкий, чем у коллег во многих других странах.

Их индемнитет также ограничен: Конституция в том же разд. 6 ст. 1 устанавливает не полную юридическую не ответственность парламентариев за выступления или участие в дебатах, а лишь невозможность подвергнуть их допросу кем бы то ни было, кроме самой палаты. Зато материальный аспект индемнитета имеет полноценное содержание: сенаторы и представители получают за свою службу вознаграждение, установленное законом и выплачиваемое казначейством США. С 2003 г. и Сенаторы, и члены Палаты представителей получают жалованье в размере 155 тыс. 200 долларов в год, лидеры партийных фракций – по 172 тыс. 200 долларов, а спикер Палаты представителей – 198 тыс. 955 долларов в год.

Помимо жалования парламентарии получают различные компенсационные выплаты, имеют разнообразные материальные и социальные льготы.

Каждый парламентарий имеет собственный аппарат сотрудников.

Конституция устанавливает несовместимость парламентского мандата применительно к любой должности на федеральной гражданской службе, которая была создана или доход от которой увеличился в период мандата; также и лица, занимающие должность на федеральной службе, не могут быть членами ни одной из палат.

Полномочия и обязанности депутата и их конституционная характеристика в зарубежных странах. Во многих странах закон ограничивает участие депутатов в деловой жизни, в деятельности и управлении хозяйственными обществами, фирмами. Нужно сказать, что закон не всегда столь строг – финскому депутату не возбраняется участвовать в управлении частными и государственными компаниями. В государствах, организованных на принципе разделения властей, депутат обычно не вправе быть служащим, входить в состав правительства.

Иногда депутатам запрещается принимать подарки, участвовать в голосовании по вопросам, с которыми связаны их личные интересы, получать вознаграждение за представительство в парламенте частных интересов. В 1975 г. Палата общин в Великобритании установила обязательную регистрацию «интересов депутатов...» Депутат обязан информировать палату о любом денежном интересе или иных материальных выгодах, которые он может получать и о которых можно подумать, что они влияют на его поведение, речи, голосование в парламенте". Во Франции запрещено даже награждать депутатов орденами, которые, очевидно, могут выполнять роль подарка от правительства.

Может быть установлен запрет на ношение оружия в здании парламента, на высказывание угроз и оскорблении своим коллегам. Парламентская процедура особо заботится о поддержании морального статуса законодателей. Депутат, как и любой человек, может проявить несдержанность, эмоциональные излишества, демонстрация которых, кстати, порою весьма способствует популярности народного избранника. Поэтому из парламентских отчетов, протоколов исключаются «непарламентские» высказывания. Вскоре после того, как в СССР началась телетрансляция со Съезда народных депутатов, в британской Палате общин также стали транслировать заседания. При этом, однако, были установлены правила ведения передач, по которым депутатов следовало демонстрировать только в верхней части тела; запрещалось показывать депутатов в «некрасивых» ситуациях (например, если депутат строит гримасы); предписывалось обращать камеру на одну из статуй в помещении Палаты, если прения становятся слишком эмоциональными, превращаются в перебранку и депутаты ведут себя несдержанно.

Таким образом, особую роль играют требования к соблюдению депутатами парламентской этики, нарушения которых могут повлечь внутрипарламентскую ответственность и применение особых санкций, таких, как:

– лишение слова или выдворение из парламента на определенный срок. Член Палаты общин в. Великобритании за нарушение парламентской дисциплины лишается права участвовать в заседаниях Палаты на 5 дней; при повторном нарушении – на 20 дней, а за следующий проступок – на неопределенный срок;

– лишение вознаграждения за время отсутствия в парламенте. Например, французские депутаты лишаются, полностью или частично, права на получение специальной надбавки, если не принимают участия в голосованиях;

– исключение из парламента. Так, в сентябре 1979 г. лидер парламентской оппозиции в Южной Корее был исключен из Ассамблеи за сделанные за пределами парламента высказывания, «причиняющие ущерб национальному суверенитету», и за поведение, «порочащее звание члена Ассамблеи».

В отдельных государствах к депутату применяют и более суровые санкции – бывали случаи, когда член Меджлиса в Иране наказывался поркой за получение материальных выгод от третьих лиц.

Подробно иллюстрировать полномочия депутатов в зарубежных странах позволяет Регламент Государственной Думы в Российской Федерации, в котором записано конституционное требование работы депутатов на постоянной профессиональной основе. Законодательная деятельность, предполагающая основательное изучение социальных проблем, скрупулезную работу над формулировками текстов законов, участие в обсуждении их во фракциях или депутатских группах, в комитетах и на пленарных заседаниях Государственной Думы, контрольная деятельность парламента, обсуждение проблем текущей политики, которые тоже требуют подготовки, контакты с избирателями, с государственными органами и учреждениями, с общественностью – все это неизбежно поглощает рабочее время депутата и практически почти не оставляет ему возможности для каких-либо иных занятий. Депутат ГД не вправе: быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта РФ, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы; заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации; состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории страны их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 6 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы, являющиеся на день начала срока соответствующих полномочий военнослужащими, лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, работниками органов прокуратуры, органов налоговой полиции и таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, приостанавливают на весь срок указанных полномочий службу в перечисленных органах и учреждениях. Срок приостановления службы в указанных органах и учреждениях засчитывается в выслугу лет служащих или работников этих органов и учреждений. В течение данного срока выплата денежного довольствия (денежного содержания) и иных средств, предусмотренных федеральным законодательством для служащих и работников указанных органов и учреждений, а также присвоение очередных специальных званий и классных чинов не производятся. В течение этого срока, депутат ГД вправе уволиться со службы в указанных органах и учреждениях по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

Из изложенных выше правил Конституция делает исключение: депутату разрешается преподавательская, научная и иная творческая деятельность. Это не значит, что депутат может занимать административные должности в соответствующих учреждениях и общественных объединениях: ректором или проректором университета,

оплачиваемым председателем союза композиторов и т.п. он быть не вправе. Но заведовать кафедрой, сектором, руководить факультетом он может, если оплата такого руководства представляет лишь процентную надбавку к оплате основной творческой деятельности. Вправе он и получать гонорар за свою творческую деятельность, но размер гонорара не должен превышать обычного.

Подобные положения конституционно закреплены и в Польше, где указано, что мандаты депутата и сенатора взаимно несовместимы. Они несовместимы также с должностями председателя Польского национального банка, председателя Верховной палаты контроля, Уполномоченного по гражданским правам, Уполномоченного по правам ребенка и их заместителей, члена Совета денежной политики, члена Всепольского совета радиовещания и телевидения, посла, а также с должностью в Канцелярии Сейма, Канцелярии Сената, Канцелярии Президента Республики или в правительственной администрации. Это запрещение не касается членов Совета министров и государственных секретарей в правительственной администрации.

Судья, прокурор, чиновник гражданской службы, военнослужащий, находящийся на действительной военной службе, должностное лицо полиции, а также должностное лицо служб охраны государства не могут осуществлять парламентский мандат. Иные случаи запрещения совмещать парламентский мандат с публичными функциями могут определяться законом (ст. 103).

В Конституции Польши устанавливается так называемая материальная несовместимость, означающая запрет осуществления определенных типов деятельности во время действия мандата. В ст. 107 предписано, что в объеме, определенном законом. Парламентарий не может вести хозяйственную деятельность с извлечением выгоды из имущества Казны государства или территориального самоуправления или приобретать это имущество. За нарушение указанных запретов он может быть привлечен к ответственности перед Государственным трибуналом, который выносит решение по вопросу о лишении мандата.

Прекращение депутатских полномочий и его основания в конституционном законодательстве зарубежных стран. Прекращение срока действия мандата наступает по окончании срока полномочий парламента, по истечении срока, на который избран депутат (этот порядок применяется обычно к депутатам верхних палат, которые не обновляются целиком), вследствие смерти депутата, в результате лишения мандата или признания выборов недействительными, в некоторых странах – в результате отзыва избирателями.

Императивный мандат имеет давнюю историю. Система отношений, определяемая как «императивный мандат», включает обязанность депутата следовать инструкциям (обещаниям, наказам). Он связывает себя наказами перед избирателями и несет ответственность за неисполнение своих обязательств. Существо ответственности выражается в отказе избирателей поддержать депутата на очередных выборах и даже в отзыве (досрочном прекращении полномочий) парламентария, не оправдавшего оказанного ему доверия.

В прошлом заботы парламента в основном сводились к тому, чтобы оградить подданных от слишком обременительных налогов и повинностей, а законодательные собрания были краткосрочными. Императивный мандат мог быть реальным и эффективным. Впоследствии с ростом числа избирателей, увеличением объема парламентских полномочий деятельность представительного органа стала сложной. Предвидеть содержание парламентской работы, выявить требования избирателей, а затем воплотить их в актах парламента оказалось трудновыполнимой задачей. Следовательно, сама возможность конкретных обязательств депутатов перед избирателями была поставлена под большое сомнение.

Кроме того, действие императивного мандата осложняется коллегиальным устройством парламента. Если каждый депутат является агентом своих избирателей и исполнителем их воли, то как он сможет нести свои обязанности, если окажется среди коллег, имеющих противоположные инструкции? Должен ли он неуклонно следовать предвыборным обязательствам или вправе занять компромиссную позицию? В первом случае парламентарий имеет мало шансов на успех, поскольку встретит противодействие других депутатов, а единоличных решений принимать не сможет. Если же депутат встанет на путь компромиссов, то он будет вынужден либо частично отказаться от выполнения своих обязательств, либо постоянно встречаться с избирателями и уточнять у них содержание полученных инструкций. «В Соединенных Штатах, – отмечал Токвиль, – все больше распространяется обыкновение, которое... может свести на нет возможности представительной формы правления. ...Избиратели, выбирая депутата, намечают ему клан действий и дают некоторые конкретные поручения, которые он обязан выполнить». Избиратели «льстят себя надеждой, что он с равным рвением будет отстаивать и интересы всей страны, и их частные интересы».

Однако все эти препятствия иногда не удерживают законодателя от следования принципу императивного мандата. Первые опыты парламентаризма во Франции были попыткой применить этот принцип. В ходе выборов Генеральных штатов каждый избиратель мог записать свой наказ депутатам в специальную книгу. Наиболее последовательно императивный мандат был закреплен в законодательстве республик советского, социалистического типа.

В этих странах депутаты обязаны принимать к исполнению наказы избирателей и могут быть отозваны из состава выборных органов за их неисполнение. Более того, под контролем авангардной партии избиратели выдают депутатам такие поручения и наказы, которые взаимно согласованы и не входят в противоречие с общими планами государства.

Например, в КНР действует принцип императивного мандата, подразумевающий право избирателей давать депутатам обязательные наказы и досрочно отзывать их, если они этих наказов не исполняют или не осуществляют своих полномочия должным образом. Институт отзыва депутатов СНП закреплен в 2-х статьях Конституции КНР. Одна из них (ст. 77) касается ВСНП, декларируя подконтрольность депутатов ВСНП избравшим их органам и устанавливая, что последние «имеют право в порядке, установленном законом, отозвать избранных ими депутатов». Другая, ст. 102, относится уже к местным СНП и поэтому говорит о возможности отзыва депутатов не только нижестоящими СНП, но и избирателями. Порядок отзыва депутатов регулируется в Законе о выборах.

В 1995 г. урегулирован отсутствующий ранее порядок возбуждения отзыва. Установлено, что предложение об отзыве депутата уездного или волостного СНП должно быть подано в ПК СНП уезда в письменной форме и подписано не менее чем 30 избирателями. В предложении об отзыве должны быть ясно изложены его причины. Депутат, в отношении которого внесено предложение об отзыве, может выступить на собрании избирателей или изложить письменно то, что говорит в его пользу. Оба документа размножаются и рассылаются избирателям, после чего работниками ПК СНП организуется голосование избирателей. Для действительности отзыва за него должны высказаться более половины избирателей округа.

Предложение об отзыве депутата СНП выше уездного уровня, если вносится в период сессии, нуждается в поддержке не менее 1/10 части депутатов собрания или президиума сессии. В межсессионный период такое предложение может быть внесено советом председателя ПК СНП или группой членов последнего, составляющей не менее 1/5 состава комитета. Дальнейшая процедура отзыва аналогична предписанной для отзыва избирателями, с тем лишь отличием, что голосуют за отзыв депутаты соответствующего СНП, и для того, чтобы решение об этом было принято, необходимо более

половины голосов всех депутатов. В межсессионный период, когда решение принимает ПК СНП, также требуется более половины голосов всех членов комитета. В случае отзыва депутата от НОАК предложение 10 избирателей-военнослужащих направляется в избирательную комиссию уровня полка – бригады, которая и проводит голосование по вопросу об отзыве. Отзываемый депутат может в выступлении на собрании военнослужащих или письменно опровергнуть обвинение в свой адрес. Голосование по отзыву проводится на собраниях военнослужащих. И на тех, и на других собраниях, чтобы отзыв состоялся, требуется более половины голосов избирателей или участников собраний. Голосование по отзыву тайное.

В Великобритании мандат депутата Палаты общин несовместим с некоторыми видами деятельности. Согласно Акту 1623 г. законно избранный член палаты общин не может по собственной инициативе сложить с себя полномочия, т.е. статус депутата утрачивается лишь вследствие смерти, лишения депутата его мандата самой палатой, прекращения соответствия лица избирательным цензам. Формально этот акт не отменен. Но в XX в. Сложился обычай, согласно которому парламентарии присвоили себе право добровольно отказаться от депутатского мандата, но пользуются они им достаточно редко: в основном при получении выгодных предложений от различных коммерческих компаний. Согласно Акту о дисквалификации в Палате общин 1975 г. депутаты, отказавшиеся от полномочий, не вправе выдвигаться кандидатами в парламентарии на ближайших дополнительных выборах.

В Японии отзыв парламентариев опирается на положение ч. 1 ст. 15 Конституции о праве народа смешать с должности избранных им публичных должностных лиц, действует в Японии в системе местного самоуправления. Например, член местного собрания может быть отозван, как и местное собрание распущенно, голосованием большинства избирателей, проводимым по требованию 1/3 из них. Кроме того, предусмотренная ст. 79 Конституции возможность не утверждения народом на очередной 10-летний срок судьи Верховного суда тоже представляет собой отзыв.

В соответствии с ч.1 ст. 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» срок полномочий члена Совета Федерации определяется в соответствии с федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Член Совета Федерации – представитель от однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должен быть избран не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва, а член Совета Федерации – представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

Российской Федерации, формируемого путем ротации, – со дня истечения срока, на который был избран предыдущий представитель соответствующего органа.

В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации новый член Совета Федерации – представитель от этого органа должен быть избран не позднее 3-х месяцев со дня прекращения полномочий предыдущего члена Совета Федерации.

Порядок подтверждения начала, а равно прекращения полномочий члена Совета Федерации определяется Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии со ст. 5 Регламента полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении его полномочий в качестве члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Прекращение полномочий члена Совета Федерации – представителя от органа государственной власти субъекта Российской Федерации, прекратившего существование в качестве субъекта Российской Федерации в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации в результате объединения субъектов Российской Федерации, осуществляется в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным конституционным законом.

В соответствии с ч.2 ст. 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий парламентария.

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях: письменного заявления парламентария о сложении своих полномочий; избрания члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а равно назначения на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ; поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; вхождения парламентария в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ; утраты членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы; вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы либо о признании их недееспособными; признания парламентария безвестно отсутствующими либо объявления их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу; смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

По представлению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Орган государственной власти субъекта РФ вправе не рассматривать поступившее представление Председателя Совета Федерации о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в случае: роспуска ГД, предусмотренного ст. 111 и 117 Конституции РФ; выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

1. Место и роль главы государства в системе органов государственной власти.
2. Функции и роль монарха на современном этапе. Системы престолонаследия
3. Президент как глава государства: понятие, функции и задачи в зарубежных странах.
4. Системы избрания президента в зарубежных странах.
5. Компетенция президента в зарубежных странах. Ответственность президента как главы государства в зарубежных странах.

Основные понятия: глава государства, монарх, системы престолонаследия, президентура, импичмент, политическая ответственность главы государства, юридическая ответственность главы государства.

Краткое содержание ответов.

Место и роль главы государства в системе органов государственной власти. Институт главы государства существует во всех современных государствах. Главой государства называется официальное должностное лицо, занимающее высшее место в иерархии государственных институтов и осуществлявшее верховное представительство страны во внутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами, обеспечивающее стабильность и преемственность механизма государственной власти.

Глава государства – это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны, символ государственности народа. В разных странах в соответствии с их конституциями глава государства рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (Египет, США), либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия).

Он может быть символом государственности, как монарх в Японии, властным арбитром по отношению к другим институтам государства, как президент Франции, единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия). Глава государства бывает единоличным и коллегиальным. В первом случае это монарх или президент, во втором – постоянно действующий орган парламента, им избираемый. В прошлом это были президиумы высших представительных органов, постоянные комитеты, государственные советы в странах социализма в СССР, Болгарии, Венгрии, Польше. До 2019 г. подобным органом являлся Государственный совет на Кубе, где не было должности президента (по Конституции глава государства был Председатель Государственного совета).

В Китае по Конституции главой государства является избираемый парламентом Председатель республики, но многие функции главы государства он выполняет совместно с Постоянным комитетом парламента, а некоторые такие функции осуществляет сам Постоянный комитет. В Иране эти полномочия разделены между Руководителем государства, избираемым особым образом из высших духовных лиц-мусульман, и президентом республики. В Швейцарии функции главы государства осуществляет правительство, а президент избирается парламентом на один год и существенных полномочий не имеет. В ОАЭ существует коллективный монарх, в Малайзии – выборный монарх.

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

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. По мнению профессора А.С. Автономова, глава государства является носителем прежде всего исполнительной власти, осуществляемой им либо единолично, либо совместно с правительством.

Исходя из данного определения можно выделить следующие базисные признаки понятия «глава государства». Это:

– высшее место в иерархии государственных должностей;

– верховное представительство, как во внутриполитической жизни, так и на международной арене;

– носитель, прежде всего, исполнительной власти, осуществляемой им единолично либо совместно с правительством.

Нередко происходит одновременное употребление данного термина сразу в нескольких значениях, еще чаще категория «глава государства» просто ассоциируется с главой исполнительной власти, либо президентом (монархом) страны. Все это вызывает не только понятийную неопределенность, но и на практике ведет к нарушению понимания рассматриваемого института. Более того, следует учитывать, что существуют разные модели государственного правления, которые напрямую влияют на содержание феномена «главы государства» в отдельном государстве.

Конституционно-правовой институт главы государства в странах современного мира обычно складывается из норм, определяющих место и роль главы государства в государственном механизме и его взаимоотношения с другими органами государства; закрепляющих полномочия главы государства; устанавливающих порядок замещения поста главы государства и прекращения его полномочий; предусматривающих возможную ответственность главы государства за государственную измену и нарушение конституции. Включенные в конституцию, они, как правило, конкретизируются текущим законодательством.

Обращаясь к конституционному законодательству зарубежных стран, необходимо отметить, что в большинстве современных государств глава государства является либо главой исполнительной власти, либо ее неотъемлемым элементом. Так, согласно Конституции США 1787 г., «исполнительная власть осуществляется президентом Соединенных Штатов Америки», конституции Болгарии, Турции, Азербайджана провозглашают субъектами исполнительной власти президента и правительство. Таким образом, глава государства рассматривается как элемент исполнительной власти.

Иначе институт главы государства рассматривался в доктрине социалистических государств. Поскольку не признавался принцип разделения властей, а все органы государства подразделялись на органы государственной власти, глава государства и правительство рассматривались не в рамках единого механизма исполнительной власти (как в большинстве других стран), а разделялись на две разные группы государственных органов. Правительство при этом считалось высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, возглавляющим систему органов государственного управления. «Глава государства» выступал дополнительным элементом исполнительной власти.

Между тем неверно ставить знак равенства между «главой государства» и «главой (элементом) исполнительной власти», поскольку в ряде государств глава государства является неотъемлемой частью парламента, а значит, относится и к законодательной ветви власти. Так, например, по точному смыслу британской конституции парламент – триединое учреждение, включающее не только две палаты (Палату Лордов и Палату Представителей), но и монарха. Главой же исполнительной власти является глава правительства.

В тоже время, в ряде стран «глава государства» не входит в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия), либо является исключительно символом государственности (Япония), властным арбитром по отношению к другим институтам государства (Франция), единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия).

Таким образом, в ряде стран глава государства в соответствии с их конституциями рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, т.е. законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен, либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства, либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти.

В связи с этим, по мнению исследователя Баглая М.В., понятие «глава государства» больше подходит для авторитарных государств, где власть объединена в руках единого правителя, к примеру, монарха, тогда как для правовых, демократических государств более правильным является использование понятия «глава 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 неоправданны. Здесь необходим конкретный анализ.

В последнее время 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, закрепляя данные положения в конституциях. 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.

Например, ст. 5 Конституции Французской Республики 1958 года гласит: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность Государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров».

Испанский Король охарактеризован в ч. 1 ст. 56 Испанской конституции 1978 года следующим образом: «Король является Главой Государства, символом его единства и постоянства, выступает арбитром между учреждениями и оказывает сдерживающее воздействие на их регулярную деятельность, осуществляет высшее представительство Испанского Государства в международных отношениях, в особенности с нациями, с которыми оно имеет историческую общность, и осуществляет функции, которыми его прямо наделяют Конституция и законы».

В зависимости от формы правления и государственного режима, а также системы политических отношений в стране его конституционные полномочия могут быть номинальными или реальными, номинальные и реальные полномочия могут по-разному сочетаться, но в случае какого-либо политического кризиса, когда конституционные власти и политические силы окажутся почему-либо не в состоянии управлять страной, именно глава государства призван найти выход из ситуации. Это своего рода резерв власти.

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.

Форма правления определяет место главы государства в системе органов власти следующим образом:

1) в президентской республике он взаимодействует с парламентом и судебной властью как представитель исполнительной власти;

2) в президентско-парламентской (смешанной) республике он нередко стоит над всеми властями;

3) в парламентарной республике его роль вторична по сравнению с ролью главы правительства;

4) в абсолютной монархии монарх объединяет в своих руках все важнейшие полномочия;

5) в дуалистической монархии он делит власть с парламентом, но при этом обладает возможностью парализовать деятельность последнего;

6) в парламентарной монархии монарх исполняет в основном представительские функции;

7) в республике советского типа играет важную политическую роль, когда этот пост занимает руководитель коммунистической партии (например, в КНР).

Конституционный статус главы государства реализуется также в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг другу, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т. е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства или присваивать высшие воинские звания и т. д.).

В монархиях глава государства наделен еще некоторыми традиционно принадлежащими ему в данной стране полномочиями. Так, королева Великобритании является главой англиканской церкви, король Норвегии решает вопрос о богослужениях, Великий Герцог Люксембурга «имеет право чеканить монету» и т.д.

Фактически в парламентарных государствах полномочия главы государства осуществляются от его имени правительством. Аналогичная ситуация складывается и в конституционных монархиях, когда формально монарх выступает главой государства, но не обладает реальными полномочиями. В республиках советского типа главой государства обычно является председатель парламента, однако реальная политическая власть обычно осуществляется генеральным секретарем коммунистической партии.

Таким образом, место главы государства в системе органов власти зависит от формы правления и закрепления в законодательстве принципа разделения властей. В частности, для абсолютных монархий и республик советского типа принцип разделения властей нехарактерен. В первых действует принцип монарха как высшего носителя суверенитета и подчинения ему всех иных органов власти. В республиках советского типа - принцип демократического централизма, в соответствии с которым вся власть принадлежит представительным органам (советам), формирующим высший представительный орган, который наделят полномочиями все остальные государственные органы, в том числе и главу государства.

Для государств, закрепивших принцип разделения властей, характерна одна из двух моделей определения места главы государства в системе органов государственной власти. Первая модель, существующая в конституционных монархиях и парламентских республиках, основана на выделении статуса главы государства вне законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В подобных государствах, глава государства не обладает реальными властными полномочиями и, в основном, выполняет либо представительские, либо координирующие функции. Причем такой глава государства может обладать «спящими» полномочиями, которые могут быть реализованы при правительственных кризисах или иных особых ситуациях.

Вторая модель действует в дуалистических монархиях и президентских республиках. В данном случае, глава государства одновременно является главой исполнительной власти (председателем правительства). Для такой модели, в отличие от первой, характерна система сдержек и противовесов, выражающаяся в наличии контрольных полномочий у других ветвей государственной власти и существовании механизма ответственности главы государства (процедура импичмента в президентских республиках).

Когда говорят о положении главы государства в системе органов государственной власти, то имеют в виду соотношение его функций с законодательной и исполнительной властями. В демократическом правовом государстве всегда действует принцип разделения властей, который предполагает, что властное полномочие любого должностного лица относится к одной из трех властей – законодательной, исполнительной или судебной. Функции главы государства соприкасаются со всеми тремя властями (в области законодательства он, например, имеет право вето, в отношении судебной власти глава государства вправе назначать судей или осуществлять помилование), но все же его основные функции и полномочия нельзя отнести к законодательной или судебной.

Другое дело – взаимоотношения главы государства с исполнительной властью. Даже в тех странах, где он не входит ни в одну из трех властей (Франция и др.) или о его статусе в конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти – ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти. В то же время при таком положении, не отрицающем принцип разделения трех властей, образуется

особый статус главы государства, вытекающий из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство.

Президентская власть в республиках президентского типа – это всегда единоличность власти. Глава государства не только не делит свою власть с другими лицами (коллегиальный глава государства практически не встречается), но и в силу принципа разделения властей действует независимо от законодательной и судебной власти. Президент получает свой мандат от народа и потому не может контролироваться со стороны парламента. Он вправе сам комплектовать состав правительства (с определенным участием парламента), которое в силу этого приобретает стабильный характер (явление частой смены правительств, характерное для парламентской формы правления с многопартийностью, получило название «министерская чехарда»). Сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства - напротив, она при определенных условиях является единственно возможным инструментом сохранения конституционного порядка.

Со времен, когда разделение властей еще только начало возникать, глава государства сохранял за собой исполнительную власть. И не случайно такое решение нашло последовательное отражение в Конституции США. В дальнейшем в тех странах, где возникали парламентарные формы правления, глава государства больше тяготел именно к исполнительной власти.

Таким образом, употребление этого понятия в различных источниках происходит, как правило, в следующих значениях:

– во-первых, «глава государства» зачастую определяется как высшее государственное должностное лицо, считающееся верховным представителем государства». При этом «глава государства» ставится над существующей триадой (законодательной, исполнительной, судебной) властей и, таким образом, выводится из системы разделения властей, получая особый статус с дополнительными полномочиями.

– во-вторых, понятие «глава государства» употребляется как синоним понятия «глава исполнительной власти».

– в-третьих, «глава государства» определяется как конституционный орган и одновременно как высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны, и символ государственности народа.

Юридическая форма главы государства в зарубежных странах.

Глава государства в системе высших органов власти занимает юридическое первое место. Глава государства может быть легитимным, заняв свой пост, пройдя определенную процедуру на основании законов и при условии признания в этом качестве своими гражданами и другими государствами, а также главой государства, который захватил свою должность, узурпировав власть (как правило, это диктатор, который захватил власть насильственным путем).

Из средневековья пришла к нам традиция единоличного главы государства. Первоначально это был монарх. Затем в ряде государств, установивших республиканскую форму правления, главой государства стал президент (председатель). В отдельных странах сложились своеобразные формы данного института.

Ныне существуют такие его формы, как:

1) единоличный монарх, унаследовавший свою должность (например, в Великобритании, Японии, Испании, Бельгии, Нидерландах, Марокко);

2) единоличный монарх, назначенный своей семьей – правящей династией (например, в Саудовской Аравии, Кувейте);

3) единоличный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации из своей среды (например, в Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратах);

4) единоличный президент, выбранный народом, парламентом или представительной коллегией на установленный срок (например, в США, Германии, Италии, Индии, Китае);

5) высший коллегиальный орган, выбранный парламентом на установленный срок; при этом отдельные полномочия главы государства, которые невозможно осуществлять коллегиально, как, например, прием верительных грамот иностранных дипломатических представителей передаются председателю коллегиального органа (например, на Кубе, Боснии и Герцеговине, Швейцарии, КНДР, Андорре, Сан-Марино).

6) глава правительства, осуществляющий также функции главы государства (например, в землях Германии);

7) представитель британского монарха в государствах, имеющих статус британского доминиона, то есть признающих главой государства британского монарха (например, в Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Белизе, Барбадосе. Ямайке и др.);

8) единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве, обычно без установления срока.

В большинстве зарубежных государств существует индивидуальный глава государства. Однако есть и отдельные исключения, когда функции главы государства осуществляются коллегиальным органом. В подавляющем большинстве стран национальное законодательство наделяет главу государства обширными правами и полномочиями в различных областях государственной деятельности.

Главы государств в зарубежных странах в основном обладают идентичными полномочиями, хотя в каждой стране имеются свои особенности. На конституционном уровне независимо от юридической формы главы государства, его места и роли, номинальности или реальности его полномочий, глава государства, как правило, наделён следующей компетенцией:

1. Представительские функции:

– председательствует на различных торжественных церемониях, на празднованиях национальных праздников;

– он обращается с приветствием и посланием к народу по поводу знаменательных дат или важных событий;

– может выступать с официальными обращениями к парламенту;

– аккредитует своих дипломатических представителей в иностранных государствах;

– совершает официальные визиты, встречи с другими главами государств, посещает различные международные форумы;

– обладает правом проводить переговоры, подписывать международные договоры и соглашения.

2. Сфера государственного управления:

– принимает участие в назначении правительства и в его отставке (в формировании исполнительной власти, назначает министров);

– назначает премьер-министра, главой правительства лицо, пользующееся доверием парламента;

– назначает иных должностных лиц, не обязательно высшего уровня, например, представителей судебной власти;

В ряде стран важнейшие акты исполнительной власти могут издаваться от имени главы государства. Единственное правило – требуется процедура контрассигнации.

3. Сфера законодательная:

– имеет право созывать парламент на очередные или внеочередные сессии, имеет право открывать или закрывать сессию, в ряде случаев имеет право роспуска палаты или обеих палат и назначать новые парламентские выборы и т. д.;

– имеет определенные непосредственные права в сфере законодательства: право законодательной инициативы, право утверждения законов, их подписи, или, как чаще всего говорят, право промульгации законов;

– иногда обладает правом назначать членов верхних и нижних палат парламента;

– право издания различных нормативных и ненормативных (носящих персональный характер) актов. Эти акты могут называться декретами, указами, прокламациями, директивами, исполнительными приказами и т. д.

4. Военная сфера:

– глава государства провозглашается верховным главнокомандующим, в случае кризисной ситуации и военных действий за подписью главы государства будут издаваться специальные военные акты, законы, директивы, которые будут определять стратегию деятельности страны;

– права главы государства в сфере вопросов объявления войны, заключения мира. В большинстве случаев на такие действия требуется санкция парламента, но персонифицируются эти действия именно в лице главы государства;

– право помилования и иногда – отсрочки исполнения приговора, право смягчения наказания, замены наказания и даже изменения приговора,

5. Сфера личного статуса:

– полномочия, касающиеся награждения орденами и медалями, присвоения различных званий;

– решает вопросы о предоставлении гражданства иностранцам, лишении гражданства или его восстановлении;

– решает вопросы о предоставлении политического убежища.

6. Сфера государственной безопасности:

– координирует вопросы, связанные с разведкой, контрразведкой, борьбой с подрывными проявлениями и т. д.;

– часто может возглавлять специальные межведомственные органы, занимающиеся этой сферой (советы национальной безопасности и т. д.).

7. Чрезвычайные полномочия:

– право введения или назначения чрезвычайного положения;

– группа полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций или чрезвычайными полномочиями главы государства,

8. Экономическая сфера:

– полномочия в сфере определения курса страны, в сфере выбора экономических приоритетов; а также в сфере выбора экономической стратегии.

В монархиях глава государства наделен еще некоторыми традиционно принадлежащими ему в данной стране полномочиями. Так, королева Великобритании является главой англиканской церкви, король Норвегии решает вопрос о богослужениях, Великий Герцог Люксембурга «имеет право чеканить монету» и т.д.

Практика функционирования конституционного механизма, реально существующая политическая ситуация вносят значительные коррективы в осуществление этих полномочий.

Сравнительно отчетливо прослеживаются две основные тенденции. В одних странах наблюдается фактическое, а иногда и формальное ограничение полномочий главы государства, которые осуществляются за него правительством или главой правительства. В других происходит расширение компетенции главы государства, зачастую выходящее за пределы, очерченные конституцией и другими действующими законодательными актами. Соответственно в первом случае имеет место фактическое ограничение полномочий, которыми наделен глава государства, а во втором – их существенное расширение. Обе тенденции связаны с процессом усиления правительственной власти в современном мире.

Функции и роль монарха на современном этапе. Системы престолонаследия в современных монархиях. В переводе с греческого термин «монархия» означает единовластие. Монархия – это форма правления, при которой глава государства (монарх) управляет государством пожизненно, приобретая свою власть в порядке наследия. Монарх – лицо неприкосновенное. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск. За действия монарха по управлению государственными делами политическую ответственность несут его министры. На практике, однако, во время английской и французской буржуазных революций в XVII и XVIII вв. казнили королей, в Центральноафриканской Республике судили свергнутого в результате переворота 1979 г. императора Бокассу. Расправы со свергнутыми своими родственниками монархами (обычно пожизненное заточение их в темницу) были нередки в некоторых мусульманских странах.

Хотя монарх – глава государства, на деле ему не всегда принадлежит верховная власть, не всегда он реально правит страной. Верховная власть в монархии зачастую осуществляется системой высших органов, включая главу государства, парламент, правительство, а иногда и неформальные структуры (семейный совет, высшее духовенство). Поэтому при изучении конституционного права не ограничиваются констатацией факта монархии, а различают определенные ее виды: абсолютную, дуалистическую и парламентарную. Первая из них характеризуется юридически, а часто и фактически неограниченной властью монарха, две другие – конституционные монархии, власть главы государства ограничена, хотя и в разной степени.

Особое значение в системе управления в существующих ныне своеобразных абсолютных монархиях имеют семейный совет и мусульманская религия (Бахрейн, Катар, Кувейт). В дуалистической монархии есть конституция (нередко она тоже даровалась народу монархом), парламент, без участия которого законы не могут приниматься. Однако правительство (совет министров) назначается монархом и ответственно только перед ним, но не перед парламентом. Фактически в такой монархии в результате влияния традиций, роли личности монарха, а также других, в том числе религиозных, факторов власть короля даже больше, чем это установлено конституцией (Иордания, Марокко, Непал). В парламентарной монархии действует конституция, принятая демократическим путем, законодательной властью обладает избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата). Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении страной фактически не принимает (Япония, Великобритания) [3].

Конституционное определение основ государственного устройства и, соответственно, изначальное место института монархии в конституционных актах парламентских монархий представлено по-разному. Это отражает не только различные традиции конституционно-правовых доктрин, но и различия исходного отношения к государственной функции и роли монарха, характерные для разных типов новой монархии. В этом отношении доминируют два подвида конституционных позиций. Одна позиция, общая для выраженных парламентских монархий, либо умалчивает о первоопределении принципа государственного строя и характеризует монарха только как главу государства: конституции Бельгии, Швеции, либо совмещают такую характеристику с декларацией устройства в виде «парламентской монархии» или «парламентского режима правления». Вторая позиция декларированно определяет государство как «королевство» (Великобритания) или «герцогство» (Люксембург) либо оперирует несколько более юридически значащими понятиями о «конституционной монархии» как форме правления (Конституция Дании, Конституция Лихтенштейна), «ограниченной и наследственной монархии» (Конституция Норвегии), «наследственной и конституционной монархии» как «принципе правления» (Конституция Монако). Показательно, что второй подвид конституционного определения не декларирует монарха как главу государства (за исключением Конституции Люксембурга).

Все европейские монархии конституционно представлены как единоличные. Исключение представляет Андорра, где функцией главы государства наделяются двое соправителей, выражающих двойной суверенитет в отношении Андорры со стороны Франции и епископа Урхельского, но и здесь доминирование парламентских институтов допускает временное нефункционирование одного из соправителей при признании правомочности действий второго.

Монарх имеет право на особый титул – король, султан и т.д. Иногда его официальный титул очень длинный, так как включает разные владения монарха. Он имеет право на особое обращение «Ваше Величество», которое не может использоваться при обращении к другим лицам в данном государстве, кроме супруги монарха. Монарх обладает государственными регалиями (трон, корона и др.), имеет свой двор лиц, занятых обслуживанием его самого и семьи, но оплачиваемых из государственного бюджета. Для этого парламент ежегодно выделяет денежные средства – цивильный лист. Часто монарх наделяется правом вето по отношению к законам (в отличие от президента он может обладать правом абсолютного вето, которое парламент не может преодолеть), но во многих странах его не использует (например, в Великобритании почти три столетия, в связи с чем сложился конституционный обычай о неприменении вето монархом). В мусульманских странах монарх вето не использует, так как в этом нет необходимости: парламент зависит от монарха. Некоторые новые конституции, например, испанская, японская, монарха правом вето не наделяют.

По традиции или в соответствии с конституцией на монарха возлагаются некоторые обязанности. Он рассматривается как арбитр в обществе и должен быть лицом беспартийным. Некоторые конституции требуют от монарха определенной религиозной принадлежности (быть приверженцем англиканской протестантской церкви в Великобритании, евангелической веры в Швеции, ислама – во всех мусульманских странах, буддизма – в Таиланде). Зачастую в соответствии с конституцией монарху не разрешается покидать страну без разрешения парламента или правительства. В некоторых странах монарх – глава государственной церкви.

Фактическая роль монарха в разных странах различна. В дуалистической и особенно в абсолютной монархии он имеет реальную власть, в парламентарной – царствует, но не правит. В последнем случае его влияние на политическую жизнь невелико, а иногда даже ничтожно; он подписывает (и не может отказаться от этого) все акты, которые ему передают парламент и правительство. В то же время у монарха есть резервные, «спящие» полномочия, королевская прерогатива, которая может быть использована в определенных ситуациях.

Существует несколько систем наследования:

1) салическая, когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын), а женщины, в том числе дочери, исключаются из числа наследников престола (Бельгия, Норвегия, Япония и др.);

2) кастильская, когда женщины (дочери) наследуют престол, если у покойного монарха нет сыновей. Если же есть младший сын и старшая сестра, то сын имеет преимущество (Великобритания, Дания с 1953 г., Испания, Нидерланды и др.);

3) австрийская (она существовала в прошлом), когда женщины могут наследовать трон при условии, что во всех поколениях данной династии нет мужчин (на практике в последние столетия женщины по данной системе пост монарха не занимали);

4) шведская, в соответствии с которой по закону 1980 г. женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами. В настоящее время 18-летняя дочь короля Швеции, у которого есть еще младший сын, является претендентом на трон и действует как заместитель короля во время его отъездов из страны (до принятия закона 1980 г. в этом государстве трижды правили королевы: в XIV, XVII и XVIII вв.);

5) мусульманская, когда трон наследует, по существу, не определенное лицо, а «благородная» правящая семья (часть династии), которая сама уже решает, кто именно из ближайших родственников покойного короля (не обязательно сын) займет освободившийся трон (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.). Эта же семья при участии высших священнослужителей и мусульманских ученых (улемов) смещает короля и ставит на его место другого члена семьи (так было, например, в Саудовской Аравии вследствие обвинения короля в недостаточном благочестии);

6) племенная, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника определяет племенной совет из числа многочисленных сыновей покойного. В Эсватини (Свазиленде) это делает племенной совет ликоко во главе с королевой-матерью, в чем сказываются пережитки матриархата. Последний раз он избирал короля в 1982 г. из числа более 150 сыновей покойного.

Особенности наследования престола существуют в Бутане, Королевстве Тонга и некоторых других странах, когда трон хотя и наследуется определенной династией (в некоторых странах это записано в конституции), но король сам еще при жизни определяет будущего наследника – не обязательно старшего сына. В Малайзии король не наследственный, а выборный. Он избирается на пятилетний срок султанами монархических субъектов федерации (есть и немонархические) и только из их числа.

После наследования престола предусмотрен особый обряд коронации. Если престол наследует малолетний монарх, то до его совершеннолетия один из ближайших родственников монарха или другое близкое к нему лицо с согласия семьи и по совету высших должностных лиц, иногда с утверждения парламента или по назначению правительства, становится регентом. В некоторых случаях создается регентский совет из нескольких человек. Регент и совет действуют от имени монарха. Если монархом (королевой) становится женщина, ее муж не становится королем, он лишь ее супруг и имеет особый высший дворянский титул.

Конституирование принципов престолонаследия – не только объяснимо важный элемент монархии. В конституционной позиции по этому вопросу – один из ключевых моментов в понимании сущности современной монархии в целом и ее отношения к «монархическому принципу», а также одно из показательных свойств парламентской монархии. За исключением Конституции Норвегии, где династия не персонифицирована, остальные, как правило, утверждают право наследия престола строго за определенными династиями и даже ветвями династий]: в Бельгии – за Саксен-Кобургской, начиная с Леопольда I, в Великобритании – за Ганноверской (Виндзорской), начиная с Вильгельма и Марии, в Дании – за ветвью Шлезвиг-Гольштейнской, начиная с потомков Христиана X, в Испании – за ветвью дома Бурбонов с короля Хуана-Карлоса I.

Таким образом, в важнейшем вопросе своей преемственности монархии были связаны с той или иной формой конституционного соглашения с нацией или условной выборностью.

Монархи практически во всех странах обладают рядом почетных полномочий:

– право на выделение средств из казны государства на проведение церемонии коронации, восхождения на трон, содержание придворных слуг (цивильный лист);

– получение содержания от государства;

– право пользоваться резиденцией (дворцом);

– право на наличие своего двора, придворных слуг;

– право на титул, мантию, скипетр и другие символы монархической власти;

– право на протокольные и церемониальные мероприятия при иностранных визитах.

В тоже время у них есть и специфические обязанности:

– они должны быть беспартийными;

– должны принадлежать к определенной религии;

– должны покидать свою страну только с разрешения парламента или правительства;

– обязаны вступать в брак только с разрешения парламента, иначе должны отречься от престола.

Естественно, не во всех странах установлены данные требования, существуют и другие обязанности, в некоторых странах таких обязанностей не предусмотрено. Отличительной чертой арабских монархий является то, что монарх является как светским, так и религиозным главой государства. Арабские монархи имеют значительно больше полномочий по сравнению с европейскими, их полномочия в области исполнительной власти значительно расширены, кроме того, они имеют больше прав в законодательной и судебной сфере.

Президент как глава государства: понятие, функции и задачи в зарубежных странах. Функции президента в зарубежных странах. Анализ конституций европейских республик с целью определения функции президента в государственном механизме дает основание прийти к некоторым констатациям. Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что в подавляющем большинстве конституций демократических республик в качестве принципа устройства государственной власти провозглашается разделение властей, а также определяются те государственные органы, которые выполняют ту или иную функцию при осуществлении государственной власти. Например, в соответствии с Основным законом Финляндии законодательная власть осуществляется Эдускунтой, которая также принимает решения о государственных финансах; исполнительная власть осуществляется Президентом Республики, а также Государственным Советом, члены которого должны пользоваться доверием Эдускунты; судебная власть осуществляется независимыми судами во главе с их высшей инстанцией – Верховным судом и Верховным административным судом (§ 3).

Пункт III ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики гласит: «Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей. Законодательную власть осуществляет Национальное собрание (Милли Меджлис) Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики». Согласно Конституции Республики Польша, ее устройство основывается на разделении и равновесии законодательной, исполнительной и судебной власти. «...Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат, исполнительную власть – Президент Республики Польша и Совет Министров, а судебную власть – суды и трибуналы» (ст. 10).

Ст. 2 Конституции Республики Исландия постановляет: «Законодательная власть принадлежит совместно Альтингу и Президенту Республики Исландия. Исполнительная власть осуществляется Президентом и другими государственными органами исполнительной власти в соответствии с Конституцией и иными законами. Судебная власть осуществляется судами». Конституция Греции устанавливает, что законодательные функции осуществляются Парламентом и Президентом Республики; исполнительные функции осуществляются Президентом Республики и Правительством; судебные функции осуществляются судами, решения которых исполняются от имени греческого народа (ст. 26).

Изложенные конституционные предписания свидетельствуют о том, что в этих странах, исключая Исландию и Грецию, функция президента в государственном механизме должна состоять лишь в осуществлении исполнительной власти, то есть в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение принятых парламентом актов; в Исландии и Греции функция президента двояка: он, с одной стороны, осуществляет законодательную власть вместе с парламентом, с другой, осуществляет исполнительную власть. Конституции многих европейских

республик, однако, не упоминают президента среди государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть в государстве и устанавливают иную функцию президента в государственном механизме, ставящую его над всеми другими государственными органами. Функция Президента в Словацкой Республике сформулирована в Конституции следующим образом: «Главой Словацкой Республики является Президент. Президент представляет Словацкую Республику вовне и внутри государства и своими решениями обеспечивает надлежащее функционирование конституционных органов. Президент осуществляет свою функцию согласно своей совести и убеждениям и не связан никакими указаниями» (п. 1 ст. 101). Конституции некоторых страны Европы, не называя президента главой государства, наделяют его функцией, возвышающей его над органами, осуществляющими в государстве законодательную, исполнительную и судебную власть. Так, согласно Конституции Французской Республики 1958 года Президент «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей» (ст. 5). В силу ст. 49 Конституции Республики Армении 1995 года Президент обеспечивает «нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей». Следует отметить, что в конституциях Ирландии, Македонии и ФРГ функция президента не сформулирована. О ней можно судить по правам, входящим в компетенцию президента в тот или иной из этих стран. Впрочем, и в тех государствах, в которых такая функция конституционно установлена, о ее действительном содержании также лучше судить по правам, входящим в компетенцию главы государства.

Задачи президента – это цели его деятельности, получившие конституционное закрепление. Анализ конституций европейских республик дает основание констатировать, что в практике конституционного закрепления задач президента используются несколько способов. Первый способ состоит в том, что в конституциях фиксируются задачи государства, которые, несомненно, являются задачами всех его органов, в том числе президента. Таким образом, в соответствии со ст. 9 Конституции Португальской Республики задачами резидента Республики являются:

– гарантия национальной независимости и создание политических, экономических, социальных и культурных условий, способствующих достижению этой цели;

– гарантия основных прав и свобод и уважение принципов демократического правового государства;

– защита политической демократии, обеспечение и стимулирование демократического участия граждан в разрешении национальных проблем;

– способствование повышению благосостояния и качества жизни народа и реальному равенству между португальцами, а также осуществлению экономических, социальных и культурных прав посредством преобразования и модернизации экономических и социальных структур;

– защита и повышение ценности культурного наследия португальского народа, охрана природы и окружающей среды, сохранение природных ресурсов и обеспечение правильного распоряжения территорией;

– обеспечение обучения и постоянного повышения ценности, защита португальского языка и содействие его международному распространению;

– стимулирование гармоничного развития всей национальной территории с учетом, в частности, удаленного периферийного расположения архипелагов Азорского и Мадейры;

– содействие поддержанию равенства мужчин и женщин.

Основные задачи Турецкого государства, а, следовательно, и Президента Турецкой Республики, сформулированы в Конституции следующим образом: защищать независимость и целостность турецкой нации, неделимость страны, а также Республики

и демократии; гарантировать благосостояние, мир и удачу личности и общества; бороться за устранение политических, экономических и социальных препятствий, которые ограничивают основные права и свободы личности способом, несовместимым с принципами справедливости и социального государства; обеспечивать необходимые условия для материального и духовного развития личности (ст. 5).

Второй способ регламентации задач президента состоит в непосредственном закреплении в конституции обязанностей государства по отношению к гражданам. Например, согласно Конституции Греции, государство обязано: гарантировать права человека как отдельной личности и как члена общества (ст. 25); заботиться о создании условий полной занятости для всех граждан и о повышении нравственного и материального уровня сельского и городского населения; заботиться о социальном обеспечении трудящихся (ст. 22); принимать меры для обеспечения профсоюзных свобод, беспрепятственного осуществления связанных с ними прав и охраны их от любого посягательства (ст. 23); охранять природную и культурную окружающую среду, принимать специальные превентивные или репрессивные меры для ее сохранения (ст. 24); охранять семью, брак, материнство и детство; проявлять особую заботу о многодетных семьях, инвалидах войны и мирного времени, вдовах и сиротах, жертвах войны, а также о больных, страдающих неизлечимыми физическими или душевными болезнями; заботиться о здоровье граждан и принимать специальные меры для защиты молодежи, стариков, инвалидов, а также для помощи неимущим; заботиться о предоставлении жилища для тех, кто его не имеет или недостаточно им обеспечен (ст. 21); содействовать развитию и распространению искусства и науки; заботиться об образовании греческих граждан, включая их нравственное, культурное, профессиональное и физическое воспитание, а также развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан (ст. 16) .

Третий способ состоит во включении в текст конституции специальной статьи, посвященной задачам президента. Например, ст. 126 Конституции Республики Польша гласит:

1. «Президент Республики Польша является верховным представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти.

2. Президент Республики следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства, а также нерушимости и неделимости его территории.

3. Президент Республики выполняет свои задачи в объеме и на принципах, определенных в Конституции и законах».

Наконец, следует сказать еще об одном способе конституционного закрепления задач президента. Речь идет о присяге президента, которую он дает при вступлении в должность. Например, Президент Греции перед тем, как приступить к своим обязанностям, согласно Конституции приносит перед Парламентом присягу: «Клянусь именем Святой, единосущной и Нераздельной Троицы хранить Конституцию и законы, заботиться об их добросовестном соблюдении, защищать национальную независимость и целостность страны, оберегать права и свободы греков и служить общим интересам и прогрессу греческого народа» (ст. 33). Согласно Основному Закону ФРГ, вступая в должность, Президент ФРГ произносит следующий текст: «Я клянусь посвятить свои силы благу немецкого народа, умножить его достояние, оберегать его от ущерба, блюсти и охранять Основной Закон и законы Федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и соблюдать справедливость по отношению к каждому. Да поможет мне Бог» (ст. 56).

Все перечисленные способы конституционного закрепления задач президента дают возможность точно установить цели, на достижение которых должна быть направлена

его деятельность. Конституционно закрепленные задачи президента, несомненно, являются юридической основой, во-первых, для ежегодных его посланий парламенту, во-вторых, для решения вопроса об объеме и характере его конституционных прав и обязанностей и, в-третьих, для решения вопроса о его ответственности.

Системы избрания президента в зарубежных странах. Во многих источниках отмечается, что главное и заметное отличие президента республики от монарха заключается в том, что должность президента выборная. Главой государства в республике формально и юридически может быть избран практически любой гражданин, который соответствует всем установленным цензам, и в отличие от монарха президент избирается на определенный срок из числа граждан, обладающих необходимыми «квалификациями» (определенный возраст, рождение в данной стране от граждан этого государства, обладание полными гражданскими и политическими правами). Есть и иные, искаженные формы республики, когда президент не избирается гражданами, а провозглашается таковым военным или революционным советом после государственного переворота, когда президент провозглашается пожизненным президентом. Президент может занимать различное положение в системе государственной власти: быть только главой государства (Германия), одновременно главой государства и исполнительной власти (Бразилия, США), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра (Египет, Франция). Президент избирается на определенный срок: четыре года в США, пять – в Бразилии, Франции, шесть – в России, Египте, семь – в Туркменистане, Италии. Бывали, однако, и «пожизненные президенты», а также президенты, занимавшие свои посты иными путями, чем выборы. Для избрания на должность президента обычно выдвигаются следующие условия: гражданство данного государства (в Польше на выборах 1990 года на пост президента баллотировалось лицо, имевшее кроме польского еще два гражданства: канадское и перуанское), наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста (обычно 35 лет, но в Никарагуа – 25, в Венесуэле – 30, в Китае – 45, в Италии – 50). Иногда устанавливается и предельный возраст (например, в Намибии – не старше 65 лет). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в данной стране (в Болгарии – 5 лет, в Украине – 10, в США – 14, в Казахстане – 15). В ряде случаев требуется, чтобы кандидат был не натурализованным гражданином, а уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан. В Нигерии кандидат на должность президента должен иметь среднее образование, в Турции, Азербайджане – высшее, на Филиппинах он должен уметь читать и писать. Есть и другие условия.

Существуют различные способы избрания президента:

1. *Голосование в парламенте* (Чехия, Венгрия, Турция, Албания, Латвия). Для первого тура выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов, но при множественности кандидатов такой результат достигается редко, голоса распределяются между разными кандидатами. В последующих турах требования снижаются, однако из-за партийной раздробленности обычно проводится много туров. В Турции накануне принятия конституции 1982 года, снизившей требования, было проведено более 100 туров, в Италии в 1992 году – 16.

2. *Голосование выборщиков*. Избиратели голосуют за выборщиков, а последние, не собираясь вместе, избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями (США, ранее Аргентина, до 90-х годов Финляндия). В этом случае избирается коллегия выборщиков, которая затем от имени избирателей во втором туре выбирает президента. При этом способе результаты выборов (имя будущего президента) становятся известны до голосования выборщиков, как только подсчитана их партийная принадлежность: президентом будет тот, кто имеет за собой большинство выборщиков. Таким образом,

несмотря на закрепленную в конституции систему косвенных выборов, в США фактически существуют прямые выборы. Фамилия человека, избранного президентом США, становится известной не после формального второго тура, когда объявляются результаты голосования, а уже к концу того дня, когда избиратели высказали свою волю.

3. *Избрание президента специальной избирательной коллегией,* о которой говорилось выше. Так, для избрания президента из числа депутатов парламента и представителей органов местного самоуправления создается специальная избирательная коллегия. Это представители разных уровней власти. Классическим примером здесь является Италия. Президент Итальянской Республики избирается на совместном заседании обеих палат парламента. К членам парламента присоединяются представители от областей (по 3 человека от области; самая маленькая область – Вале д' Аоста – посылает одного представителя). Практически глава государства избирается членами обеих палат парламента, поскольку число представителей от областей всего 58, а парламентариев – свыше девятисот (935). Так или иначе, в процедуре выборов президента участвует не только высшая представительная власть, но и региональная. Возможно, это сделано специально, чтобы президент чуть меньше зависел от парламента, поскольку в его выборах принимали участие и представители регионов. Кстати говоря, итальянцы установили самый солидный возрастной ценз для кандидата на должность президента – не моложе 50 лет.

В некоторых федеративных государствах для избрания президента формируется особая коллегия, состоящая из депутатов федерального парламента и представителей субъектов федерации. Здесь есть нечто общее с итальянской моделью, но в Италии в выборах президента участвуют представители от территориальных образований (областей), а в данном случае – от государственных образований – субъектов федерации. Примером здесь может служить ФРГ, где федеральный президент избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага (нижней палаты парламента) и представителей земель, избранных законодательными органами земель (ландтагами) по принципу пропорционального представительства. Для избрания президента необходимо абсолютное большинство голосов от членов Федерального собрания.

Нечто похожее существует в Индии. Здесь президент избирается особой избирательной коллегией, которая состоит из избранных членов обеих палат центрального парламента (слово «федеральный» у них не употребляется) и избранных членов законодательных собраний штатов.

Таким образом, в парламентарной республике президент обычно избирается таким образом, чтобы он не получал свой мандат непосредственно от народа (граждан-избирателей) и не мог противопоставлять себя парламенту, депутаты которого избираются непосредственно гражданами. Применяются различные способы непрямых выборов президента. Он избирается либо парламентом (Греция, Ливан, Турция), либо особой коллегией. Способ выборов президента не является, однако, решающим критерием отличий парламентарной республики от президентской или полупрезидентской. Главное состоит в порядке назначения правительства и его политической ответственности. В парламентарной республике по тексту конституции, как и в республике президентской, правительство назначается президентом. Но в отличие от президентской республики это формальный акт.

4. *Избрание непосредственно избирателями* (Мексика, Франция). В президентской республике президент, как правило, избирается независимо от парламента (например, в Мексике прямым голосованием избирателей, в США – косвенным), хотя есть и исключения (в Суринаме одно время – 2/3 голосов парламента, в Египте кандидатуру президента на голосование избирателей может предложить только парламент). Механизм избрания президента в конечном итоге предопределяет его место и роль в жизни страны. В президентской республике и в республике со смешанной формой

правления практически всегда используются прямые выборы президента. Такие выборы предусмотрены, например, в большинстве стран Латинской Америки (в Мексике, Бразилии, Чили, Перу, Колумбии, Коста-Рике); в азиатских странах (в Филиппинах, Египте); в Европе (во Франции, на Украине, в Российской Федерации). В данном случае президент получает свой мандат – право на власть – непосредственно из рук народа, поэтому его легитимность и полномочия наиболее весомы.

В некоторых странах, опасаясь «слишком большого веса» президента, специально вводили опосредованное его избрание при помощи парламента. Такие опасения небезосновательны, потому что избранный непосредственно гражданами президент практически не зависит от парламента и может противопоставить себя законодательному органу, а иногда не просто противопоставить, но и встать над парламентом, подчинить его себе, изменив тем самым соотношение (баланс) властей в свою пользу, то есть нарушить равновесие между властями, необходимое для нормальной работы государственного механизма.

В некоторых странах переизбрание президента на следующий срок во многих странах ничем не ограничивается (Италия, Туркменистан, Франция до 2008 г., Сирия). В Германии, США одно и то же лицо может быть избрано в президенты только на два срока. В Аргентине можно избирать дважды, но первый раз на шесть лет, второй – только на четыре года. В Мексике установлен только один срок – шесть лет. Конституция Мексики запрещает под каким-либо видом избирать одно и то же лицо на должность президента на второй срок; нельзя избирать и временного президента. Невозможно переизбрание президента также в Боливии, Никарагуа (с 1995 года), Эквадоре. Перечисленные ограничения призваны воспрепятствовать возможному президентскому авторитаризму, ибо президенты, избиравшиеся в некоторых странах Латинской Америки и Африки на седьмой и даже восьмой срок, сосредоточивали в своих руках непомерную власть. В настоящее время в некоторых странах Азии есть президенты, избранные на четвертый и пятый срок.

В подавляющем большинстве случаев президентами избирались мужчины, но в последние десятилетия пост президента стали занимать и женщины (Аргентина, Филиппины, Финляндия, Ирландия, Исландия, Шри-Ланка).

В 1994-1995 годах в большинстве азиатских постсоциалистических стран (Туркменистан, Узбекистан) вместо выборов были проведены референдумы о продлении срока действующего президента до 2000 года. В прошлом в некоторых странах социалистической ориентации президенты избирались съездом правящей партии (Конго), президенты провозглашались пожизненными (КНДР, Тунис, Уганда, Экваториальная Гвинея). Пожизненным президентом был и Броз Тито в Югославии, в конституции которой говорилось, что президент избирается, но это правило не распространяется на Тито. В Иране Руководитель государства (подлинный глава государства) в отличие от президента избирается не путем всеобщих выборов, а особой коллегией лиц, преимущественно духовных, которые в свою очередь избираются населением. Руководитель государства в Иране должен быть высшим духовным лицом – муфтием. В Швейцарии президент и вице-президент избираются парламентом (Федеральным собранием) сроком на один год, но вопреки их титулам они не обладают основными полномочиями главы государства: эти полномочия принадлежат коллегиальному органу – Федеральному совету.

Согласно многим конституциям, президент пользуется неприкосновенностью, его нельзя привлечь к административной ответственности, уголовное наказание возможно только после отрешения президента от должности (обычно путем импичмента). Однако президент, добровольно уходящий в отставку, как правило, добивается принятия закона или соглашения о его неответственности. Во многих странах к президенту может быть предъявлен гражданский иск. Гражданские иски к государству также могут

быть обращены к президенту как представителю государства. Президент имеет определенные привилегии: свою резиденцию (обычно не одну), особый транспорт, включая самолеты, охрану, свой штандарт – флаг, являющийся символом президентской власти. Во многих странах существует особое обращение к президенту – «Ваше превосходительство». Денежное содержание президенту устанавливается законом парламента и обычно является наиболее высоким среди должностных лиц.

Практически во всех странах, где президент избирается прямыми или косвенными выборами, он обладает широкой реальной властью. Можно вспомнить не только названные выше страны (Франция и США), но и Австрию, Ирландию, Исландию, страны Африки (Камерун, Сенегал), где действуют избранные главы государства и многопартийные демократические режимы. Мандат в этих странах президент получает от граждан. Президент, избранный косвенным образом, также независим от парламента и практически неподконтролен ему, как и при прямых выборах. Такой тип выборов называют внепарламентским способом избрания глав государств.

Компетенция президента в зарубежных странах. Компетенция (полномочия) президента – это совокупность его прав на решение по собственному усмотрению определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов. Эти права определяют постоянные правоотношения между президентом и другими субъектами конституционного права; сами же правоотношения возникают с момента юридического закрепления прав, входящих в компетенцию президента, и длятся в течение времени, пока эти права принадлежат ему. Такие правоотношения, согласно действующим конституциям европейских республик, существуют между:

- президентом и парламентом;
- президентом и органами управления;
- президентом и органами суда;
- президентом и органами прокуратуры;
- президентом и вооруженными силами;
- президентом и органами субъектов федерации;
- президентом и местными органами государства;
- президентом и представителями иностранных государств;
- президентом и отдельными гражданами страны;
- президентом и всеми гражданами страны.

Следует заметить, что конституционная практика европейских республик знает два способа регламентации компетенции президента. Первый состоит в том, что все права, входящие в его компетенцию устанавливаются только в Основном законе государства. Второй способ предполагает, что компетенция президента устанавливается не только в конституции, но и в обычных законах.

Второй из указанных способов, несомненно, стирает границу между Основным законом и другими законами, с одной стороны, с другой – приводит на практике к нестабильности в правоотношениях между президентом и другими субъектами этих правоотношений. Полномочия президента часто сформулированы однотипно в президентской, полупрезидентской, парламентарной республике, но на самом деле в их осуществлении существует огромная разница, связанная с особенностями формы правления.

Поскольку глава государства – это такая государственно-правовая и политическая фигура, которая имеет только ей присущие специфику и характерные черты, и поскольку можно выделить некие общие полномочия главы государства, мы и будем рассматривать эти полномочия в общем плане, не привязывая их к конкретным формам республики.

Наиболее универсальными являются представительские функции главы государства. Обычаи, правила и законодательные нормы, согласно которым глава государства

представляет свою страну при внутренних и внешних сношениях. Представительские функции осуществляются в соответствии с правилами, которые существуют уже много веков. Глава государства, например, председательствует на различных торжественных церемониях, на национальных празднованиях. Он обращается к народу с приветствиями и посланиями по поводу знаменательных дат или важных событий, выступает с официальными обращениями к парламенту. Эти послания и обращения могут носить ритуальный, рутинный характер, а могут связываться с какими-то событиями в жизни страны. По той же многовековой традиции глава государства аккредитует своих дипломатических представителей в иностранных государствах (подписывает и выдает специальные верительные грамоты). Он принимает иностранных представителей, и они вручают ему верительные или отзывные грамоты. Иностранные послы считаются аккредитованными в стране пребывания при главе государства (президенте или монархе). Он назначает своих представителей в субъекты федерации некоторых федеративных государств (например, губернаторов штатов в Индии). Как должностное лицо, обязанное сохранять единство государства, он выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, между палатами парламента.

Глава государства совершает официальные визиты, встречается с другими главами государств, посещает различные международные форумы, где присутствуют его коллеги – главы других государств, представляющие страны мира. При официальных визитах главам государств организуется почетная встреча: выстраивается почетный караул, производится салют, исполняется гимн страны. Такие визиты олицетворяют международные контакты, а торжественная встреча подчеркивает уважение страны, которая принимает гостя, к стране, которую представляет визитер – глава государства.

Глава государства обладает правом проводить переговоры, подписывать международные договоры и соглашения. Для этого ему не требуется специальных поручений со стороны правительства: таким правом он наделен по должности (ex officio).

Иногда при перечислении полномочий главы государства некоторые из них обозначаются как полномочия в сфере международных отношений, или в области внешней политики. Действительно, глава государства имеет такие полномочия. Если это сильный президент или абсолютный монарх, то его полномочия в сфере международных отношений, внешней политики очень весомы и конкретны. По своей инициативе он проводит встречи, переговоры, подписывает договоры, то есть осуществляет представительство «первого порядка». Если это так называемый слабый президент парламентарной республики либо монарх в конституционной монархии, то все эти действия он проводит по поручению исполнительной и законодательной власти, то есть более сильных ветвей власти. В этом случае глава государства осуществляет представительскую функцию «второго порядка».

Вторую группу полномочий можно обозначить в самом широком смысле как полномочия главы государства в сфере государственного управления. Эти полномочия можно расшифровать следующим образом: глава государства так или иначе принимает участие в назначении правительства и в его отставке, то есть в формировании исполнительной власти. Это право может быть реальным или номинальным.

Права, определяющие постоянные правоотношения между президентом и органами управления, можно разделить на следующие группы: 1) права, касающиеся назначения и освобождения от должности премьер-министра (председателя правительства) и членов правительства; 2) права, касающиеся деятельности правительства, его членов и других органов управления; 3) права, касающиеся назначения и освобождения от должности служащих в органах управления.

Анализ конституций европейских республик показывает, что в некоторых из них президенту предоставлено право назначать по собственному усмотрению премьер-

министра. В ряде других европейских стран, например, в Казахстане, России, Украине, в Финляндии, президент также назначает премьер-министра, но с согласия парламента. Однако, согласно конституциям этих стран, никто, кроме президента, не имеет право вносить в парламент предложение о кандидатуре премьер-министра. Следовательно, независимо от того, сколько бы раз ни отклонялись предложенные президентом кандидатуры, в конце концов, с одной из этих кандидатур парламент будет вынужден согласиться.

Таким образом, исключительное право президента вносить предложение в парламент о кандидатуре премьер-министра, право, являющееся элементом его правоспособности, трансформируется в право его компетенции, то есть в право на принятие решения о том, кто будет занимать должность премьер-министра.

Согласно Конституции России, Президент не только является единственным субъектом, обладающим правом вносить предложение в Государственную Думу о кандидатуре на пост Председателя Правительства, но, кроме того, после трехкратного отклонения Государственной Думой предлагаемых президентом кандидатур, он распускает думу и назначает по собственному усмотрению Председателя Правительства.

В некоторых европейских республиках назначение премьер-министра является обязанностью президента, то есть входит не в его компетенцию, а в его правоспособность. Так, согласно конституциям Албании, Болгарии, Греции президент обязан назначить на пост премьер-министра лицо, рекомендованное парламентской группой, имеющей большинство мест в парламенте. Конечно, имеются или могут закрепляться дополнительные условия и правила назначения или смещения министров, но они существенно не влияют на полномочия главы государства. Например, в США министры (там они называются государственными секретарями) назначаются президентом «с совета и согласия» Сената. В Италии – парламентарной республике – президент утверждает любой список правительства, если он поддержан большинством парламента. Там действует другая модель отношений между президентом и парламентом.

В европейских странах, в которых президент самостоятельно или с «согласия» парламента назначает премьер-министра, он также имеет право по собственному усмотрению отправить последнего в отставку.

Право на назначение и освобождение от должности членов правительства входит в компетенцию президента лишь в некоторых европейских странах, например, в Азербайджане, Исландии, Румынии. В большинстве европейских республик президент назначает и освобождает от должности членов правительства только по предложению премьер-министра. В Ирландии Президент назначает членов правительства по совету премьер-министра, но после предварительного одобрения Палаты представителей. Президент, однако, освобождает от занимаемой должности членов правительства без получения одобрения Палаты представителей, а только по совету Премьер-министра. В большинстве стран Европы президент обязан принять отставку правительства в случаях, когда парламент выразил недоверие правительству, и когда правительство подало в отставку.

В отличие от конституций многих европейских республик, Конституция Российской Федерации предоставляет право Президенту, во-первых, отклонить отставку Правительства, во-вторых, не согласиться с решением Государственной Думы о выражении недоверия Правительству. В случае же, когда в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразила недоверие Правительству, Президент объявляет отставку Правительства либо распускает Государственную Думу. Конституции ряда республик предоставляют право президенту самостоятельно принимать решение об отставке правительства (Азербайджан, Португалия, Россия, Украина, Чехия).

Конституции европейских стран наделяют президента правами, касающимися деятельности правительства и других органов управления. Так, президент вправе созывать заседания правительства и председательствовать на них, а также отменять все акты, издаваемые правительством и другими органами управления. В отличие от остальных

стран Европы, Конституция Франции предусматривает предварительный контроль за актами Правительства. Президент Французской Республики, согласно Конституции, подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом министров (ч. 1 ст. 13). Президент во всех европейских республиках уполномочен назначать и увольнять с занимаемой должности определенные законом категории должностных лиц.

Следующая важнейшая группа полномочий может быть обозначена как полномочия главы государства, связанные с деятельностью парламента, и полномочия в законодательной сфере. Иногда эти полномочия разделяют, но, на наш взгляд, они очень близки, так как полномочия в отношении парламента – это всегда сфера контактов с законодательным органом.

Права президента, которые определяют постоянные правоотношения между президентом и парламентом, можно разделить на следующие группы: во-первых, права, от реализации которых зависит функционирование парламента; во-вторых, права, от реализации которых зависит вступление в силу принятых парламентом законов; в-третьих, права, реализация которых является прямым осуществлением законодательной власти. Рассматривая права президента, входящие в первую группу, необходимо сказать, что, согласно конституции большинства стран Европы, парламент является постоянно действующим органом. Он собирается на сессии самостоятельно в порядке, установленном конституцией. Есть, однако, некоторые республики, в которых созыв парламента на сессию является исключительным правом президента (Австрия, Ирландия, Мальта). Согласно Конституции Грузии, Президент по собственному усмотрению в период между сессиями созывает внеочередную сессию Парламента, а в период работы очередной сессии – внеочередное заседание Парламента (ст. 61).

Во многих странах президент может обращаться к парламенту с посланиями, которые заслушиваются на совместных заседаниях палат и обычно не подлежат обсуждению. В них говорится о целях деятельности государственных органов на предстоящий год, о необходимом законодательстве (ежегодные послания), о срочных мерах, которые необходимо принять по важнейшим вопросам государственной жизни.

В некоторых государствах Европы конституция предоставляет президенту право откладывать сессию парламента или прерывать его работу в любое время. Так, в соответствии с Конституцией Греции Президент может отложить созыв сессии Парламента либо прервать ее работу. Прекращение работы Парламента не может продолжаться более тридцати дней или быть повторено в течение той же парламентской сессии (ст. 40). Согласно Конституции Венгерской Республики, Президент вправе прервать работу Государственного Собрания на срок в тридцать дней.

Анализ действующих конституций европейских стран приводит к выводу, что в большинстве из них в компетенцию президента входит право на роспуск парламента, либо он может пользоваться этим правом по собственному усмотрению. В других государствах, например, в ФРГ и Греции, роспуск парламента входит как в компетенцию, так и в правоспособность президента, ибо он может распустить парламент (палату представителей) как по собственному усмотрению, так и при наличии определенных обстоятельств, при которых президент обязан его распустить. Есть, кроме того, европейские страны (Болгария, Венгрия), где роспуск парламента является только обязанностью президента. Есть, наконец, европейские государства (Литва, Украина), в которых право на роспуск парламента президенту не предоставлено. По вопросу о роспуске парламента любопытное решение содержится в Конституции Латвии. В этой стране Президент Республики не может распустить Сейм, а вправе лишь возбудить вопрос о роспуске Сейма. В случае, если Президент Латвии поставил вопрос о роспуске Сейма, согласно Конституции, должно быть проведено народное голосование. Если больше половины участников референдума выскажется за роспуск Сейма, он считается

распущенным и назначаются новые выборы, которые должны состояться не позже двух месяцев со дня роспуска. Если, однако, в ходе народного голосования более половины голосов подано против роспуска Сейма, то Президент Республики считается смещенным и Сейм избирает нового Президента Республики на остающийся срок полномочий смещенного Президента (ст. 48, 50). При таком решении рассматриваемого вопроса нельзя сказать, что роспуск парламента является «неуважением к народному представительству», «посягательством на права народа».

Иногда правительство пользуется тем, что глава государства имеет право законодательной инициативы и проводит через него свои законы (точнее говоря, проекты законов): глава государства от своего имени вносит в парламент законопроекты, которые, как правило, являются законопроектами правительства.

Право президента на вето – это право на приостановление вступления такого акта в силу. В случае, если президент не промульгировал в определенный конституцией срок представленный ему закон, это означает, что он воспользовался правом вето. Это обстоятельство является юридическим фактом, при наличии которого президент обязан вернуть в парламент закон на повторное рассмотрение. Парламент в этом случае обязан рассмотреть закон и проголосовать его в той редакции, в которой он был отправлен президенту, или принять его в редакции, предлагаемой президентом. Различают две главные разновидности вето – абсолютное и отлагательное (относительное).

Абсолютное вето означает, что закон или законопроект после наложения вето (после отказа от подписи) больше не рассматривается. Но абсолютное вето – это элемент прошлого, элемент дуалистической или абсолютной монархии. Отлагательное вето означает, что не подписанный главой государства закон возвращается для повторного рассмотрения парламентом. Есть два варианта отлагательного вето – простое и усложненное.

Простое отлагательное вето означает, что, для того чтобы закон вступил в действие без подписи главы государства, требуется повторное принятие его парламентом, причем посредством той же процедуры, какой он был принят в первый раз. Допустим, если в первый раз этот закон был принят обычным большинством голосов (или абсолютным большинством голосов), то точно таким же большинством голосов он должен быть принят заново, то есть происходит как бы повторная процедура принятия. Такой вариант вето применяется во Франции.

Усложненное отлагательное вето означает более сложную процедуру, которую необходимо провести парламенту, чтобы преодолеть вето главы государства. Как правило, для преодоления усложненного вето требуется квалифицированное большинство голосов. Например, в США, если президент применил вето к принятому закону, требуется повторное одобрение отвергнутого закона 2/3 голосов обеими палатами Конгресса – Палатой представителей и Сенатом.

Кроме вышеназванных, применяют еще две разновидности вето. Выборочное вето означает, что президент не согласен не целиком со всем законом, а с какой-то его частью, и чтобы он подписал закон, требуется изменить какую-то статью или часть закона.

«Карманное» вето – термин американский. Понятие «карманного» вето не записано в законе. Речь идет об использовании правил регламента. Суть этого явления в том, что на подписание закона, принятого Конгрессом, президенту дается 10 дней. Если Конгресс представил президенту закон менее чем за 10 дней до конца сессии, а президент его не подписал, то этот закон «погибает» в связи с действием принципа дискретинуитета, потому что уже нет времени для его повторного рассмотрения. «Карманное» вето применяется довольно часто. Некоторые сенаторы пользуются такой возможностью, чтобы затянуть время (чтобы президенту не осталось полных 10 дней для процедурного «обдумывания»), зная, что президент «на их стороне» и не подпишет закон.

Для преодоления вето президента конституции многих стран Европы требуют квалифицированное большинство в две трети или три пятых голосов от общего числа депутатов парламента. Установление в конституции квалифицированного большинства приводит, как показывает практика некоторых стран, к тому, что вето президента становится почти непреодолимым.

Следует отметить, что в некоторых европейских республиках президент не обладает правом вето. Так, согласно Основному закону ФРГ, Федеральный президент обязан промульгировать принятый парламентом ФРГ закон и подготовить его к публикации в Федеральном вестнике законов (ст. 82). Конституция Республики Исландия, хотя и дает право Президенту Республики одобрять или не одобрять принятые Альтингом законы, права вето ему не предоставляет. Дело в том, что согласно Конституции Республики Исландия, неодобрение закона Президентом не влияет на вступление закона в силу. Однако в случае, когда закон не одобрен Президентом, он должен быть передан на референдум, проводимый тайным голосованием всех лиц, имеющих активное избирательное право, для одобрения или отклонения закона. Если закон будет отклонен, его действие прекращается, при одобрении он сохраняет силу (ст. 26). Приостановление вступления в силу закона, принятого парламентом, имеет место и в случае, когда президент принимает решение о необходимости проверки соответствия закона конституции. При этом решении возникает обязанность президента направить закон в конституционный суд. После получения решения конституционного суда, подтверждающего конституционность закона, президент, если он не отправляет закон в парламент на повторное рассмотрение, обязан промульгировать его в срок, установленный в конституции.

В ряде европейских государств президенту предоставлено право издавать акты, имеющие силу закона (Греция, Италия, Исландия, Казахстан, Словения). Анализ конституций перечисленных стран дает основание констатировать, что условия, при которых президент может воспользоваться этим правом, различны, и что судьба этих актов также различна. Так, согласно Конституции Исландии, Президент вправе издавать временные акты, имеющие силу закона, при наличии следующих условий: во-первых, в случае крайней необходимости и, во-вторых, в промежутках между сессиями Альтинга. Такие акты не должны противоречить Конституции. Если Президент издал подобный акт, он обязан представить его Альтингу немедленно после созыва. В случае, когда Альтинг не одобряет изданный акт Президента, имеющий силу закона, или не завершает его рассмотрение в течение шести недель после созыва сессии, действие подобного акта прекращается (ст. 28).

Президент Республики Словения вправе издать указ, имеющий силу закона, лишь в случае, когда Государственное собрание не может собраться на заседание в связи с чрезвычайным положением или состоянием войны, причем, только по предложению Правительства. Президент обязан представить указ, имеющий силу закона, на утверждение Государственного собрания, как только оно соберется на заседание (ст. 108 Конституции).

В компетенцию любого государственного органа, в том числе и такого, каким является президент, входят два вида прав: 1) права, очерчивающие предмет деятельности этого органа, и 2) права на издание определенных видов правовых актов, посредством которых государственный орган юридически оформляет принятые им решения по вопросам, включенным в предмет его деятельности.

Права государственного органа на издание определенных видов правовых актов строго ограничены предметной компетенцией этого органа. Данное положение, имеющее чрезвычайно важное значение для того, чтобы деятельность президента осуществлялась в точном соответствии с конституцией, в некоторых европейских странах нашло закрепление в Основных законах этих стран. Так, согласно Конституции Албании,

«Президент Республики в соответствии со своими полномочиями издает указы» (ст. 93). Конституция Республики Болгария постановляет: «Во исполнение своих полномочий Президент издает указы, направляет обращения и послания», (п. 1 ст. 102). В Конституции Республики Молдова определено: «При осуществлении своих полномочий Президент Республики Молдова издает указы, обязательные для исполнения на всей территории государства» (п. 1 ст. 94). В соответствии с п. 1 ст. 144 Конституции Республики Польша «Президент Республики, исходя из своих конституционных и предусмотренных законами полномочий, издает официальные акты». Аналогичная норма содержится в Конституции Румынии. Следовательно, президентам в этих странах запрещено издавать указы, касающиеся вопросов, решение которых конституция относит к компетенции парламента. Нельзя не заметить, что конституции ряда государств Европы, фиксируя право президента на издание правовых актов, не ограничивают этого права рамками его компетенции (например, в Российской Федерации).

Таким образом, в парламентарных республиках акты, издающиеся от имени главы государства, практически всегда являются актами правительства, которое как бы использует глава государства, чтобы оформить свои акты его именем. В президентских республиках акты главы государства носят вполне самостоятельный характер, и глава государства, наделенный правительственной властью, – это важный творец права. В некоторых случаях он имеет свою сферу правового регулирования, и эта сфера (может быть, менее важная, чем та, которая охватывается деятельностью парламента) занимает свое место в жизни страны. По общему правилу, акты президента носят подзаконный характер, но на практике могут играть доминирующую роль *(*это зависит от влияния президента, от его личных качеств), а в некоторых государствах Востока они ставятся на уровень закона или даже выше его.

Некоторые авторы относят к полномочиям главы государства в законодательной сфере право некоторых глав государств назначать членов верхних и нижних палат парламента. Такое право, только более ограниченное, принадлежит президентам Индии и Италии: они назначают нескольких членов верхней палаты.

Следует отметить полномочия, которые имеются практически у любого главы государства, – право издания различных нормативных и ненормативных (носящих персональный характер) актов. Эти акты могут называться декретами, прокламациями, исполнительными приказами. Не следует путать право издания актов с законодательными полномочиями главы государства или с ее участием в законодательной деятельности: законы издаются парламентом, а издание актов – самостоятельная деятельность (функция) глав государства, так как эти акты по своей природе носят подзаконный характер. В ряде случаев акты исполнительной власти, в том числе акты главы государства, могут носить законодательный характер. Но это особый случай.

Президент и органы суда. Конституции многих европейских республик предоставляют президенту существенные права, касающиеся организации и деятельности судебных органов. Так, в Греции, Ирландии, ФРГ президент назначает всех судей в государстве. В Азербайджане, России, Литве он уполномочен вносить в парламент кандидатуры членов высших судебных органов. И в этом случае, по существу, президент решает вопрос о персональном составе высших судебных органов, так как он является, согласно конституции, единственным субъектом, обладающим правом вносить кандидатуры на должности судей высших судебных органов. В этих же европейских республиках только президенту принадлежит право назначать всех судей низших судов. В некоторых европейских странах президент уполномочен не только назначать, но и увольнять судей. Например, согласно п. 1 ст. 60 Основного Закона ФРГ Президент назначает и увольняет федеральных судей.

Кроме права на формирование персонального состава судебных органов, конституции европейских республик предоставляют президенту права, касающиеся деятельности

этих органов. Так, президенту принадлежит право помилования. Это право по существу является правом на отмену приговора суда по конкретному делу. Кроме того, в некоторых европейских республиках, в частности в Исландии, Президенту принадлежит право на объявление амнистии, то есть право на отмену приговоров судов по целой категории дел. Право помилования и право отсрочки приговора реально рассматриваются и готовятся специальными органами и лицами (профессиональными юристами), которые принимают решения по этим вопросам. Оформляются такие решения актами главы государства. В некоторых странах президент имеет право смягчения, замены наказания и даже изменения приговора.

В большинстве европейских стран в компетенцию президента входят права, касающиеся формирования конституционного суда. В некоторых странах (Албания, Российская Федерация, Чехия) конституция наделяет президента правом назначать судей конституционного суда с согласия парламента. Получение согласия парламента является условием, при наличии которого президент может осуществить свое право на назначение судей конституционного суда. Условие получения этого согласия может усложнить деятельность президента по укомплектованию персональною состава конституционного суда, но право на назначение судей конституционного суда дает ему возможность добиться назначения лиц, которых он хочет ввести в состав конституционного суда.

В других европейских странах (Азербайджан, Россия, Словения) судей конституционного суда избирает парламент, но лишь по предложению президента. По существу, это означает, что президент определяет персональный состав конституционного суда. Согласно Конституции Словацкой Республики, Президент назначает из 26 кандидатов, выбранных Парламентом, весь состав Конституционного суда Словацкой Республики, состоящий из 13 судей. Президент Словацкой Республики, кроме того, уполномочен назначать Председателя Конституционного суда Словацкой Республики и его заместителя.

В ряде европейских республик президент уполномочен назначать определенную часть судей конституционного суда. Так, в Болгарии, Грузии, Италии, Румынии, Украине, во Франции президент, согласно конституции, назначает одну треть из числа членов конституционного суда. Наделение президента полномочиями по формированию персонального состава конституционного суда, несомненно, подрывает уверенность в объективности решений суда, что сказывается на авторитете этого органа. Конституционный же суд уполномочен рассматривать по инициативе президента дела о конституционности принятых парламентом законов, а также касающиеся деятельности самого президента (о конституционности президентских указов, о соблюдении установленного порядка при выдвижении предложения об отрешении президента от занимаемой должности). Не случайно конституции ряда европейских республик (Венгрия, Латвия, Португалия, ФРГ, Хорватия) не включают в компетенцию президента каких-либо прав, касающихся формирования персонального состава конституционного суда.

Важная часть полномочий главы государства связана с военной сферой. В большинстве стран мира формально (юридически) глава государства провозглашается верховным главнокомандующим. Это означает, что в случае кризисной ситуации и военных действий за подписью главы государства будут издаваться специальные военные акты, законы, директивы, которые будут определять стратегию страны. Он назначает высший командный состав армии, присваивает высшие воинские звания, отвечает за безопасность государства; при нем обычно создается совещательный орган – совет безопасности.

В странах с «сильным» президентом решение ряда военных вопросов – это реальное право главы государства. Например, американцы четко выделяют эту сферу прав президента, называя его верховным главнокомандующим. Президент принимает парады, поздравляет ветеранов, инспектирует войска. Повседневные же полномочия в данной сфере осуществляются профессиональными военными: генеральным штабом,

министерством обороны, различными штабами родов войск. Президент осуществляет координацию этих профессиональных служб. В парламентарных республиках такую координацию осуществляет глава исполнительной власти – премьер-министр, но нужные подписи ставятся президентом и директивы издаются, если это необходимо, от его имени. Следует выделить группу полномочий, которые касаются главы государства как главнокомандующего, – права главы государства в сфере вопросов войны и мира. Это объявление войны, заключение мира. В большинстве случаев на такие действия требуется санкция парламента, но персонифицируются эти действия именно в лице главы государства. Он выступает в кризисных ситуациях, сообщает народу об объявлении военного положения, о вводе войск на какой-то фронт военных действий либо о прекращении военных действий.

Так называемые сильные президенты США несколько раз использовали такое право, даже превышая свои полномочия. По инициативе президента Полка США в 1845 году начали войну против Мексики, в 1898 году по инициативе президента Мак-Кинли – войну с Испанией, санкцию на которую Конгресс дал уже после ее окончания. Это была короткая война. Точно так же начинались войны против Кореи в 1950-е годы и против Вьетнама в 1970-е годы.

Еще одну группу полномочий главы государства составляют полномочия в сфере личного статуса. Речь идет о полномочиях, касающихся отдельных граждан. Это награждение орденами и медалями, присвоение различных званий, предоставление гражданства.

Во многих странах мира глава государства решает вопросы о предоставлении гражданства иностранцам. От имени главы государства лицо может быть, напротив, лишено гражданства. Актом главы государства или от его имени гражданство может быть восстановлено. Аналогичным способом может быть предоставлено политическое убежище.

Главе государства в большинстве случаев принадлежат определенные полномочия в сфере государственной безопасности. Это право координировать вопросы, связанные с разведкой, контрразведкой, борьбой с подрывной деятельностью. Главы государств часто возглавляют специальные межведомственные органы, занимающиеся этой сферой (советы национальной безопасности), имеют помощников по национальной безопасности.

В ряде стран законодательство предоставляет главе государства право введения чрезвычайного положения. Президент вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (на определенный срок и под контролем парламента), вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство).

Таким образом, можно выделить группу полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций, или чрезвычайные полномочия главы государства. В большинстве стран эти полномочия предусмотрены соответствующими статьями конституции (например, ст. 16 Конституции Франции), а в некоторых странах существует специальное законодательство. В ФРГ есть целый пакет законов, посвященных чрезвычайному законодательству. Однако следует отметить, что, если наступят предусмотренные этим законодательством события и в стране будет объявлено чрезвычайное положение, во главе страны, по немецким законам, становится не президент, а канцлер-глава правительства, потому что ФРГ – парламентарная республика.

Следует упомянуть еще одну специфическую группу полномочий, которые, как правило, не называются и не выделяются среди других. Но это очень реальная группа полномочий. Ее можно определить как полномочия главы государства в сфере определения экономического курса страны. Эти полномочия очень важные, особенно в современном мире. Выбор экономической стратегии, экономических приоритетов иногда становится стержнем предвыборной программы того или иного кандидата на должность

президента. В качестве примера приведем Рональда Рейгана. Будучи кандидатом в президенты, он выдвинул тезис «рейганомики», то есть перераспределения налогового бремени, освобождения крупного бизнеса от слишком высоких налогов и уменьшения государственных расходов на социальную помощь. Эти идеи действительно были экономической стратегией: экономика США отозвалась на принятые президентом Рональдом Рейганом меры повышением экономической активности, развитием всех направлений и сфер экономики. Выбор вектора экономической стратегии часто определяет судьбу страны и его граждан на длительное время. Поэтому полномочия президента в сфере экономической стратегии следует выделять в отдельную группу. Это те полномочия, которые в адаптированном переводе с английского можно назвать полномочиями главы государства как главного экономиста. Говоря о своем президенте, американцы отмечают, что он – главный дипломат, законодатель, командующий, а в данном случае – еще и «главный экономист» страны. Естественно, такие полномочия принадлежат главе государства, наделенному сильной полномочной властью, – президенту президентской республики. При парламентарных формах правления президент «главным экономистом» не является.

При президенте создаются различные совещательные органы, помогающие ему осуществлять конституционные полномочия (Совет республики в Бразилии, советы по экономике, по вопросам обороны при президенте Египта). Значение таких органов, например, совета безопасности, бывает выше значения иных органов, предусмотренных конституцией. Президент имеет свои собственные службы, аппарат, канцелярию. Роль такого аппарата особенно велика в полупрезидентских и президентских республиках. В парламентарных республиках такой аппарат невелик и выполняет менее значительные функции.

Таким образом, анализ конституций зарубежных стран дает основание констатировать, что в правоспособность президента входят такие, например, права, как:

– требовать от председателя парламента созвать парламент на сессию (заседание);

– право законодательной инициативы;

– право потребовать от премьер-министра или членов правительства контрасигнатуру на акты, издаваемые им;

– право потребовать от премьер-министра и членов правительства продолжить исполнение их обязанностей до назначения их преемников;

– право вносить в парламент предложения о привлечении к судебной ответственности членов правительства.

Президент обязан:

– приносить присягу перед парламентом при вступлении в должность;

– назначать выборы парламента в определенные в конституции сроки;

– промульгировать принятые парламентом законы;

– вернуть на повторное рассмотрение принятый парламентом закон, если он (президент) приостановил вступление закона в силу, то есть воспользовался правом вето;

– опубликовать в определенный конституцией срок принятый парламентом закон после возвращения его президентом в парламент для повторного рассмотрения;

– выступать ежегодно с посланием перед парламентом;

– принять отставку правительства;

– отправить в отставку правительство, если парламент проголосовал за недоверие правительству;

– вносить на утверждение парламента заключенные им (президентом) международные договоры.

Конституции предусматривают обязанности президента и содержат определенные запреты. Президенту запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные

виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества, иногда не разрешается получать вознаграждение даже за научную, художественную или литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической партии, другие продолжают партийную деятельность. Нередко президент может покидать страну лишь с разрешения парламента.

Ответственность президента как главы государства в зарубежных странах. В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений.

Анализ предписаний конституций европейских республик, касающихся оснований для привлечения к ответственности президента, приводит к выводу, что эти конституции можно разделить на две группы.

Первая группа – это конституции, которые предусматривают досрочное отстранение президента от занимаемой должности, если он не выполняет своих конституционных обязанностей. Иными словами, основаниями для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, в соответствии с этими конституциями, являются факты, свидетельствующие о том, что президент не действует в соответствии со своей конституционной функцией, не справляется с теми задачами, которые, согласно конституции, он должен решать, не реализует права, входящие в его компетенцию или ненадлежащим образом пользуется ими, а также не выполняет обязанностей, входящих в его правоспособность.

Конституции, относящиеся ко второй группе, предусматривают совершенно иные основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, не имеющие ничего общего с президентской деятельностью. В качестве основания для привлечения президента к ответственности эти конституции предусматривают совершение преступного деяния – измену родине или другое тяжкое преступление. Подобное преступление может совершить не только президент, но и любой гражданин, и наказание за его совершение будет одинаковым как для президента, так и для гражданина. Различие состоит лишь в процедуре привлечения президента и гражданина к уголовной ответственности. Следовательно, согласно этой группе конституций, непосредственно за свою деятельность президент не несет никакой ответственности.

В некоторых конституциях имеются специальные предписания, в категорической форме запрещающие привлекать президента к ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей. Например, в Конституции Республики Исландии сказано: «Президент не несет ответственности за свои официальные действия» (ч. 1 ст. 11). Конституция Финляндии постановляет: «Дело против Президента за исполнение им своих служебных полномочий не может возбуждаться» (§ 113). В соответствии со ст. 68 Конституции Французской Республики «Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены». Согласно Конституции Чешской Республики «Президент Республики не несет ответственность за осуществление своей функции» (п. 3 ст. 54).

Освобождение президента от ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей, с юридической точки зрения, означает, что все то, что сказано в конституции о функции президента, его задачах, компетенции и правоспособности, все то, о чем говорится в присяге президента, – громкие, но, к сожалению, пустые слова. Таким образом, вывод очевиден: если конституция не закрепляет в качестве основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности невыполнение президентом своих конституционных обязанностей, то она, несомненно, ослабляет контроль за деятельность президента.

Досрочное прекращение полномочий президента республики в европейских государствах.

Отставка президента от должности может быть добровольной. В этом случае она как акт доброй воли высшего должностного лица государства не нуждается в принятии со стороны какого-то органа. Если и возникает вопрос, то он касается того, к кому должно быть обращено прошение об отставке. Ответ, по-видимому, следует искать в способе легитимизации президентского мандата. Там, где он получен от избирателей, обращение должно быть адресовано народу, если это парламент – то к парламенту, то есть способ избрания определяет и адресата.

Рассмотрим подробнее основания досрочного недобровольного прекращения полномочий. Среди них фигурируют:

– нарушение Конституции (Австрия, Албания, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Исландия, Литва, Македония, Молдова, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия);

– государственная измена, измена Родине (Армения, Болгария, Греция, Грузия, Италия, Казахстан, Кипр, Россия, Румыния, Словакия, Турция Украина, Финляндия, Чехия);

– тяжкое преступление (Азербайджан, Армения, Беларусь, Россия, Румыния, Словения, Финляндия);

– преступление (Австрия, Грузия, Украина);

– нарушение закона (Венгрия), установленное правонарушение (Ирландия);

– преступление против человечества (Финляндия);

– иные основания: вступление в силу обвинительного приговора (Эстония), низкий или морально позорящий проступок (Кипр), неспособность исполнения функций, недостойное поведение (Мальта).

Таким образом, эти основания могут быть сведены к трем группам: 1) нарушение конституции; 2) уголовно или административно преследуемые правонарушения и 3) аморальные, безнравственные проступки.

Конституции некоторых стран (речь идет в основном о государствах, возникших на постсоветском пространстве) предусматривают досрочное прекращение полномочий президента вследствие неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские функции. Что касается процедур, то конституции едва ли дают исчерпывающие ответы на возникающие в связи с этим вопросы. В первую очередь встает вопрос о том, кто же может констатировать эту стойкую неспособность. Едва ли в качестве экспертов в этом деликатном деле должен выступать только парламентарии. И если требуется медицинское заключение, то кто должен его давать и насколько оно связывает парламент?

Своеобразный состав комиссии, создаваемой по этому поводу, предлагает Конституция Казахстана, согласно которой в эту комиссию включаются медики и парламентарии. Трудно сказать, насколько «плодотворным» будет такой состав, поскольку, в отличие от врачей, депутаты в большинстве своем не обременены специальными медицинскими познаниями. Да и «симбиоз» избранников народа и стражей здоровья в рамках парламентской комиссии не очень вписывается в традиционные формы парламентской деятельности.

Наиболее сложным из числа оснований отрешения представляется трактовка «нарушения Конституции». Действительно, многозначность основного документа государства привносит значительную долю неопределенности в содержание ответственности за нарушение конституции в данном случае президентом. Ответ на этот вопрос, по-видимому, входит в компетенцию органа конституционного контроля.

Вступление в должность президента связывается с моментом принятия присяги, в которой верность и соблюдение конституции фигурирует как одна из основных обязанностей главы государства. В этом контексте сознательное нарушение президентом основного закона страны может быть расценено как «клятвопреступление», то есть как

проступок, даже если он и не преследуем в уголовном порядке, справедливо относимый к одному из тягчайших морально-этических проступков. А если эта присяга приносится на Библии, что вполне естественно для христианской Европы, то это еще и преступление перед Богом.

С любопытной конституционной инициативой выступил летом 2003 года французский Президент Жак Ширак, лицо, казалось бы, по определению в наименьшей степени заинтересованное в расширении юридических оснований лишения президентского мандата. Французская Конституция предусматривает единственное основание уголовной ответственности президента до 2007 года – государственную измену. Впрочем, позиции Конституционного совета и Кассационного суда относительно пределов президентского иммунитета не совпадали. И это, по-видимому, один из основных мотивов конституционной поправки, с которой выступил Президент. Согласно решению Конституционного совета от 22 января 1999 года, иммунитет распространяется на любые действия, совершенные Президентом в период исполнения своих функций, кроме акта государственной измены. Что касается действий, совершенных до исполнения президентских функций, или действий, которые связаны с их осуществлением, уголовная ответственность может наступить только согласно процедуре, предусмотренной Конституцией, а именно, в порядке подсудности Высокой палате правосудия (ст. 68 Конституции).

Несколько иная позиция у Кассационного суда, который в пленарном заседании 10 октября 2001 года определил, что компетенция Высокой палаты правосудия ограничена только единственным составом преступления – государственной изменой. Что касается других правонарушений, совершенных до или в период исполнения президентских функций, Президент Республики защищен абсолютным иммунитетом. А срок давности просто приостанавливается на период исполнения президентского мандата.

Конституционная поправка 2007 г. не покушается на неприкосновенность Президента, которая, однако, не носит абсолютного характера. Действительно, Президент не может подлежать уголовному или административному преследованию в период исполнения своих функций. Однако в месячный срок по истечении мандата против него может быть возобновлено или возбуждено судебное преследование за проступки, совершенные до или в период осуществления им президентских полномочий.

Расширяются и основания отрешения от должности. Допускается возможность отрешения за преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда, и за пренебрежение своими обязанностями, явно несовместимое с президентским мандатом. Отрешение проводится Парламентом, который преобразуется в Высокий суд. Предложение о собрании Высокого суда может исходить от одной из палат Парламента и вносится в другую палату, которая должна высказаться по этому поводу в 15-дневный срок. Решение о созыве Суда приостанавливает исполнение президентских обязанностей, которые до принятия решения временно возлагаются на председателя Сената. Высокий суд под председательством председателя Национального собрания тайным голосованием обязан принять решение об отрешении в двухмесячный срок. Его решение вступает в силу немедленно.

Таким образом, поправка значительно расширяет основания (составы преступлений) отрешения президента, которые практически определяются юрисдикцией Международного уголовного суда. Более того, президент может быть смещен с должности и за действие (точнее, бездействие – «пренебрежение обязанностями»), не являющееся правонарушением.

Процедура отрешения от должности. Избрание президента прямым всенародным голосованием логично предполагает, что и вопрос о досрочном прекращении его полномочий должен решать народ, а точнее, избирательный корпус страны, кому глава государства обязан своей властью. Тем не менее, это, как правило, прерогатива

высшего представительного органа страны. Лишь в трех европейских государствах – Австрии, Румынии, Исландии – последнее слово принадлежит тому, кому президент обязан своим мандатом, то есть народу, который путем референдума решает этот вопрос. В этом случае парламент инициирует процедуру и принимает решение об отрешении от должности президента и затем направляет его на утверждение народа. Если избиратели выскажутся против решения парламента, вполне логично и справедливо конституционное требование роспуска высшего представительного органа, решение которого вошло в противоречие с волей народа, то есть с принципом народного суверенитета, положенного в основу современного конституционализма. Более того, согласно Конституции Австрии, отрицательный ответ избирателей расценивается как переизбрание Президента на новый срок.

В отношении главы государства – президента чаще всего упоминают процедуру импичмента. Импичмент – это отстранение главы государства – президента от власти за допущенные нарушения конституции, закона, какие-либо правонарушения, то есть за совершение действий, не совместимых с высокой должностью главы государства. Слово «импичмент» – английский термин, появившийся еще в конце XIV века и применявшийся для осуждения высших должностных лиц британской монархии. Термин был заимствован американцами, и они включили эту процедуру в Конституцию. Президент США, к примеру, может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения измены, взяточничества либо другого тяжкого преступления. Процедуру импичмента там совершает парламент – Конгресс США. Нижняя палата – Палата представителей – возбуждает дело и рассматривает конкретные обстоятельства, а затем принимает решение о виновности, выступая в качестве суда присяжных. Конгрессмены решают голосованием, виновен президент или не виновен. Если виновность президента подтверждается нижней палатой, то дело по существу рассматривается Сенатом под председательством главы Верховного суда. Для того чтобы «утвердить статьи импичмента» необходимо абсолютное большинство голосов Палаты представителей, а решение об осуждении принимается 2/3 голосов членов Сената: только в этом случае президент отстраняется от власти. Если сенаторы не набирают нужного количества голосов, президент остается в должности.

Другие конституции также предусматривают варианты привлечения главы государства к ответственности. Так, например, во Франции дело о правонарушении, совершенном главой государства, рассматривается в обеих палатах парламента, которые должны подтвердить обвинение двумя третями голосов. Далее обвинение рассматривается Верховным судом.

Аналогичные процедуры установлены конституциями других стран. Процедура импичмента, например, недавно дважды была недавно реализована в Бразилии. В Украине, в Казахстане и некоторых других постсоциалистических государствах эта процедура значительно усложнена. Вопрос об импичменте может быть поставлен только значительной частью членов нижней палаты, после чего создается специальная комиссия, готовящая текст обвинения. В процедуре участвуют конституционный и верховный суды, дающие свои заключения. Решения принимаются квалифицированным большинством голосов, установлен сжатый срок, в течение которого должна завершаться эта процедура. Если в указанный срок решение не будет принято, обвинение против президента считается отклоненным.

В некоторых странах могут быть применены иные процедуры, чем импичмент. В Словакии президент может быть смещен с должности парламентом за действия, направленные против демократического строя, целостности государства, большинством в 3/5 голосов. Такая попытка предпринималась, но необходимого количества голосов не было получено. В Румынии, Азербайджане по конституции 1995 года такое

решение принимается большинством голосов всего состава парламента, но выносится на референдум, который и принимает окончательное решение. В Австрии, Исландии президент может быть отозван со своего поста избирателями (эта норма не применялась ни разу). В Польше и Франции парламент может принять обвинительное заключение, а судит президента особый суд.

На практике имелись случаи добровольной отставки президента (Чехословакия), вынужденной отставки (США, Югославия), причем отстранение президента от власти иногда сопровождалось вооруженной борьбой (Грузия, Боливия).

В парламентарных республиках за редчайшими исключениями (например, в Словакии) за акты по управлению государством президент ответственности не несет. За это отвечают министры, правительство, по совету которого президент принимает соответствующие акты. В президентских и полупрезидентских республиках президент также не несет ответственности перед парламентом (кроме рассматриваемого выше импичмента).

Если попытаться систематизировать соответствующие процедуры, то они могут быть сведены к двум группам. Первая: решение в конечном итоге принимает парламент, и вторая: окончательное решение принимается органом конституционного контроля – конституционным судом (Венгрия, Германия, Словакия). Так или иначе, конституционный суд, как правило, задействован в этом процессе. Инициатором процедуры отрешения чаще всего выступает парламент. Роль конституционного суда сводится либо к роли эксперта, призванного оценить соблюдение конституции в этом процессе, либо к конечной инстанции, утверждающей решение парламента. Существуют и более оригинальные процедуры. В Греции председатель Ареопага совместно с двенадцатью судьями, назначаемыми Парламентом из членов Ареопага, принимает окончательное решение (ст. 86).

Довольно оригинальное положение содержится в Конституции Казахстана (ст. 47). В случае отклонения обеими палатами парламента инициативы одной трети депутатов Парламента об отрешении Президента, последние обязаны досрочно прекратить свои полномочия.

Интересна процедура отрешения Президента в Латвии. Вопрос о привлечении его к уголовной ответственности решается Сеймом (двумя третями голосов). В этой ситуации Президент может вынести на всенародное голосование вопрос о роспуске Сейма (ст. 48). Если избиратели выскажутся против роспуска, Президент смещается со своего поста. В Австрии отрешение от должности может сопровождаться временным лишением избирательных прав (ст. 142).

Там, где основанием отрешения является преступление, некоторые конституции предусматривают заключение высшей судебной инстанции общей юрисдикции о наличии состава преступления в деяниях президента. Очевидно, государственная измена как основание отрешения президента предполагает дальнейшее преследование бывшего президента уже в качестве частного лица. И столь же очевидно, что последним судьей в его деле будет тот же верховный суд, в беспристрастности и объективности которого изначально можно усомниться, так как он связан своим положительным заключением на стадии отрешения президента. Вопрос, ответ на который не дают ни конституции, ни конституционная практика. Мы не затрагиваем здесь ситуации, когда заключение суда будет негативным. Блокирует ли оно процедуру импичмента? Если да, то можно ли говорить о суверенности парламента в этой процедуре? Если нет, то каков смысл обращения за заключением в Верховный суд? Разве что в получении информации и не более.

Объективно процедура отрешения носит элементы судебного процесса. В этой связи возникает вопрос: на основании каких правил должен действовать парламент – регламента либо судебных процедур. Вполне удовлетворительное решение дает Конституция и конституционная практика США. Там Палата представителей предъявляет обвинение и поддерживает его в Сенате, то есть выступает в качестве прокурора,

а Сенат – в роли судебного присутствия под председательством председателя Верховного суда США с соблюдением всех атрибутов судебного разбирательства – вызов и допрос свидетелей, оценка доказательства. Что касается Европы, то наиболее логичным представляется создание особых судебных инстанций по примеру Высокой палаты правосудия во Франции, которая по определению является судебным органом со всеми свойственными ему атрибутами. Подобное решение снимает ряд вопросов, и прежде всего о роли и положении парламента в процессе отрешения.

До последнего времени конституционная история европейских республик не знала принудительного отрешения президента от должности. В 2004 году впервые в истории республиканских государств Европы Республика Литва преподала своим западноевропейским странам урок – как можно избавиться от главы государства, вина которого, по сути, в юридически не доказанных фактах. Иначе и нельзя расценить выдвинутое против него обвинение в предоставлении литовского гражданства российскому бизнесмену, якобы замешанному в финансировании его президентской компании. Однако процедура соблюдена. Это не помешало отрешенному Президенту выставить свою кандидатуру на досрочных президентских выборах с определенными шансами на победу. По существу, подобный исход выборов означал бы выражение литовским народом недоверия Сейму. Наверное, двусмысленность ситуации понимали депутаты Парламента, уже в ходе предвыборной кампании проголосовавшие за изменения в законе о выборах Президента, согласно которым Президент, принудительно отрешенный от должности, лишается права выставлять свою кандидатуру на досрочных выборах главы государства.

Безусловно, нельзя обойти молчанием процедуру отрешения от должности российского Президента. Попытка отрешения бывшего Президента Бориса Ельцина со всей очевидностью показала, что у парламента практически нет шансов на успех, если считать успехом досрочное прекращение полномочий главы государства за уголовно наказуемые деяния. Российский парламент юридически и практически беспомощен в проведении полноценного расследования инкриминируемых Президенту деяний. Действительно, неправомочность российского парламента создавать комиссии по расследованию делает специальную комиссию по формулированию выдвигаемого Думой обвинения внутренним органом палаты, компетенция которой не распространяется за ее пределы. Возможность истребовать необходимые документы, провести расследование на месте, заслушать причастных к делу лиц ограничивается доброй волей органов и лиц, к которым обращено внимание комиссии. О каком следствии может быть речь, если большинство из тех, кто был вызван в комиссию для дачи показаний, просто проигнорировали это обращение.

Преемственность президентской власти. Функции президента в случае досрочного прекращения его полномочий возлагаются на главу правительства. Третьим лицом в государстве европейские конституции, как правило, называют председателя верхней палаты парламента. Что касается последующей иерархии, то о ней можно судить исходя из последовательности изложения конституционного материала относительно высших органов власти страны.

В заключение можно констатировать два обстоятельства. Первое. Допустимость рядом европейских государств отрешения президента от должности не только за юридически наказуемые деяния, но и за аморальное, недостойное поведение. Второе. Процедура отрешения носит достаточно сложный характер, и это вполне оправданно – ведь речь идет о первом лице в государстве, когда факт лишения высшей государственной должности вольно или невольно является свидетельством ошибочного выбора нации либо ошибки тех, кому президент «обязан» смещением.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА

1. Понятие и функции правительства на современном этапе
2. Виды правительства в зарубежных странах
3. Конституционно-правовые основы организации и деятельности правительства как высшего органа исполнительной власти в зарубежных странах.
4. Модели формирования и структура правительства в зарубежных странах
5. Компетенция правительств и ее конституционное закрепление в зарубежных странах
6. Ответственность правительства и его членов в зарубежных странах.

Понятие и функции правительства. Правительство – это высший политический орган, без которого ни одно государство обойтись еще не смогло. Правительство возглавляет государственную администрацию. Правительство по обыкновению определяют как исполнительный орган, нужный для того, чтобы воплотить в действительность законы, решения главы государства. Однако исполнительная функция не является единственной, а для некоторых правительств ее нельзя считать основной

В наиболее распространенном понимании правительство – это высший коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (то есть административной) деятельностью в стране. В его состав входят руководители наиболее значительных органов центральной администрации, а иногда и представители нижестоящей администрации, в широком смысле – это общая система государственного управления. Под общенациональным управлением нужно понимать исполнение бюджета, законов, организацию и ведение внешней и военной политики, поддержание налоговой системы и таможенного режима, регулирование кредитно-денежной и экономической системы, руководство полицейским делом и системой безопасности, а также многие другие функции. В самом распространенном понимании правительство – это исполнительная власть, это то, что в большинстве стран мира называется советом министров, кабинетом министров, то есть это группа людей, которые управляют повседневными делами страны. Оно координирует различные направления властной деятельности, управляет самыми разными отраслями жизни: оборона, охрана общественного порядка, иностранные дела, экономика, образование, культура и так далее.

Органы исполнительной власти не ограничиваются только исполнением законов. Они занимаются и распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительских задач, издают нормативные акты во исполнение законов. Наконец, органы исполнительной власти обладают самостоятельными нормотворческими полномочиями, выходят за границы исполнительно-распорядительной деятельности по применению законов. На основе делегированных парламентом полномочий, обладая самостоятельной регламентарной властью, президент, правительство, министры издают множество нормативных актов, регулирующих важнейшие сферы жизни. Нередко такие акты имеют не меньшее, а большее, чем закон, значение.

Правительство в разных странах носит различные конституционные наименования: Правительство (в Чехии, Колумбии, Российской Федерации), Кабинет (в Японии), Совет Министров (в Индии), Совет министров или Правительство (во Франции, на Кубе), Государственный совет (в Китае), Федеральное правительство (в Германии), Федеральный совет (в Швейцарии), Административный совет (в КНДР) и так далее. Однако с точки зрения статистики чаще всего употребляются термины Совет Министров и Кабинет министров. Иногда эти термины употребляются как синонимы, а иногда обозначают

неодинаковые понятия. Совет министров чаще встречается при парламентских формах правления, Кабинет, как правило, при сильном президенте или монархе («кабинет» считается «при» главе государства). Но иногда эти понятия существуют в одной стране. Так, например, в Великобритании правительство – это более широкое понятие (около 100 человек). Внутри правительства есть еще Кабинет, включающий глав наиболее значительных министерств (18-20 человек). Иногда в рамках кабинета выделяют еще более узкий внутренний кабинет (3-5 человек): премьер-министр, министр финансов, министр обороны и министр внутренних дел (министры, пользующиеся наибольшим весом и доверием премьер-министра). В президентской республике, где президент олицетворяет исполнительную власть, есть реальное правительство, однако оно может обозначаться каким-то служебным словом, не совпадающим с официальным наименованием. Так, в США Президент имеет Кабинет, который состоит из 14 секретарей (министров) и Генпрокурора, кроме этих лиц в кабинет входят президент, вице-президент, глава администрации Белого дома и шесть глав федеральных ведомств.

Важнейшими функциями правительства зарубежных государств, по мнению правоведа Чиркина В.Е., являются следующие

1) *Управление государственным аппаратом*. Правительство не только играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата, но и руководит его деятельностью. Современный государственный аппарат, приспособленный для осуществления многообразных государственных функций, не только велик численно, но и очень сложен в чисто организационном отношении. По отношению к государственному аппарату правительство выступает в качестве центра, который на основании полученной им информации принимает решения, осуществляемые различными звеньями этого аппарата.

2) *Исполнение законов в соответствии с принципом конституционности*. Согласно принципу разделения власти) правительству вверяется исполнительная власть, то есть ему вменяется в обязанность заботиться о должном исполнении законов, принимаемых парламентом.

3) *Участие в законотворческой и законодательной деятельности парламента*. Этот контроль осуществляется по двум главным направлениям. *Во-первых,* правительство является главным источником законодательной инициативы. В президентских республиках эта сторона деятельности правительства носит более сдержанный характер, что объясняется отсутствием парламентской ответственности и связанным с ней непарламентским способом формирования правительства. В США, например, Президент, не обладающий по Конституции правом законодательной инициативы, обращается к Конгрессу с посланиями, содержащими законодательные предложения, разработанные в аппарате исполнительной власти. Затем кто-нибудь из членов Конгресса вносит предложение в форме билля от своего имени. По предложению Президента и подчиненных ему органов, и лиц в Конгресс поступает до 30% законопроектов. В парламентарных странах правительство является фактически единственным субъектом законодательной инициативы. *Во-вторых*, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс. В президентских республиках правительство осуществляет этот контроль в меньшей степени и в иных формах, чем в парламентарных странах, но он все же достаточно эффективен. По общему правилу в президентских республиках правительство использует для право вето и непосредственные контакты с парламентариями. Партийные фракции при этом играют значительно меньшую роль, в то время как в парламентарных странах именно фракции являются главным средством, с помощью, которого правительство контролирует законодательный процесс.

4) *Нормоустанавливающая деятельность* правительства является одним из основных направлений в его работе; правительства в некоторых странах во все возрастающей

степени занимаются этой деятельностью, активно вторгаясь иногда в сферу законодательной компетенции парламента. *Составление и исполнение бюджета* является в основном правительственным полномочием, так как парламент утверждает лишь составленный правительством бюджет. Формально принадлежащее парламенту право контроля за исполнением бюджета не всегда эффективно. В распоряжении правительства имеются методы саботажа бюджетных статей, которые не согласуются с его политикой. В англо-американском мире на этот счет применяется специальный термин – «импаундмент». Он означает отказ правительства тратить деньги, отпущенные бюджетом. Из-за этого политические цели парламента, требующие финансовых затрат, остаются нереализованными. Нередко статьи бюджета обозначают лишь общие цели расходов, оставляя правительству изрядный простор по своему усмотрению использовать государственные финансы. Существуют также «особые», «специальные», «секретные» и прочие фонды, бюджетные резервы на случай «непредвиденных» расходов.

5) *Осуществление внешней политики*. Глава государства в парламентарных странах в сфере международных отношений заметной роли не играет. Даже самые сильные парламенты могут оказывать известное влияние лишь на разработку внешнеполитических доктрин, но не на их практическое применение. Межправительственные соглашения, в отличие от международных договоров, обычно не требуют ратификации. Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, осуществляющих внешнеполитические функции государства, комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет международные переговоры и заключает международные договоры и соглашения.

6) *Введение военного, чрезвычайного положения*. В условиях чрезвычайного положения, которое вводится прокламацией или приказом главы государства, эти полномочия приобретают жесткий характер. Чрезвычайное положение имеет своим последствием приостановление действия конституционных прав и свобод, конституционных и процессуальных гарантий. Поводом для введения чрезвычайного положения являются войны, забастовки, внутренние беспорядки и т.д. Например, по Конституции Индии Президент может ввести чрезвычайное положение, если безопасности Индии или части ее территории угрожает война, внешняя агрессия или внутренние беспорядки; если Президент получил от властей штата сообщение о том, что управление этим штатом не может осуществляться в соответствии с Конституцией.

Таким образом, исполнительная власть олицетворяется в определенной системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали. Правительство – это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (административной) деятельностью в стране, возглавляемое главой государства или премьер-министром.

Виды правительства в зарубежных странах. Под видами правительств понимают чаще всего их различие по партийному составу. В зарубежных странах *в зависимости от партийного состава* различают *партийные и беспартийные* правительства. С точки зрения своего политического состава *партийные правительства* бывают однопартийные и многопартийные (коалиционные).

Однопартийное правительство в демократическом государстве (при парламентарной или смешанной форме правления) образуется в том случае, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное или близкое к нему большинство мест в парламенте или его нижней палате (50% плюс один голос в однопалатном парламенте или его нижней палате), то есть партия обладает доминирующим большинством. Такая ситуация характерна для стран с двухпартийной системой (Великобритания, Австралия, Канада и др.) и стран с одной доминирующей партией (например,

в Индии, Японии так было довольно долго). В таких государствах лишь во время войны, чрезвычайных событий в однопартийное правительство включаются представители других партий («частично разделенная ответственность»). В президентских республиках, где имеется правительство, президент обычно формирует его из представителей своей партии, хотя иногда в тех или иных политических целях включает в него отдельных выходцев из других партий. Представители других партий должны действовать в таком правительстве в соответствии с политикой президента. В полупрезидентских республиках состав правительства в определенной мере может быть связан с составом парламента (во Франции правительство по традиции должно получить вотум доверия).

Во многих постсоциалистических полупрезидентских республиках президент не обязан учитывать состав парламента, но на деле в какой-то мере делает это. Во всяком случае, он учитывает отношение парламента к кандидатуре премьер-министра, поскольку его назначение президентом должно получить предварительное согласие парламента путем голосования. Хотя в постсоциалистической полупрезидентской республике в состав правительства могут входить представители разных партий (при их многочисленности и дробности обычно нет какой-либо ведущей партии), правительство часто рассматривается как беспартийное. Оно не должно проводить политику какой-либо одной партии, тем более что общее руководство им осуществляет беспартийный или считающийся беспартийным президент. Однопартийные правительства создаются в странах социализма, где действует одна партия, но там, где имеются другие партии, их представители обычно включаются в состав совета министров, что не изменяет, по существу, его характера: министры-коммунисты всегда составляют в нем абсолютное большинство. Представителям других партий обычно отдаются два-четыре министерских поста, к тому же не очень весомых. Однопартийные правительства создаются в тех странах, где конституция или закон разрешают одну партию (в прошлом во многих государствах Азии и Африки как социалистической, так и капиталистической ориентации).

Многопартийное (коалиционное) правительство обычно образуется (при парламентарной или смешанной форме правления), когда ни одной из партий в итоге выборов не удалось получить в парламенте (нижней палате) такого большинства, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство, т.е. не имеет абсолютного большинства. Когда ни одна из партий (партийных фракций) самостоятельно создать правительство не может, так как не обладает абсолютным большинством депутатских мест в парламенте. Отсутствие решающего веса одной партии в парламенте (нижней палате) вынуждает политические партии идти на образование коалиции. Коалиционное правительство – это результат соглашения между лидерами партий об общей правительственной программе, поддерживаемой большинством парламентариев. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны опираться на парламентское большинство, в состав которого могут входить и партии, и независимые депутаты, в коалиции не состоящие, но ее поддерживающие. Лидеры этих партий делят между собой министерские посты, чем, в частности, такое правительство отличается от правительства в постсоциалистической полупрезидентской республике, где министров «выбирает» президент. Коалиционные правительства чаще всего встречаются в Западной Европе (ФРГ, Италия, Нидерланды, Бельгия и др.). Коалиционное правительство создается на основе договора партийных фракций по следующему принципу: парламентская партийная фракция, которая имеет наибольшее число в парламенте, назначает своего представителя на пост премьер-министра и еще на несколько ключевых должностей. Фракция, которая имеет меньше мест, обычно занимает посты несколько менее значительные – министр здравоохранения, министр народного образования и т.д. Самые небольшие фракции обычно занимают второстепенные министерские должности.

При поддержке депутатов, принадлежащих к партиям, входящим в коалицию, коалиционное правительство получает вотум доверия, но часто оказывается непрочным

из-за разногласий в коалиции (в Италии после Второй мировой войны сменилось 67 составов правительства, в Японии в 1993-1996 гг. – несколько составов). Коалиционное правительство имеет достоинства и недостатки. Достоинства усматриваются в том, что оно по сравнению с однопартийным правительством выражает более широкие интересы, даёт возможность небольшим парламентским фракциям участвовать в работе правительства, способствует принятию компромиссных решений, политическому плюрализму. К недостаткам относят, прежде всего, их нестабильность, обусловливаемую нестойкостью коалиции. Распад коалиций влечёт правительственный кризис, что создаёт опасность досрочного роспуска самого парламента, поскольку доктринально считается, что парламент отвечает за сформированное им или с его участием правительство. В таком правительстве борьба за министерские портфели, стремление обеспечить все партии коалиции министерскими постами может приводить к необоснованному расширению состава правительства, введению большего количества министров без портфелей, иных правительственных должностей. Кроме того, отсутствие в коалиции полной солидарности в проведении единого курса (особенно часто по отдельным статьям бюджета) может приводить к снижению уровня ответственного правительственного управления.

В кризисные моменты, особенно в условиях войны, послевоенный или послереволюционный период, чтобы объединить все ведущие политические партии и политические силы, может быть образовано коалиционное правительство особого рода – *правительство национального единства* с широким представительством разных партий, принимающих на себя ответственность за руководство государством (например, были в Афганистане, Египте, Ираке). Такие партии и общественные движения часто объединяются на основе совпадения первоочередных целей, например, борьба против иноземных захватчиков, но расходятся в понимании дальнейших путей развития государства. В связи с этим, в правительстве национального единства (национального фронта и др.) существуют внутренние противоречия, а после достижения первоочередных целей внутри него нередко начинается настоящая борьба. В этом их отличие от коалиционного правительства. Правительствами национального единства (национального спасения, национального восстановления) нередко провозглашают себя правительства, приходящие к власти в развивающихся странах после очередного переворота. Они формируются из состава руководителей переворота, но не на партийной основе: иногда все политические партии запрещаются.

В Великобритании несколько раз создавались такие правительства, которые были созданы политическими противниками в лице консерваторов, лейбористов и либералов. Иногда такие правительства образовывались и в других странах – Бельгии, Греции, Ливане. Цель – преодоление тяжелого положения в экономике либо объединение всех сил для отражения внешнего врага и т.д.

Чудаков М.Ф. предлагает следующую классификацию *беспартийных правительств:* а) первый вид – это беспартийные правительства, существующие в странах, где все политические партии запрещены или политическое развитие еще не привело к созданию партий. В настоящее время действуют в Саудовской Аравии, Бутане, Бахрейне, Катаре, Кувейте, Омане, ОАЭ (создает коллегия эмиров) и состоят преимущественно из родственников монарха; б) второй вид – беспартийное правительство образуется в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распускать парламент (нижнюю палату) нежелательно. Это правительство обычно называется переходным, «*служебным»*, «деловым» или «правительством чиновников», иногда – «рабочими правительствами». Они могут быть беспартийными, могут принадлежать к партиям, но в их деятельности не должна учитываться партийная принадлежность. Такое правительство обычно имеет временный характер и существует до новых выборов в парламент, когда можно будет сформировать правительство на партийной основе.

В зависимости от поддержки правительства со стороны парламента различают правительство парламентского большинства и правительство парламентского меньшинства. Наиболее распространен вариант *правительства большинства*, которое опирается на поддержку абсолютного большинства членов партийных фракций, часто образующих коалицию.

В тех случаях, когда в правительстве есть одна-две крупные партии, не имеющие, однако, в отдельности большинства в парламенте, может быть создано *правительство парламентского меньшинства* либо фракцией, либо коалицией. Оно может быть однопартийным или коалиционным, но партии, составившие правительство, большинства в парламенте (нижней палате) не имеют. Существование таких правительств чаще всего результат каких-то политических конфликтов. Партии, которые могли бы образовать большинство, не могут договориться и не хотят объединяться, но поскольку должна быть правительственная власть, они уступают лидерство своим политическим соперникам, обещают им какое-то время не вмешиваться в их деятельность и не голосовать «против».

В зависимости от срока деятельности правительства бывают *постоянные* и *временные*. Правительство, образованное в соответствии с конституцией, считается *постоянным*, хотя смена состава парламента или избрание нового президента приводят к его отставке. При парламентарных и смешанных формах правления к этому приводит и вотум недоверия, и отказ в доверии со стороны парламента (палаты). В результате военных и революционных переворотов часто создается *временное правительство,* образуемое внепарламентским способом и не на основе конституционных норм. По составу своих членов оно может быть партийным и беспартийным. Нередко оно не называется временным, но на деле является таковым.

Модели формирования и структура правительства в зарубежных странах. В современных зарубежных странах в зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами, специфические черты которых определяются степенью участия парламентов в этом процессе. Можно выделить две главные наиболее распространенные модели преобладающей процедуры образования правительства. В зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами: *парламентским и внепарламентским.*

Парламентский способ формирования правительства используется в странах с парламентарной формой правления (парламентская республика, монархия, «смешанные» республики). Право на формирование правительства в этих странах получает та партия, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны. При парламентском правлении правительство формируется с решающим участием парламента, перед которым оно и несет ответственность. После каждых выборов и при досрочном роспуске парламента правительство формируется заново, даже если у власти сохранилась та же партия. Выборы нового президента не влекут за собой создания нового правительства. Правительство при данном способе формирования считается созданным, если оно получает доверие парламента, но юридически оно создается следующим за этим актом главы государства. Парламентский способ образования правительства имеет несколько разновидностей. Наиболее известна английская модель, по которой лидер партии, победившей на выборах, образует правительство. Это может быть и лидер коалиции, блока. В любом случае, это государственный деятель общегосударственного масштаба, который опирается на большинство в парламенте.

Согласно мнению К.В. Арановского, применяются следующие способы формирования правительства:

– глава государства называет кандидатуры в состав правительства, а парламент избирает министров;

– первоначально избирают или назначают премьер-министра, который выбирает остальных министров, после чего они с одобрения парламента или без такового назначаются на должность главой государства;

– парламент избирает состав правительства, после чего назначение министров оформляется актом главы государства;

– при крайних проявлениях верховенства парламента глава государства даже формально не участвует в назначении министров. Так, в Швеции кандидатуру премьера предлагает Тальман (спикер) Риксдага, депутаты избирают его, а тот назначает министров и представляет их депутатам на утверждение.

Порядок формирования правительства в *парламентарных республиках* традиционен, хотя в конституциях изложен порой в неконкретной форме (Италия, ФРГ, Индия). Здесь вначале глава государства назначает главу правительства (в Италии – это Председатель Совета министров, ФРГ – Федеральный канцлер, Индии – премьер-министр) – лидера партии (блока партий), в отношении которого можно полагать, что созданное им однопартийное или коалиционное правительство может получить в парламенте при голосовании утверждение (вотум доверия). Предварительно глава государства иногда встречается с лидерами различных партий для выяснения их мнения.

В последнем случае нужно различать:

1) Формально внепарламентскую модель, которая на деле является парламентской, поскольку правительство нуждается в доверии парламента (нижней палаты). Наиболее типичным примером является V Республика Франции (смешанная форма правления). Хотя Конституция 1958 г. говорит об ответственности правительства перед Парламентом, оно формируется внепарламентским путем и не из членов Парламента. В ст. 8 Конституции сказано: «Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение обязанностей премьер-министра после вручения им заявления об отставке правительства. По предложению премьер-министра он назначает других членов правительства и прекращает исполнение ими их служебных обязанностей». Таким образом, Президент лично определяет кандидатуру премьер-министра, однако в соответствии со сложившейся практикой он должен учитывать расстановку политических сил в Национальном собрании. До 1986 г., поскольку было совпадение парламентского большинства и партийной принадлежности главы государства, каких-то коллизий не возникало. Однако, в марте 1986 г. социалист Президент Ф. Миттеран был вынужден назначить Ж. Ширака, который пользовался поддержкой парламента, но был его политическим оппонентом. Политическое существование президента и премьер-министра, принадлежащих к разным политическим силам, получило во Франции наименование «сожительство». После назначения совсем не обязательно ставить вопрос о доверии Премьер-министру перед Национальным собранием. Ст. 49 Конституции лишь предписывает Премьер-министру после обсуждения в Совете министров ставить перед Национальным собранием вопрос о доверии Правительству в связи с представленной программой или возможной декларацией об общей политике. В начале существования V республики обычно ставился вопрос о доверии, а затем правительства перешли к практике представления деклараций об общей политике (момент Правительство выбирает само).

2) Реально внепарламентскую модель, при которой центральная исполнительная власть в доверии парламента не нуждается и формируется совершенно независимо от него. В качестве примера можно привести положения Конституции *Колумбии*. Согласно п. 1 ст. 189 Президент республики как глава государства, глава Правительства и верховная административная власть свободно назначает и смещает министров Кабинета и директоров административных департаментов. Для занятия этих должностей устанавливаются такие же требования, как и для избрания в Палату представителей (ст. 207). Право на формирование правительства в этих странах имеет не парламент,

а избирательный корпус, т.к. правительство формируется президентом, избираемым посредством всенародных выборов. Роль парламентов даже юридически невелика.

Каждая из моделей имеет значительное число разновидностей. В единичных еще сохранившихся абсолютных и дуалистических монархиях глава государства назначает членов правительства обычно из своих ближайших родственников (Бахрейн, Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.). Выбор министров свободен для главы государства и в дуалистических монархиях, хотя король иногда учитывает ситуацию в парламенте. В президентской республике глава государства также формирует правительство по своему усмотрению из известных деятелей своей партии (Бразилия, Египет, Колумбия, Мексика и др.). В целом это президентский способ формирования правительства.

Состав и структура правительства. На вопрос о том, кто входит в состав правительства, проще всего ответить однозначно: в состав правительства входят министры. Иначе говоря, правительство состоит из министров. Однако и состав правительства, кроме главы правительства и министров (которые обычно возглавляют министерства или правительственные департаменты), входят еще такие должностные лица, как государственные министры, министры без портфеля, статс-секретари, иногда младшие министры и парламентские секретари. Терминология довольно разнообразная. 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, госсекретари), хотя в конституциях это не оговаривается. Под руководством премьера работают министры, государственные министры (в Японии так называется любой член кабинета министров, в Португалии – заместители премьер-министра), государственные секретари (в США так называют министра иностранных дел, другие министры называются секретарями, в Великобритании различаются «старшие» и «младшие» по своему положению министры – первые обычно называются госсекретарями), парламентские секретари, которые обеспечивают связи правительства и министров с парламентскими структурами, представляют министров в парламенте .

В других странах, напротив, структура исполнительной власти урегулирована законом (США, Швейцария, Испания, Польша). Так, в Испании правительство включает председателя, его заместителей, министров и других членов, определяемых в законодательном порядке. В США в осуществлении исполнительной власти на федеральном уровне участвуют департаменты, а также независимые ведомства. Общее наименование органов исполнительной власти специальной компетенции – административные учреждения. К числу таковых относятся лишь те департаменты и независимые ведомства, которые имеют полномочия выносить решения в отношении юридического статуса частных лиц. Лишь осуществляющие военные и военно-политические функции департаменты армии, ВМФ, ВВС таковыми не считаются. Из 100 независимых ведомств признаются административными около 60. Их делят на 3 группы: политические, экономические и социальные. Политические: комиссия по гражданским правам, федеральная комиссия по выборам. Экономические: федеральная торговая комиссия, комиссия ценных бумаг и биржевых операций, экспортно-импортный банк, комиссия междуштатной торговли (коммерческих отношений), федеральная комиссия связи, почтовая служба. Социальные: ведомство по охране окружающей среды, национальный совет по трудовым отношениям, комиссия по безопасности и охране здоровья на производстве, комиссия по безопасности потребляемых товаров. Те учреждения, которые не являются административными, осуществляют исследовательские, планирующие, совещательные, координационные и иные функции внутри системы исполнительной

власти. К примеру, служба Белого Дома, совет национальной безопасности, административно-бюджетное управление, совет экономических консультантов, служба Вице-президента и др. – всего 17 ведомств. Исполнительное управление Президента было создано Актом о реорганизации исполнительного аппарата Президента 1939 г. Основные функции – консультирование Президента, разработка общего политического курса, координация деятельности различных звеньев исполнительной власти. Самостоятельных полномочий не имеют, их определяет Президент, как и порядок их деятельности.

В Великобритании Правительство возглавляет Премьер-министр с практически неограниченными возможностями по руководству Правительством и Кабинетом. Оно насчитывает обычно около 100 членов. Члены правительства условно образуют 4 группы. Первая группа – это государственные секретари и министры-главы отдельных министерств. Государственные секретари возглавляют департаменты или офисы (например, департамент здравоохранения; департамент транспорта, местного управления и регионов, офис внутренних дел и т. д.) и руководят наиболее крупными сферами государственного управления. В подчинении каждого из них находятся несколько министров (например, госсекретарю по вопросам труда и пенсий подчинены министр труда и пенсий, а госсекретарю по вопросам транспорта, местного управления и регионов – министры транспорта, местного управления, строительства и планирования; соответственно в состав большинства департаментов входит несколько министерств). Вторая группа – министры без портфеля и носители различных традиционных должностей (лорд-председатель Совета, лорд-хранитель печати). Третья группа – государственные министры, являющиеся заместителями государственных секретарей или министров, возглавляющих департаменты или наиболее крупные министерства (они имеются не во всех министерствах и департаментах). Четвертая группа – младшие министры или парламентские секретари, обеспечивающие связь министров с Парламентом.

Названия главы правительства бывают различны, однако в большинстве стран он именуется премьер-министром (Великобритания, Франция), в Китае и Северной Корее просто Премьером соответственно Государственного или Административного совета. В других странах глава правительства называется председателем Совета министров (Италия), председателем Правительства (Испания, Чехия), министром-председателем (Болгария), федеральным канцлером (Германия и Австрия), премьер Государственного совета (Китай), министр-председатель (Болгария), государственный министр (Швеция). В немецких землях должность, которую мы называем премьер-министр, именуется министр-президент. Употребляются также национальные названия. В ФРГ и Австрии глава правительства называется федеральный канцлер или просто канцлер. В Ирландии, хотя все говорят по-английски, сохранены ирландские названия некоторых должностей и органов. Там по традиции президент именуется уахтаран (*Uachtaran),* а премьер-министр – тышах *(*«предводитель»).

Таким образом, структуры правительства в наиболее общем виде выглядят следующим образом:

1) правительство и кабинет правительства, данный уровень включает министров всех уровней. В прямые обязанности кабинета министров входит управление всеми процессами в государстве. Обычно кабинет министров состоит из 20 и более министров, которые назначаются премьер-министром. Заседания кабинета министров проводятся 1–2 раза в неделю;

2) совет кабинета и совет министров. Заседания совета кабинета возглавляет премьер-министр; на таких заседаниях принимаются решения по оперативным вопросам. Заседания совета министров являются официальными заседаниями правительства и возглавляются только президентом, рассматриваются стратегически важные для государства вопросы;

3) президиум (бюро правительства) состоит из премьера, его заместителей и некоторых министров. Президиум правительства рассматривает и принимает решения относительно многих важных вопросов;

4) межведомственные комитеты или комиссии занимаются главным образом согласованием и решением вопросов родственных министерств одновременно.

Ответственность правительства и его членов в зарубежных странах. Ответственность правительства и его членов зависит от того, совершены ли ими те или иные правонарушения при исполнении служебных обязанностей или в качестве частных лиц. В последнем случае в ряде стран они отвечают наравне с другими гражданами, но в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, и судит его особый суд. Ответственность при исполнении служебных обязанностей возможна за нарушение закона при исполнении служебных обязанностей, за уголовные преступления (государственную измену и др.), за нарушение служебных обязанностей.

Существует *политическая ответственность* правительства и его членов перед парламентом или главой государства (ответственность за политику) и *юридическая* их ответственность за правонарушения (уголовная, гражданская, дисциплинарная).

Политическая ответственность возможна перед парламентом, президентом (главой государства) и премьер-министром. Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства – при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения – при любых. Правительство – ответственный орган. Но режим ответственности правительств различен и зависит во многом от того, как их создают. В непарламентских формах правления решающая роль в образовании правительств принадлежит главе государства. Однако для нормальной работы администрации, для создания конструктивной, невраждебной среды главе государства часто приходится согласовывать правительственные назначения с политическим окружением, в том числе с парламентом.

Парламенты обычно участвуют в решении вопроса об ответственности главы правительства, министров. Импичмент (США), конституционная ответственность (Польша) предусматривают выдвижение парламентского обвинения против высших должностных лиц. В ряде стран парламент наделен правом решать вопрос о доверии, об ответственности правительства. Политическая ответственность – это ответственность перед нижней палатой или однопалатным парламентом. Перед верхней палатой правительство несет ответственность в редчайших случаях (Италия). В отдельных из них, например, в Польше, недоверие может быть выражено как правительству в целом, так и отдельному министру. Когда депутаты отказывают правительству в доверии, оно может быть уволено в отставку.

Формы политической парламентской ответственности: отказ в доверии (этот вопрос ставится по инициативе самого правительства); вотум недоверия парламента (резолюция порицания); ответственность за исполнение бюджета (не утверждение парламентом отчета об исполнении бюджета влечет в нормальных условиях отставку правительства).

Вотум недоверия и резолюция порицания. Обе имеют одинаковые последствия – правительство уходит в отставку либо глава государства распускает парламент, назначает выборы, и вновь избранные депутаты решают вопрос о доверии министрам. Возможны одновременно и отставка правительства, и роспуск парламента. Вотум доверия либо недоверия выносится по инициативе самого правительства, которое обращается к парламенту за поддержкой. Такое обращение может быть спровоцировано и депутатами, которые проводят расследования правительственной деятельности, заявляют запросы и, таким образом, компрометируют правительство, вынуждая его просить парламент

о доверии. Запрашивая доверие, кабинет министров предлагает депутатам одобрить правительственную политику, проект бюджета или какой-либо законопроект, имеющий принципиальное значение. Если правительству не удается получить большинство голосов в свою поддержку, то считается, что ему вынесен вотум недоверия. Резолюцию порицания парламент принимает по инициативе депутатов, которые не согласны с программой правительства, недовольны проводимой политикой. Для того чтобы резолюция была принята и правительство ушло в отставку, за нее должно проголосовать большинство депутатов.

В настоящее время наблюдается тенденция усложнения процедур выражения недоверия правительству и министрам. Это связано с увеличением числа полупрезидентских республик, с необходимостью обеспечения стабильности правительства. Во многих странах вотум недоверия может быть предложен лишь 1/10 (Колумбия), 1/4 (Чехия). Резолюцию порицания вправе предложить не отдельный депутат, а достаточно представительная группа народных избранников (в Испании – не менее 10%, в Португалии – 1/4 депутатов). Обычно правительство имеет определенный промежуток времени между обсуждением проекта резолюции порицания и голосованием по ней. В течение этого срока (обычно 48 часов и более) правительство может проводить «разъяснительную» работу среди депутатов, призывать их к партийной дисциплине, обещать парламентариям выгоды в обмен на их поддержку. В каждом из названных случаев требуется набрать большинство в пользу той стороны, которая ставит вопрос о доверии. Недоверие может быть выражено не только всему составу правительства, правительственной программе, но и отдельным, скомпрометировавшим себя министрам. Недоверие, выражаемое парламентом правительству, чревато негативными последствиями и для депутатов. Если парламент только тем и занимается, что критикует правительство, то его досрочный роспуск и переизбрание становятся более вероятными.

В *Великобритании* отказ Правительству в доверии в XX в. применялся в 1924 и 1979 гг. Резолюция порицания не выносилась ни разу. Каждой из этих форм может воспользоваться только Палата общин. Вопрос о доверии в условиях утвердившегося режима министериализма ставится лишь самим Правительством, как правило, в выгодных для него ситуациях в целях оказать давление на Парламент и заставить его принять правительственный билль. Если в доверии все же будет отказано, Правительству придется уйти в отставку либо предложить монарху распустить Палату общин. С другой стороны, наряду с усложнением порядка выражения недоверия эта процедура получает широкое распространение. С рядом условий она может применяться теперь и в президентских республиках Латинской Америки (Венесуэле, Коста-Рике, Уругвае и др.), но только по отношению к отдельным министрам (правительство является кабинетом президента).

В отдельных парламентарных республиках и монархиях (Германия, Венгрия, Папуа-Новая Гвинея) предусмотрен *конструктивный вотум недоверия*: в резолюции с выражением недоверия правительственной программе или законопроекту, парламент должен делом доказать их несостоятельность, то есть предложить альтернативную кандидатуру на пост премьер-министра и выдвинуть новую политическую программу. В противном случае парламент распускается, а прежнее правительство остается у власти до созыва законодательного органа в новом составе. Выражение недоверия и смещение одного премьера происходит одновременно с назначением другого, что обеспечивает преемственность и стабильность правительственной власти. В некоторых странах запрещено вносить резолюцию о вотуме недоверия тем же депутатам на данной сессии, если их предыдущая резолюция была отвергнута. В ФРГ сместить Федерального канцлера Бундестаг может только путем избрания его преемника, после чего должен обратиться к Федеральному президенту с ходатайством об увольнении прежнего Федерального канцлера и назначении нового. Между подачей предложения о вотуме

недоверия и согласованием должно пройти 48 часов (ст. 67)]. Вопрос о доверии (ст. 68) обычно ставится в связи с каким-либо законопроектом или проектом иного решения, которого Федеральный канцлер стремится добиться от Бундестага. Спустя 48 часов Бундестаг должен проголосовать этот вопрос, и, если не выразит доверия большинством членов, Федеральный президент может по предложению Федерального канцлера в течение 21 дня распустить Бундестаг. Бундестаг может избежать роспуска, лишь избрав большинством своих членов нового Федерального канцлера. Если во время состояния обороны потребуется избрание Федерального канцлера Совместным комитетом (ч. 2 ст. 115-h), то последний делает это по предложению Федерального президента большинством своих членов. Недоверие Федеральному канцлеру Совместный комитет может выразить, лишь избрав 2/3 голосов своих членов его преемника. Конструктивный вотум недоверия сохраняется и даже усиливается, таким образом, и в этом случае, тем более что при данной ситуации он еще более необходим.

Также можно привести пример *Польши*. На основании ст. 158 Сейм может выразить Совету министров недоверие большинством законного числа депутатов по предложению, внесенному не менее чем 46 депутатами и указывающему имя кандидата в Председатели Совета министров. Если постановление Сеймом принято, Президент принимает отставку Совета министров и назначает избранного Сеймом нового главу правительству и по его предложению остальных членов Совета министров. Предложение о вотуме недоверия может быть поставлено на голосование не ранее чем по истечении 7 дней со дня его внесения. Повторное предложение может быть внесено не ранее чем по истечении 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. В этом конституционном положении закреплена процедура конструктивного вотума недоверия. Норма, содержащаяся в ст. 158, указывает на единственный путь выражения недоверия – выборы нового председателя Совета министров. Эта процедура отражает черты рационального парламентаризма. Таким путем произошла отставка Совета министров под председательством Е. Бузка летом 2000 г., когда Уния свободы вышла из правительственной коалиции. Сейм может выразить недоверие отдельному министру по предложению не менее чем 69 депутатов. Президент отзывает министра, которому Сейм выразил вотум недоверия большинством голосов законного числа депутатов (ст. 159). Председатель Совета министров может обратиться к Сейму с просьбой о выражении Совету министров доверия (требуется большинство голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов (ст. 160).

Политическая ответственность министров перед парламентом может быть *солидарной* и *индивидуальной*. Во многих странах ответственность правительства за проводимую политику – солидарная. При солидарной ответственности все правительство уходит в отставку, даже если недоверие выражено одному из его членов (Франция, Испания, Куба), а при индивидуальной уходит тот министр, которому парламентом выражено недоверие. В некоторых странах возможны оба вида ответственности Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, если недоверие выражено только одному министру (нескольким министрам), но не правительству в целом, решает в одних государствах кабинет (Великобритания), в других – парламент (Италия). В *Италии* председатель Совета министров руководит согласно ст. 95 общей политикой правительства и несет за нее политическую ответственность. Министры же коллегиально ответственны за действия Совета министров и индивидуально – за действия своих ведомств.

Политическая ответственность перед главой государства выражается в смещении министра президентом. Это возможно, как в президентских, так и в полупрезидентских республиках неоднократно происходило в отдельных постсоциалистических государствах: президент увольнял министров за «неправильную политическую линию». Приведем пример регулирования ответственности *перед главой государства*. Согласно

ст. 112 хорватской Конституции правительство подотчетно Палате представителей, его Председатель и члены несут солидарную ответственность за решения Правительства, а также персональную ответственность за порученную им область деятельности. Политическая ответственность *перед премьер-министром* также выражается в требовании премьера к министру подать в отставку, в частности в случае разногласий по принципиальным вопросам. Эта ответственность имеет различные формы. В парламентарных республиках и монархиях, где министры подбираются премьером и зависят от него, руководитель правительства может потребовать от министра заявление об отставке. Подобное наблюдалось в Великобритании Индии, Италии, Японии. В полупрезидентских республиках, чтобы уволить министра, премьер должен действовать через президента, так как министры назначаются им, хотя большинство из них подбираются премьер-министром (например, в Украине). В странах СНГ в основном полупрезидентская республика, в большинстве из них правительство подотчетно президенту. Однако, в Беларуси, Молдове, Кыргызстане, Украине правительство ответственно и перед Президентом, и перед Парламентом.

Вообще политическая ответственность, включая такую ее форму, как недоверие, существенно отличается от ответственности правовой. Основанием правовой (юридической) ответственности является юридически установленный факт правонарушения. Политическая ответственность правительства и министров имеет важную особенность: она возможна не только за правонарушения, но и без таковых. Парламент выражает недоверие правительству и министрам за недостатки в работе, упущения, считая политическую линию правительства или министра неверной, нередко в связи с грубым нарушением этических норм. По этим же основаниям применяет форму политической ответственности президент или премьер-министр. Увольнение министров возможно путем импичмента. В США он осуществляется подобно импичменту Президенту. В Дании импичмент министру может быть возбужден не только парламентом, но и монархом, решение в этом случае принимает Высокий суд королевства.

Правительство имеет право в полном составе подать в отставку (ст. 106 Конституции Беларуси, ст. 70 Конституции Казахстана, ст. 115 Конституции Украины и др.) в случае, если считает невозможным осуществление возложенных на него функций. Право на отставку имеют также отдельные члены правительства.

Юридическая ответственность. Ответственность за правонарушения (в тех странах, где за членами правительства признается иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна установленная законом ответственность): государственная измена; должностные правонарушения и иные основания.

Формы *уголовной ответственности* министров за преступления, совершенные при исполнении служебных обязанностей, неодинаковы. В одних странах возможен импичмент, аналогичный импичменту в отношении президента, в других парламент не осуществляет импичмент, а только предъявляет обвинение (Польша, Франция). В этом случае министр подлежит судебной ответственности, но судит его особый суд (во Франции – Суд правосудия Республики, в Польше – Государственный трибунал). По решению парламента судить министров может Конституционный суд (Италия), но часто в этом случае речь идет лишь о последующем предании обычному уголовному суду. Словом, действует общий принцип: если министры имеют иммунитет (а во многих странах они его имеют), то первоначальное обвинение должно предъявляться парламентом. Однако и из этого общего правила есть исключения.

В *Польше* члены Совета министров несут ответственность перед Государственным трибуналом за нарушения Конституции или законов, а также за преступления, совершенные в связи с занимаемой должность. Постановление о привлечении члена

Совета министров к ответственности перед Государственным трибуналом Сейм принимает по предложению Президента или не менее 115 депутатов большинством 3/5 законного числа депутатов. В *Италии*, согласно ст. 96 Конституции, их преступления, совершенные при исполнении обязанностей, рассматриваются даже после прекращения их полномочий в порядке обычного судопроизводства с разрешения Сената Республики или Палаты депутатов в соответствии с нормами конституционного закона. Они несут также гражданско- и административно-правовую ответственность за правонарушения. В *Австрии*, в соответствии со ст. 76 и ст. 142 ФКЗ 1920 г. в редакции 1929 г., членам Федерального правительства может быть предъявлено обвинение в совершении виновного правонарушения в ходе их официальной деятельности. Такое обвинение предъявляется Национальным советом в присутствии большинства его членов. Наличие такой конституционной нормы означает, что, несмотря на отсутствие в Федеральном конституционном законе прямого на то указания, члены Федерального правительства пользуются известным иммунитетом от преследования за должностные правонарушения и что предъявление обвинения нижней палатой парламента лишает члена правительства такого иммунитета. Согласно ч. 4 ст. 142 обвинительное решение Конституционного суда в этом случае влечет смещение с должности, а при особо отягчающих обстоятельствах - временное лишение политических прав. Если же деяние наказуемо в уголовном порядке, то Конституционный суд разрешает это дело в соответствии с уголовным законом, даже если она ранее было начато в обычном суде (ст. 143).

Гражданская ответственность выражается в исках по отношению к правительству и министрам за причиненный физическим и юридическим лицам ущерб в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей. Такие иски встречаются часто. *Дисциплинарная ответственность* индивидуальна. Она выражается во взысканиях, налагаемых на министров президентом или премьер-министром за упущения по службе.

Таким образом, можно сделать вывод, что различают два вида ответственности членов правительства: политическую и юридическую. Политическая ответственность правительства предусматривается за деятельность правительства. Она может быть солидарной (коллективной) и личной (индивидуальной). Однако случаи индивидуальной ответственности членов правительства становятся все более частым явлением и связаны главным образом со скандальными злоупотреблениями или проступками. Юридическая ответственность всегда возникает за совершенные правонарушения и является только личной. Она может быть уголовной, административной, гражданской (возмещение материального ущерба, нанесенного противоправными действиями членом правительства).

ТЕМА. ОРГАНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие и виды конституционного контроля (надзора).
3. Модели конституционного контроля.
4. Компетенция конституционных судов за рубежом.
2. Порядок формирования конституционных судов в зарубежных странах.
3. Структура конституционных судов конституционных судов.
4. Особенности статуса судей конституционного суда за рубежом.

Основные понятия: конституционный контроль, конституционный надзор, правовая охрана конституции, конституционная юстиция, виды конституционного контроля, модели конституционного контроля.

Краткое содержание ответов.

Понятие и виды конституционного контроля (надзора).

Организация и функционирование правового государства возможны только при условии обеспечения верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов, что предполагает необходимость ее особой правовой защиты. Главным определяющим элементом этого механизма является конституционный контроль. Его роль становится все более значимой, особенно в условиях формирования молодых демократических государств на территории постсоветского пространства. Но даже в государствах с устойчивыми демократическими традициями деятельность по конституционному контролю является весьма интенсивной, так как необходимо постоянно находить оптимальный баланс между динамичными интересами государства, общества и человека.

Очевидная сегодня для многих европейских стран тенденция возрастания роли и престижа судебной власти не в последнюю очередь связана с расширением сферы судебного контроля за конституционностью и законностью нормативных правовых актов.

Впервые в Европе подсистема конституционных судов появилась в начале прошлого века. Возникла она в 1920-е гг. в Австрии благодаря теоретическому труду венского адвоката Г. Кельзена, наследие которого довольно быстро распространилось по всем европейским, а также арабским и африканским странам.

В современной Европе лишь немногие страны не имеют конституционной юстиции (Великобритания, Нидерланды, Люксембург). По справедливому наблюдению Председателя Конституционного трибунала Польши М. Сафьяна, в основе современной конституционной юриспруденции и формирования конституционными судами общеевропейского прецедентного права лежат две концептуальные идеи. С одной стороны, это сходные конституционные формулировки основных прав и свобод человека, которые превращаются в аксиологическую основу национальных правовых систем. С другой стороны, идея иерархического порядка в правовой системе, что позволяет осуществлять контроль за конституционностью деятельности законодателей.

Однако, становление и развитие конституционного контроля в большинстве стран осуществлялось сложно и противоречиво. От закрепления в конституции (уставе) до принятия специального закона о конституционном суде, а затем до реального создания суда, проходил относительно длительный период времени.

Обращение к опыту организации и функционирования органов конституционного контроля в других государствах позволяет осмыслить многие проблемы, существующие в построении конституционного контроля в Республике Беларусь. Особый интерес в этом плане представляют Франция, Австрия, Италия, Венгрия, Польша, Болгария, Испания, Чехия, Германия, а также Соединенные Штаты Америки как государство с диаметрально противоположной системой конституционного контроля.

В юридической литературе даются различные определения понятия «конституционный контроль». Ю.П. Шульженко определяет конституционный контроль как деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия. В.С. Нерсесянц под конституционным контролем понимает обеспечение конституционности и правового характера всей системы общеобязательных актов и норм путем лишения юридической силы тех из них, которые носят антиконституционный, антиправовой характер.

С.В. Боботов под судебным конституционным контролем, в частности в США, понимает совокупность полномочий Верховного Суда, позволяющих ему суверенно оценивать деятельность других государственных органов и должностных лиц и выносить по таким вопросам высшее и окончательное по своим юридическим последствиям решение.

Следует отметить, что каждое из этих определений представляет значительный научный интерес и имеет полное право на существование. Однако они не раскрывают в полной мере все основные стадии конституционного контроля. Это проверка, выявление, констатация, устранение несоответствий актов Конституции. Учитывая все это, можно определить *конституционный контроль* как деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия.

Существует мнение, что конституционный контроль существует только в тех странах, где есть писаные конституции, обладающие высшей юридической силой, так как его основная функция состоит в том, чтобы исключить существование в данном государстве правовых актов, противоречащих его основному закону. И действительно, основы конституционного контроля устанавливаются в большинстве государств конституцией страны (субъектов федерации), а также, как правило, специальными законами. Это, например, испанский Органический закон о Конституционном трибунале, Органический закон о Конституционном Совете во Франции. Однако имеются примеры регулирования института конституционного контроля общими процессуальными нормами, а также судебными прецедентами (США).

Кроме термина «конституционный контроль» применяется также термин «конституционный надзор». Соотношение терминов «контроль» и «надзор» в юридической науке трактуется по-разному: часто в научных исследованиях данные понятия выступают как тождественные, другие ученые разделяют их, отмечая, что они имеют различное содержание. С точки зрения понятийного аппарата можно рассматривать эти два вида деятельности применительно к охране конституции равнозначными. Однако не следует пренебрегать мнением некоторых ученых, которые считают, что эти ключевые понятия различными. Например, Б.А. Страшун (такого же мнения придерживается и ряд других исследователей) указывает на то, что контроль является формой проверки деятельности подконтрольного органа, которая проводиться либо по сигналу, либо выборочно по собственной инициативе, в то время как надзор предполагает непрерывное наблюдение, слежение за деятельностью поднадзорного органа. Надзорные органы как таковые не вправе ни отменять незаконные акты, ни привлекать к ответственности. Контролирующие же органы, напротив, непосредственно вмешиваются в деятельность контролируемых. Контролирующий орган в большинстве случаев наделен эффективными средствами воздействия, и, прежде всего, правом отмены незаконных актов, именно это и является отличительной особенностью контроля по сравнению с надзором.

К какому же виду власти относится конституционный контроль? Спорным является вопрос о том, относится ли он к судебной власти или представляет собой самостоятельную, независимую власть. Определенное своеобразие обуславливается тем, что правом осуществления конституционного контроля в каждой стране наделяются органы, относящиеся к различным ветвям власти. В каждом государстве существует своя система органов конституционного контроля и выделяется свой главный орган в этой области. И это, пожалуй, основная причина споров по вопросу о том, к какому виду власти принадлежит конституционный контроль. В государствах с американской моделью его функции обычно осуществляются главным образом обычными судами, следовательно, такая деятельность относится к судебной власти. В странах же с европейской моделью конституционный контроль осуществляется в основном специализированными органами, поэтому можно предполагать наличие нового вида власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Конечно, конституционный контроль имеет много общего с судебной властью, но отличается от нее, прежде всего, специфическим характером принимаемых решений

(они всегда имеют общенормативное значение), отличных от тех, что принимаются в ходе обычного судопроизводства.

Вследствие этого высказывается мнение, что конституционный контроль можно отнести к такому виду государственной власти, как контрольная. Однако он обладает рядом специфических черт по сравнению с контрольной деятельностью в целом, что позволяет придать ему особый ранг. Это своеобразие хорошо показала Ж.И. Овсепян на примере судебного *конституционного контроля,* выделив следующие его *особенности*:

1) это связанная с реализацией государственных полномочий разновидность института социального, государственного контроля, осуществляемого постоянно действующими органами государства;

2) это форма профессионального государственного контроля, причем высшая среди специализированных форм контрольной деятельности;

3) судебный конституционный контроль есть контрольная, правоохранительная деятельность, основанная на преобладании юрисдикционных способов, черт;

4) по сравнению с общим государственным контролем судебный конституционный контроль распространяется не только на сферу управления, но, прежде всего, охватывает сферу нормотворчества; он включает не только нормотворчество, осуществляемое аппаратом управления, но и нормотворчество в системе законодательной власти;

5) судебный конституционный контроль представляет собой специализированный механизм охраны нормативного акта высшей юридической силы – конституции;

6) судебный конституционный контроль есть высшая (после парламента и референдума) форма конституционного контроля.

Таким образом, конституционный контроль некоторыми исследователями относится к самостоятельному виду государственной власти – контрольной. В то же время это и ее особый вид, высшая форма контрольной власти. Это еще больше подчеркивает независимость конституционного контроля, которая необходима ему для эффективного, четкого выполнения основной задачи в системе разделения властей, их сдерживания, противовеса, сбалансированности.

Принципами конституционного контроля являются:

– *Принцип законности.* Конституционный Суд, разрешая дела, руководствуется Конституцией, международно-правовыми актами, ратифицированными в данном государстве, а также законами и другими нормативными актами. При рассмотрении вопросов о соответствии нормативных актов Конституции органы конституционной юстиции всегда исходят из презумпции их конституционности.

– *Принцип независимости* органов конституционной юстиции обеспечивается особым порядком назначения, избрания судей и их освобождения от должности, неприкосновенностью судей, установленной процедурой рассмотрения дел и вопросов, относящихся к компетенции Конституционного Суда, тайной совещания судей в совещательной комнате, ответственностью за неуважение к Конституционному Суду или вмешательство в его деятельность, созданием надлежащих организационно-технических условий для его работы, а также материальным и социальным обеспечением судей, соответствующим их высокому статусу.

– *Принцип коллегиальности* означает, что рассмотрение дел, относящихся к компетенции органов конституционной юстиции, осуществляется коллегиально.

– *Принцип гласности:* дела разрешаются органами конституционного контроля открыто, за исключением случаев, предусмотренных законодательством каждого государства. Решение Конституционного Суда во всех случаях оглашается публично.

– *Принцип устности:* разбирательство в заседаниях Конституционного Суда происходит устно. В ходе рассмотрения дел Конституционный Суд заслушивает стороны,

их представителей, экспертов, специалистов, свидетелей, оглашает имеющиеся в деле документы.

– *Принцип равноправия и состязательности сторон:* при рассмотрении дел Конституционным Судом стороны пользуются равными правами. Конституционное судопроизводство строится на началах состязательности сторон.

Субъекты конституционного контроля – это органы, его осуществляющие. Следует отметить, что в большем или меньшем объеме конституционным контролем занимается целый ряд органов публичной власти либо в качестве отдельной, либо основной функции, либо в процессе осуществления иных функций. Например, любой орган может отменить принятый им же правовой акт, исходя из того, что он противоречит Конституции. Глава государства многих стран может налагать вето на законы, принятые Парламентом, отменить правовые акты правительства, в том числе и по мотивам противоречия конституции. Отменять правовые акты отдельных министерств может правительство, опять же среди других мотивов – противоречие конституции. Но сфера конституционного контроля, осуществляемого большинством органов публичной власти, весьма ограничена.

Вместе с тем, во многих современных государствах существуют органы, которые могут проверять на предмет конституционности широкий круг правовых актов, прежде всего, законы, а в некоторых странах также действия должностных, а иногда и частных лиц. Именно такие органы принято называть органами конституционного контроля. Чаще всего в такой роли выступают суды (общие или специализированные).

В ряде стран существует квазисудебный орган конституционного контроля (например, Конституционный совет во Франции и Казахстане).

Объекты конституционного контроля – это правовые акты и действия, которые могут быть проверены на предмет соответствия конституции. Круг таких объектов в разных странах неодинаков. К их числу относятся, прежде всего, законы, иные правовые акты парламента, не вступившие в законную силу международные договоры (о возможности проверки внутригосударственных договоров конституции и законодательство обычно умалчивают), акты исполнительной власти государства, а иногда и местного самоуправления, действия (бездействие) должностных лиц, а в ряде стран и акты и действия общественных организаций. Подробнее этот вопрос будет рассмотрен в главе «Компетенция конституционных судов в Республике Беларусь и за рубежом».

Круг *субъектов, обладающих правом обращения в орган конституционного контроля* неодинаков в различных странах. Естественно, наиболее широким он является в тех государствах, где конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции, включая, по сути, всех субъектов, имеющих право обратиться в суд, а также сами суды. Что же касается стран, в которых имеется специализированный орган конституционного контроля, то к числу субъектов, имеющих право инициировать конституционное судопроизводство, чаще всего относятся глава государства, парламент и правительство страны, органы власти субъектов федерации, если они есть, автономных, а иногда и местных единиц, суды, а в ряде государств – граждане. При этом граждане имеют право обращаться в органы конституционного контроля только в случае нарушения их конституционных прав. Например, в Венгрии обращение гражданина будет принято Конституционным судом только после того, как данный гражданин получил отрицательные решения по своему делу во всех иных судах страны.

Сами же органы конституционного контроля лишь в немногих странах могут по собственной инициативе начинать судебный процесс. Такое право они имеют, например, в Австрии, Польше, Узбекистане. В большинстве же государств органы конституционного правосудия такими полномочиями не обладают ввиду того, что, как показала практика, в большинстве случаев дела о конституционности имеют политическую

подоплеку. Поэтому возможность инициирования таких дел органами конституционного контроля усиливает опасность их политизации, не способствует объективности и беспристрастности.

Конституционный суд обязан содействовать развитию таких важнейших принципов законотворческого процесса, как ясность и логичность юридических норм, предсказуемость последствий принятия законов и др.

Деятельность Конституционного суда всегда протекает гласно, и в этой связи как освещение всего судебного процесса, так и опубликование принятого решения оказывают соответствующее влияние на правосознание должностных лиц и граждан.

Вопросы типологии конституционного контроля в современной научной литературе освещаются достаточно широко. Соответственно, довольно большим является как количество классификаций конституционного контроля, так и количество критериев, по которым они произведены.

Виды конституционного контроля:

I. Конституционный контроль по времени проведения может рассматриваться как:

– Предварительный (превентивный, предупредительный) контроль носит абстрактный характер. В то же время (если отсутствует система последующего контроля) при такой форме контроля возможен «выпуск» неконституционного акта, если субъекты обжалования вовремя не обратились в орган контроля. В результате, неконституционность акта может быть «исправлена» только путем принятия нового закона. Недостаток этого вида контроля: соответствие конституции не всегда может быть достаточно четко определено, поскольку отсутствует опыт практической реализации акта. Кроме того, ограниченный срок, часто даваемый для оценки конституционности органу контроля, нельзя отнести к положительным чертам этого института.

Предварительный контроль в некоторой мере влияет на полномочия парламента; орган контроля может превратиться в еще одну его палату (вторую или третью). Если же у такого органа есть право неограниченного самозапроса, орган контроля вполне может посягать на права центрального представительного органа.

Существование предварительного контроля ставит проблему взаимоотношений парламента и органа контроля, соотношения их полномочий, их сотрудничества, поскольку при таком виде контроля закон еще не вступил в силу и не применялся, а уже в целом или частично может быть признан не соответствующим основному закону страны. Применяется в Австрии, Португалии, Франции.

– Последующий конституционный контроль – проверка соответствия правовых норм основному закону в случаях, когда эти нормы вступили в силу. Он применяется в США, Швейцарии, Испании, Португалии, Бельгии. Законы. Этот вид контроля позволяет, кроме того, проверять соответствие конституции актов, изданных до принятия действующего основного закона.

– В некоторых странах применяют обе формы конституционного контроля – и предварительный, и последующий. Это зависит от важности закона. Законы повышенной важности (органические законы) подвергаются процедуре предварительного надзора, а менее важные – процедуре последующего надзора. К таким странам относятся Ирландия, Никарагуа, Панама и другие.

II. С точки зрения обязательности проведения существует:

– Обязательный контроль – любой акт в обязательном порядке независимо от чьей-либо воли должен быть проверен с точки зрения соответствия основному закону. Акт не может вступить в силу, если о его соответствии основному закону не высказался орган конституционного контроля. Классическим примером является такой контроль во Франции, в которой Конституционный Совет проверяет соответствие основному закону органических законов и регламентов палат парламента – Национального собрания

и сената. Обязательный контроль имеет смысл только тогда, когда он проводится в предварительном порядке и имеет централизованный характер;

– Факультативный – проведение контроля зависит от чьей-либо воли. Он осуществляется по запросу какого-либо органа, должностного лица или индивида, который согласно конституции или закону имеет на это право. Факультативный контроль может быть предварительным и последующим, при этом должны быть четко указаны субъекты обжалования.

III. По правовым последствиям конституционный контроль можно подразделить на:

– Консультативный – это проверка акта на соответствие основному закону, когда решение компетентного органа не имеет обязательного характера. Такой контроль не связывает инициаторов запроса, заключение органов контроля в таких случаях обладает моральной, а не юридической силой, решение о неконституционности может служить поводом для протестов со стороны противников акта. В качестве примера можно назвать решения, выносимые государственными советами Бельгии и Франции по поводу направляемых их правительствами законопроектов. В Бельгии этот орган должен рассмотреть любой подготовленный правительством законопроект (исключение составляют акты, имеющие бюджетный характер или объявленные правительством срочными) и любой предварительный проект, проекты сообществ и регионов.

– Постановляющий – решения органа конституционного контроля являются обязательными для исполнения на всей территории данного государства. В результате акт объявляется соответствующим или противоречащим конституции и в последнем случае – недействительным. Чаще всего под конституционным понимается именно такой контроль.

IV. В зависимости от способа проведения существуют:

– Абстрактный – существует, когда вопрос о соответствии закона или иного акта нормам конституции ставится вне какого-либо предшествующего спора, по самому факту несоответствия нормы. Такой контроль существует во всех системах с централизованным контролем и не совместим с американской. Абстрактный контроль может быть и последующим, и предварительным.

– Конкретный – конституционный контроль проводится в связи с рассмотрением конкретного дела, для правильного разрешения которого необходимо определить конституционность применяемого в данном деле акта. Всегда является последующим.

V. В зависимости от соотношения органа, принявшего акт и органа, осуществляющего конституционный контроль:

– Внутренний – проводится самим органом, принявшим акт. Такой контроль обычно носит консультативный характер и не исключает внешнего контроля.

– Внешний – проводится иным органом. Он более эффективен, в правовой практике распространен именно он.

VI. По содержанию:

– Материальный – предполагает проверку соответствия конституции содержания проверяемого нормативного правового акта;

– Формальный – предполагает проверку соответствия конституции процедуры его принятия.

Традиционным является противопоставление таких форм конституционного контроля, как предварительный и последующий. Однако есть и смешанные системы судебного конституционного контроля, о чем свидетельствует, в частности, деятельность конституционных судов Испании и Греции. Так, Верховный суд Греции наряду с вопросами о конституционности законов рассматривает избирательные споры, вопросы о несовместимости, о законности результатов референдумов (ст. 100 Конституции).

Какими бы полномочиями ни был наделен орган конституционного правосудия, его юридические (правовые) позиции всегда получают огромный резонанс и значи-

мость, в том числе как акты толкования соответствующей конституционной нормы. Тем более что решение конституционных судов не может отменить никто. В то же время действуют два важных ограничительных положения. Во-первых, принцип политической сдержанности, то есть рассмотрение конституционным судом исключительно правовых вопросов и отказ от вмешательства в политические вопросы и ситуации. Во-вторых, принцип «связанной инициативы», согласно которому конституционный суд не вправе рассматривать вопрос о конституционности нормативных актов, в том числе законов, исключительно по собственной инициативе. Но есть и исключения. Например, в Конституции бывшей Союзной Республики Югославия от 27 апреля 1992 г. было закреплено: «Союзный конституционный суд может по собственной инициативе возбудить производство по оценке конституционности и законности» (ст. 127).

Специализированные органы конституционного контроля, созданные в европейских странах, являются важнейшими (опорными) элементами всей системы сдержек и противовесов, удерживающими всю конструкцию государственно-правового механизма.

Одним из важнейших качеств современных (демократических) конституций, существования конституционного строя является непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства. Конституционный суд как раз и призван посредством проверки на соответствие конституции нормативных актов утверждать верховенство конституционных норм и их реальное, прямое действие. В современном мире каждое демократическое государство считает необходимым иметь такой институт государственной власти, как органы конституционного контроля. Конституционные суды созданы и действуют практически во всех европейских странах. В настоящее время в такой общественной организации, как Конфедерация конституционных судов Европы, представлено 32 страны.

Органам конституционного контроля сложно действовать, особенно в первые годы их появления, часто совпадающие с периодом политической и экономической трансформации, как это имеет место в СНГ. Главное в этой ситуации – находить оптимальный баланс между интересами государства, общества и человека. При этом особый отпечаток на их работу накладывают ранее сложившиеся традиции и представления, сохраняющиеся в сознании многих граждан, например в части их постоянного, как это было в условиях социализма, ожидания помощи от государства и слабой собственной инициативы.

Даже в государствах с устойчивыми демократическими традициями деятельность по конституционному контролю является весьма интенсивной. Например, Конституционный суд Германии ежегодно выносит более трех тысяч решений, при этом, правда, только около половины процента решений влечет признание проверенного акта неконституционным. Несколько в ином ритме работают конституционные суды стран Восточной Европы и СНГ. Однако они постоянно наращивают интенсивность своей работы. Объективная закономерность создания и деятельности Конституционного суда заключается в том, что права и свободы граждан, их отношения с государством и обществом будут постоянно совершенствоваться, будут изменяться их объем и содержание.

Процессы глобализации, которые вовлекают в свою орбиту все больше государств и более широкие слои населения, неизбежно породят не только позитивные моменты, но и проблемы, над решением которых вынуждены будут работать управленцы, экологи, финансисты, специалисты в области социальной психологии, а также юристы. Вновь актуальными станут вопросы о праве наций на самоопределение, на свою государственность, на право пользоваться родным языком и др. Конституционные суды уже в ближайшее время столкнуться с проблемами реализации свободы научного творчества, видимо, здесь могут быть ограничения. Так, достижения научно-технического прогресса, влияющие на статус человека, деформирующие его

природу (например, в области клонирования, трансплантации человеческих органов, использования стимуляторов для кормления животных, выращивания растений, в последующем используемых в питании и т.д.), поставят новые задачи и перед конституционалистами, и перед теми, кто занимается правами человека, по разрешению возникших конфликтов. Сделать это на научной основе, оценить с точки зрения права может только Конституционный суд.

Модели конституционного контроля. Самой распространенной общепринятой классификацией конституционного контроля является его разделение на две основные модели: *1) децентрализованную* (американскую) и *2) централизованную* (европейскую).

1. Осуществление конституционного контроля в рамках общей судебной системы и, как правило, верховным судом, возглавляющим инстанционную систему национальных судов. Такая модель, кроме США, Аргентины и Швейцарии, применяется в Мексике, Канаде, Дании, Норвегии, Индии, Японии, Ирландии, Эстонии, Монако, Мальте, Республике Кипр. Ее называют американской, или децентрализованной системой конституционного контроля. По этой системе любой суд при рассмотрении конкретного уголовного или гражданского дела может высказать свое мнение не только по существу этого дела, но и по конституционности или неконституционности того законодательного акта, на который ссылаются стороны по делу. Следует отметить, что в зарубежной практике стороны по делу имеются не только по гражданским, но и по уголовным делам. Практически любой суд, начиная с низшей инстанции, может высказать свое мнение о конституционности или неконституционности любого нормативного акта. Но поскольку суды имеют достаточно стройную систему (практически в любой стране есть своя иерархия судебных органов), то естественно, что после вынесения решения нижестоящим судом в нормальной судебной системе у сторон по делу есть возможность оспорить решение в вышестоящем суде, т.е. обратиться с кассационной или апелляционной жалобой. Поэтому, в конечном счете, при конституционном надзоре общими судами, как правило, в большинстве случаев окончательное решение выносит суд, занимающий высшее место в системе судов. Обычно это Верховный суд страны.

В русскоязычной литературе последних десятилетий нередко можно встретить фразы об отмене американскими судами законов (о праве судов отменять акты законодательной власти). Такого рода высказывания нуждаются в уточнении. Дело в том, что «...суд формально не отменяет закона – он не законодатель, он лишь отказывается применять его в своих делах, как противоречащий конституции по содержанию или по форме издания».

Показательно, что Основной Закон США прямо не предусматривает создание института конституционного контроля. Однако содержание второго абзаца ст. VI Конституции предполагает возможность судебного надзора за конституционностью нормативных правовых актов. Настоящая Конституция и законы США, принимаемые в ее исполнение, являются верховным правом страны, и судьи в каждом штате обязаны следовать этому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата.

В Конституции Ирландии закреплено право Президента после консультации с Государственным советом передать любой законопроект в Верховный суд для решения вопроса, не противоречит ли он или его отдельное предписание Конституции или какому-либо ее положению. Во всех случаях, когда Верховный суд Ирландии решит, что какое-либо положение законопроекта противоречит Конституции, Президент страны должен отказаться от подписания такого законопроекта (ст. 26).

Федеральный суд Швейцарии разрешает в числе прочих дела по спорам о компетенции и государственно-правовым спорам между государственными органами различных уровней, по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, а также по жалобам частных лиц на нарушение конкордатов и государственных договоров

(ст. 106–114 Конституции). В полукантоне Базель-сельский функции конституционной юстиции осуществляют административные суды, а в полукантоне Нидвальден – верховный суд. Единственный в Швейцарии конституционный суд существует с 1978 г. в кантоне Жюра и он вправе по требованию правительства кантона признавать недействительными акты кантонального парламента.

В Норвежском Королевстве Верховный суд страны по запросу Стортинга (парламента) дает заключения по правовым вопросам (§ 83 Конституции). В Эстонии функции конституционного контроля выполняет Коллегия конституционного надзора Государственного суда, которая состоит из судей, избираемых пленумом суда сроком на пять лет.

Нет специальных конституционных судов в Исландии, Нидерландах, Финляндии. На основе обычно-правовых норм в Исландии сложилось правило, что суды общей юрисдикции правомочны определять соответствие применяемых законов Конституции. А в Нидерландах никогда не существовало и не существует конституционных судов. Конституция этой страны провозглашает «нерушимость» законов, поэтому суды не рассматривают вопросы о конституционности законов: «Конституционность Актов парламента и договоров не подлежит контролю со стороны судов» (ст. 120). В Финляндии согласно принятому толкованию законодательства суды не вправе делать выводы о конституционности законов либо отказываться применять норму закона по мотивам ее неконституционности. В то же время они не вправе применять нормы подзаконных актов, прямо противоречащие Конституции. По существу функции конституционного контроля в этой стране осуществляет Конституционный комитет парламента. Речь идет о превентивном парламентском контроле, целью которого является недопущение принятия законов, противоречащих действующей Конституции.

2. Европейская (централизованная) модель, предусматривающая создание специальных судебных органов (суды специальной компетенции) для конституционного контроля. Конституционные суды не рассматривают ни уголовных, ни гражданских дел и были созданы потому, что для оценки законодательства требуются специальные знания, которых иногда не хватало специалистам в области гражданского и уголовного законодательства. Для конституционных судов «контрольная» функция является единственной и основной. К странам, имеющим такие суды, можно отнести Германию, Австрию, Италию, Испанию и др.

Согласно Конституции Австрии, суды не правомочны проверять, имеют ли законную силу опубликованные надлежащим образом законы, постановления и государственные договоры. Но если суд сомневается относительно применения постановления в связи с его возможной противозаконностью, то он должен внести представление об отмене этого постановления в Конституционный суд (ст. 89 Конституции). Конституционный суд Австрии может отменить постановление как противозаконное только в случае, когда было определенно заявлено ходатайство о его отмене или когда указанное постановление подлежало бы применению Конституционным судом при рассмотрении им правового спора. В некоторых случаях Суд вправе отменить постановление в целом как противозаконное, если оно лишено законных оснований, было издано некомпетентным органом или было опубликовано противозаконным способом (ст. 139 Конституции).

В Италии Конституционный суд не считается частью судебной системы, и его статус оговаривается в разделе о конституционных гарантиях прав граждан (ст. 134–137 Конституции). Фактически Конституционный суд выступает как созаконодатель, когда законы страдают пробельностью и Суду приходится включать в них «дополнительные» или «заменяющие» положения. В Конституции Испании устанавливается, что «Верховный суд, юрисдикция которого распространяется на всю Испанию, является высшей судебной инстанцией во всех областях судебной деятельности, за исключением того, что касается конституционных гарантий» (ст. 123). Конституция Португальской

Республики содержит особую статью 204 под названием «Оценка неконституционности», которая предоставляет право судам решать, нарушают ли применимые нормы положения Конституции или закрепленные в ней принципы. Португалия – одна из немногих стран, где в самой Конституции дается определение Конституционного суда: «Это суд, в специальную компетенцию которого входит отправление правосудия в сфере вопросов юридико-конституционного характера» (ст. 221).

Смешанная модель конституционного правосудия закреплена в Конституции Княжества Андорра: с одной стороны, Конституционный трибунал провозглашается верховным толкователем Конституции, а с другой – запрещается обращение в Конституционный трибунал в связи с конфликтом в сфере установленных Конституцией полномочий, когда дело уже вынесено на рассмотрение ординарного судебного органа (ст. 103).

В ФРГ в отличие от других стран романо-германской системы права органы конституционной юстиции включены в общую систему органов, призванных отправлять правосудие (ст. 92 Основного Закона). Однако здесь Федеральный конституционный суд не возглавляет системы конституционных судов страны и не вправе контролировать результаты конституционного судопроизводства в землях. Согласно ч. 3 ст. 100 Основного Закона ФРГ, если конституционный суд земли при толковании Основного Закона отклонится от решения Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли, то ему следует обратиться за решением в Федеральный конституционный суд. Закон земли может предусмотреть передачу в Федеральный конституционный суд внутриземельных конституционных споров (ст. 99 Основного Закона).

В современной Германии конституционные суды действуют на территории 15 федеральных земель. Наиболее важные элементы их статуса прямо закрепляются в земельных конституциях, где выделяется, как правило, специальная глава о конституционном суде или защите конституции и конституционному суду отводится особая роль. В землях устанавливаются различные наименования органов конституционного контроля (государственный суд, конституционный суд, конституционная коллегия, государственная судебная коллегия). Конституционная судебная коллегия Баварии, например, обладает оригинальным полномочием, а именно – рассмотрением так называемых популярных исков. Согласно ст. 98 земельной Конституции и Закону о конституционной судебной коллегии Баварии популярным иском является специфическая форма абстрактного (вне конкретного дела) контроля конституционности норм. Такой иск может быть использован каждым независимо от того, касаются ли нормы данного лица, и направлен на аннулирование законов и предписаний, ограничивающих основные права или противоречащих им.

Еще одной специфической чертой функционирования конституционной юстиции в ФРГ является принятая здесь система работы конституционных судей по совместительству. Они должны выполнять свои профессиональные судейские обязанности и в других судах земли. Это объясняется тем, что активность конституционных судов в германских землях, несмотря на разнообразие их деятельности, весьма умеренная. В целях избегания давления государственных органов на деятельность органов конституционного правосудия эти последние располагаются не в столицах земель. И даже Федеральный конституционный суд имеет резиденцию в Карлсруэ.

С полномочиями германского Федерального конституционного суда можно сравнить широкую компетенцию Конституционного суда Республики Словения, которая закреплена в новой Конституции Республики 1991 г. Однако, несмотря на то что этот суд играет определяющую роль в разрешении неясных вопросов в сфере толкования и даже развития конституционного текста, он прямо не наделяется полномочием давать аутентичное толкование Конституции (хотя это полномочие закреплено за большинством конституционных судов, особенно в странах Восточной Европы). Еще в 1993 г.,

не будучи на то прямо уполномочен Конституцией и Законом о Конституционном суде, Суд Словении вынес первое решение по толкованию, сославшись при этом на наличие решений подобного типа у германского и итальянского конституционных судов. Таким образом, несмотря на существование системы централизованного судебного контроля, роль Конституционного суда Словении остается пока субсидиарной, по крайней мере, в области защиты прав человека. В Конституции Болгарии, где глава восьмая, регулирующая правовой статус конституционной юстиции (ст. 147–152), следует после главы о местном самоуправлении, прямо не указано, к какой из ветвей власти относится Конституционный суд. Однако решением от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд этой страны смело указал на то, что он не является судебным органом и вообще стоит вне системы трех ветвей власти.

Применительно к органам конституционного контроля в европейских конституциях находят отражение не только принципы судоустройства, но и принципы судопроизводства, а также правовой статус конституционных судей.

Органы конституционного правосудия формируются в отличие от ординарных судов в порядке либо парламентской процедуры (Федеральный конституционный суд ФРГ, Конституционный трибунал Республики Польша, Высший государственный трибунал Княжества Лихтенштейн, Конституционные суды Венгерской Республики, Республики Македония и Республики Хорватия), либо смешанной процедуры (Конституционные суды Франции, Испании, Италии, Австрии, Румынии, Словакии, Чехии, Молдовы, Турции).

Так, например, Конституционный суд Италии состоит из 15 судей, третья часть которых назначается Президентом Республики, третья часть назначается Парламентом на совместном заседании палат и еще одна третья часть – магистратами высших судов общей юрисдикции и административной юстиции (а именно Государственным советом и Счетной палатой).

Европейская модель конституционного контроля весьма отличается от традиционной. Так, принципиально по-иному назначаются члены органов конституционной юстиции в их европейском варианте. Прежде всего, срок их полномочий неодинаков и, как правило, отсутствует пожизненное их назначение: на 6 лет – в Казахстане, на 8 лет – по конституциям Республики Хорватия и Княжества Андорра, на 9 лет – во Франции, Испании, Италии Украине, Португалии, Албании, Польше, Болгарии, Македонии, Словении, Литвы, на 11 лет – в Республике Беларусь, 12 лет – в России, Австрии, Словакии. Как правило, они лишены права ротации (повторного назначения или избрания, непосредственного возобновления в должности). В большинстве конституций европейских стран конституционным судьям гарантированы независимость, несменяемость, иммунитет. Они подчиняются требованиям несовместимости должностей, предъявляемым к судьям других судов. Иногда пожизненно занимать должность судьи Конституционного суда (совета) могут бывшие президенты страны (Франция, Польша), но это исключение, а не правило. В американской же модели сроки часто не оговорены, зачастую судьи могут занимать свою должность пожизненно, учитывая специфику органов, осуществляющих конституционный контроль (общие суды).

Для судопроизводства в конституционных судах не характерны обычная открытость и устность. В то же время в отличие от большинства судов ординарной юрисдикции здесь общим правилом является закрепление принципа коллегиальности разрешения дел и вынесения решений.

Особое внимание следует обратить на высокие требования к кандидату на должность в Конституционном Суде. Как правило, предусмотрен повышенный возрастной ценз (на день назначения: 40 лет в России, Украине, 45 лет в Венгрии), не только высшее юридическое образование, но и особый профессиональный опыт, обладание

признанной высокой квалификацией в области права. Так, в Италии Конституционный суд формируется из «высших магистрантов общей и административной юрисдикции, ординарных профессоров права университетов и адвокатов с двадцатилетним стажем». Таким образом, в группе стран, придерживающихся европейской модели, порядок назначения и квалификация судей нередко устанавливается конституционным законодательством, что подчеркивает значение этого органа конституционного контроля.

Введенные в конституционное законодательство особенности организации и членского состава органов конституционного контроля европейской модели дают им некоторые преимущества по сравнению с традиционной американской моделью. Органы европейской схемы контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и положений основного закона, обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, порой его противоречивости.

Специальный же орган обладает иными возможностями, он имеет монополию на рассмотрение споров относительно соответствия основному закону, может следить за единством судебной практики, проводит определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Поэтому эта модель более соответствует принципу разделения властей.

Некоторые авторы, например М.Ф. Чудаков, выделяют еще и третью модель, которая, по сути, является составной частью второй (централизованной) модели.

3. Осуществление конституционного надзора несудебными органами, т.е. специальными органами, которые не называются судами. Классический пример такого органа – Конституционный Совет Франции. По сути, специальные судебные органы мало отличаются от несудебных органов конституционного контроля, однако такие отличия есть.

Специальные судебные органы соблюдают судебную процедуру: дело слушается, как правило, в открытом судебном заседании, ведется по правилам судебной процедуры, заседание ведет председательствующий, заслушиваются свидетели, ведется протокол, допускается публика и т.д.

Несудебные органы конституционного контроля такие процедуры могут не соблюдать. Их главная задача – произвести экспертизу законодательства, а они как ее проводят – дело данного органа. Получив обращение, они могут рассмотреть это дело «за закрытыми дверями», а потом объявить свое решение. Несудебные органы рассматривают свои дела в упрощенном порядке. Более того, кроме рассмотрения конституционности или неконституционности законодательных актов, они могут выполнять и другие функции.

В рамках рассматриваемого вопроса следует отметить, что зарубежная история некоторые существующие политические режимы знают и другие принципы и подходы для проверки издаваемых в стране актов. Так, в ряде мусульманских стран существует процедура, похожая на институт конституционного контроля, – проверка соответствия законов правилам ислама, то есть *религиозный контроль*. Такой институт был предусмотрен Дополнением 1907 года к Конституции Ирана 1906 года, Конституцией Пакистана 1962 года и Основным законом Ирана 1979 года.

Конституция Ирана 1979 г. с поправками 1989 г. учредила Охранительный Совет с тем, чтобы «обеспечить согласованность законодательных актов, издаваемых Исламским консультативным собранием, с исламом». Нормы об этом органе содержатся в разделе о законодательной власти. Этот совет, состоящий из шести докторов теологии, назначаемых главой церкви, и шести юристов, специализирующихся в различных отраслях права, избирающихся палатой депутатов (меджлисом) из числа юристов-мусульман и назначающихся руководителем судебной власти на шесть лет с обновление половины состава каждые три года.

Все законодательные акты в обязательном порядке передаются в этот совет, который в 10-дневный срок должен заявить о соответствии или несоответствии акта критериям ислама и Конституции. Если акт признается не соответствующим названным положениям, то он возвращается в парламент для пересмотра (ст. 94). Определение соответствия актов исламу определяется большинством голосов представителей ислама, а определение соответствия Конституции производится большинством голосов всего Охранительного совета (ст. 96). Этому же совету также предоставлено право интерпретации Конституции. Совет, кроме того, наблюдает за проведением выборов президента республики, палаты депутатов, за голосованием на референдуме и при других выражениях народного мнения.

Конституция Пакистана 1999 г. учредила Федеральный шариатский суд, включающий не более восьми судей, назначаемых президентом страны. Этот суд запрашивается либо собственной резолюцией или заявлениями граждан Пакистана, либо федеральным правительством или правительствами провинций по поводу того, являются ли какой-либо закон или положение закона совместимыми с предписаниями ислама, содержащимися в его источниках (Коране и других, ст. 203-D Конституции). Если суд придет к выводу об их противоречии предписаниям ислама, то он сообщит об этом федеральному правительству, если речь идет о федеральном законе, или провинциальному правительству, если речь идет о провинциальном законе. Сам же суд принимает решение об основаниях такого противоречия и о том, насколько они серьезны; при этом он устанавливает день вступления в силу своего решения. После этого закон или его положение передаются на рассмотрение Верховного суда Пакистана. Если этот суд подтверждает противоречие закона положениям ислама, то президент страны или губернатор провинции (в зависимости от того, о каком законе идет речь) принимают меры к тому, чтобы закон соответствовал положениям ислама. Специальный раздел Конституции, называемый «Положения ислама», в ст. 227 подчеркивает, что все действующие законы должны соответствовать священным Корану и Сунне.

Если же оценивать в целом религиозный контроль за законами, то можно прийти к выводу, что он ведет к исламизациии государственной жизни и по европейским представлениям, придерживающимся принципа светского государства, не может оцениваться в качестве демократического института. Впрочем, во многих мусульманских странах господствует своя, особая, особая концепция государства, оправдывающая огосударствление религии. Эта концепция поддерживается большинством населения. Известно, что в настоящее время около 28 государств провозглашают ислам в качестве государственной религии.

В настоящее время в большинстве стран мира действуют органы конституционного контроля, из них более 30-ти на европейском континенте. Европейская модель конституционного контроля, при которой вопрос о конституционности проверяемого нормативного правового акта решается вне конкретного судебного дела, позволяет обеспечивать правовую объективность (беспристрастность), экономить время, т.к. каждый (судья – по конкретному делу, конституционные судьи – по вопросу конституционности нормативного акта) занят подготовкой и разрешением своих вопросов.

Европейская модель конституционного контроля была воспринята практически всеми республиками бывшего СССР (исключение – Туркменистан) и Восточной Европы.

В государствах СНГ созданы конституционные суды, а в Казахстане по примеру Франции – Конституционный Совет. «Старейшими» являются органы конституционного контроля России (1991), Казахстана (1993). В марте 1994 г. была принята Конституция суверенной Беларуси, которая предусмотрела создание в государстве специализированного органа конституционного контроля. Основной закон содержал гл. 6, имевшую название «Конституционный суд Республики Беларусь» и входившую в раздел VI Конституции, называвшийся «Государственный контроль и надзор». В связи с этим

фактом импульс к развитию получила идея четвертой, контрольной власти в государстве. Но после внесения в 1996 г. изменений и дополнений в Основной Закон посвященные Конституционному суду нормы оказались в главе с названием «Суд». Тем не менее, в силу особенностей своего правового положения Конституционный суд в недостаточной степени задействован в процессе отправления правосудия.

Третья волна по созданию специализированных органов конституционного контроля приходится на 70–80 гг., когда институт конституционного контроля предусматривают Основные законы Португалии (ст. 223–226, 1976 г.), Испании (ст.ст. 159–165, 1978 г.).

Институт конституционного контроля был введен в законодательство большинства стран бывшего советского блока после 1989 г., ставшего поворотным на пути их развития. Марксистская правовая доктрина отстаивала принцип единства государственной власти и не могла принять идею независимого контроля нормативных актов.

Между тем, в некоторых странах Центральной и Юго-Восточной Европы и до 1989 г. предпринимались попытки создания конституционных судов, однако эти органы имели достаточно отдаленное сходство с органами конституционного контроля. Так, в соответствии с Конституцией 1968 г. в Югославии был создан Конституционный суд, однако основным его полномочием было право внесения в Парламент СФРЮ предложений о принятии и изменении законов. В чехословацком конституционном законе «О Чехословацкой Федерации» (1968 г.) содержалась глава 6, названная «Конституционный Суд». Этот орган предполагалось создать для разрешения разногласий между федерацией и ее субъектами. Однако впоследствии было установлено, что эта проблема разрешаема и без участия Конституционного Суда, который был создан только в 1989 году.

Среди постсоветских стран, то есть стран СНГ и Балтии, пионером в учреждении конституционного контроля стала Латвия, объявившая Законом Латвийской ССР от 11 ноября 1989 г. о необходимости учреждения Конституционного Суда, хотя фактически он начал действовать в 1997 г. В других государствах на постсоветском пространстве конституционные суды начали функционировать: в России – с 1991 г., в Казахстане, Эстонии, Литве – с 1993 г., в Армении, в Республике Беларусь – в 1994 г., Грузии и Таджикистане – с 1996 г., в Азербайджане – с 1998 г.

Законами, регламентирующими статус органов конституционной юстиции в странах СНГ, стали законы «О Конституционном суде Грузии» от 31 января 1996 г., «О Конституционном суде Республики Молдова» от 13 декабря 1994 г., Указ Президента Казахстана, имеющий силу закона, «О Конституционном суде Республики Казахстан» от 25 декабря 1995 г., Закон «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. и другие.

В конституциях всех государств Центральной и Восточной Европы имеется специальная глава (или раздел), посвященная конституционному суду. В этой главе законодательно закреплен статус конституционного суда. Однако нужно учитывать, что в ней предусмотрена необходимость принятия на основе конституционных норм закона о конституционном суде. Статьи, в которых говориться об этом, можно найти в конституциях Болгарии (ст. 148), Чешской Республики (ст. 88) и других государств.

Что касается постсоветских стран, то специальный раздел (глава) «Конституционный контроль» имеется лишь в конституциях четырех стран – Казахстана, Литвы, Молдовы, Украины (в Казахстане – это глава «Конституционный Совет»). В конституциях других стран постсоветского пространства положения о конституционном суде включены в главу «Судебная власть» (Азербайджан, Армения, Грузия, Россия, Узбекистан), «Суды и правосудие» (Кыргызстан) либо «Суд» (Таджикистан, Республика Беларусь).

Компетенция конституционных судов за рубежом. Общие положения о полномочиях (компетенции) конституционных судов содержатся в конституциях и Законах о конституционных судах соответствующих стран. Перечень полномочий конституционных судов в конституции может быть:

1. Исчерпывающим или закрытым. Такой порядок установлен в большинстве стран (Болгария, Италия, Австрия), в том числе и в Республике Беларусь (ст. 116 Конституции), где лишь вопросы обеспечения деятельности Конституционного Суда и его членов могут решаться иными актами законодательства;

2. Открытым (Германия, Испания). В последнем случае конституционные полномочия могут быть дополнены законом. В соответствии с Основным Законом Германии (ч. 1, 2 ст. 93.5) Федеральный Конституционный Суд может выносить решения в случаях, определенных Основным Законом, а также «во всех, предусмотренных Федеральным Законом случаях».

Первое полномочие – *контроль конституционности законов и иных нормативных актов.* Оно по определению является базовым, основным полномочием практически всех конституционных судов.

Здесь следует отметить, что Конституционный Суд рассматривает вопросы о конституционности нормативных правовых актов как в целом, так и отдельных их положений. Это так называемый универсальный конституционный контроль – когда под юрисдикцию конституционных судов попадают все виды нормативных актов (законы, акты парламентов, исполнительной власти, органов местной власти и управления). К ним близки полномочия конституционных судов России, Таджикистана и Узбекистана, объектом контроля которых не являются акты местного самоуправления, а в России, кроме того, проверяются и нормативные акты субъектов федерации по их предмету ведения.

В других странах конституциями установлен ограниченный конституционный контроль. В Армении, Литве и Украине он охватывает лишь законы и акты парламентов, акты Президента и правительства, международные договоры. Специфическая норма содержалась в Конституции Югославии. Исходя из федеративного устройства государства, Конституционный Суд был наделен правом устанавливать несоответствие между положениями конституций союзных республик и Конституцией федерации. А в Швейцарии, например, законодательные акты федеративного значения не подлежат контролю на конституционность.

Вторым полномочием является *толкование конституции (конституционных законов).* По мнению бывшего Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая, «очень многие сложные вопросы можно отрегулировать, не меняя Конституции, с помощью ее толкования».

Перед законодателем многих стран возникал вопрос о том, следует ли наделять конституционный суд правом толкования, если да, то может ли он при толковании модифицировать конституционные нормы и какова при этом будет юридическая сила такого толкования. Наделяя органы конституционного контроля правом толкования конституции, законодатель руководствуется, прежде всего, тем, что парламент, имеющий такое право, – политический орган, а толковать конституцию необходимо с правовых позиций.

Бывший Председатель российского Конституционного Суда В.А. Туманов считает, что толкование не оставляет конституционную норму в первозданном виде и может существенно ее изменить, иначе оно, само по себе, не имеет смысла. Это мнение не разделяет Т.Я. Хабриева, утверждая, что субъект толкования не вносит ничего нового в разъясняемую норму, а лишь стремится уточнить ее действительный смысл и содержание.

Что касается юридической силы актов толкования конституции, то, как полагает профессор Г.А. Василевич, «если Конституционный Суд будет обладать правом толкования Конституции либо проверять конституционность актов толкования, то такие решения Конституционного Суда, по сути, обладают такой же силой, что и сама Конституция». Справедливость подобного мнения подтверждается В.А. Кряжковым и Л.В. Лазаревым в монографии «Конституционная юстиция в Российской Федерации», где они обращают внимание на то, что акты толкования конституции равны по своей юридиче-

ской силе самой конституции, так как ее толкование является составной частью интерпретируемой нормы и разделяет судьбу этой нормы.

Так или иначе, в соответствии с действующим законодательством толкование конституции осуществляется органами конституционного контроля Болгарии, Венгрии, Словакии, на постсоветском пространстве – в Азербайджане, Кыргызстане, Молдове, России, Казахстане и Узбекистане. В Республике Беларусь не осуществляется. Подобное толкование является обязательным для всех государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

Также к компетенции конституционных судов может быть отнесено *разрешение споров о компетенции.* В соответствии с законодательством конституционными судами разрешаются разногласия:

– между высшими органами власти – в Болгарии, Словакии, Югославии, России, Украине, Грузии, Казахстане и Таджикистане;

– между государственными и местными органами власти – в Болгарии, Венгрии, Чехии, Югославии, России и Украине;

– между местными органами власти – ранее в Югославии, России и Украине;

– между судами и органами власти – в Сербии и Черногории. В Союзной Республике Югославия Конституционный Суд разрешал разногласия между конституционными судами субъектов федерации.

По конституциям четырех государств (Польши, Чешской Республики, Венгрии и ранее Югославии) к компетенции органов конституционного контроля отнесена *защита прав и свобод граждан* от их нарушения в деятельности различных органов государства. Например, в Польше Конституционный Трибунал рассматривает вопрос о нарушении конституционных прав и свобод граждан в законе или ином нормативном акте, которые тем самым нарушили Конституцию (ст. 179, 188). Подобное полномочие осуществляют Конституционный Суд Чешской Республики (ст. 87). В этих случаях каждый из них рассматривают жалобы по поводу нарушения отдельным актом или действием прав и свобод, закрепленных в Конституции.

Судам часто приходится сталкиваться с весьма трудными и необычными делами по защите прав и свобод человека. Так, Конституционный Суд Венгрии, рассматривая так называемое дело о прерывании беременности, постановил, что «поскольку прерывание беременности представляет собой ограничение одного из основных прав, правовые нормы, регулирующие прерывание беременности, должны быть приняты Парламентом в виде закона». Конституционный Суд строил свои аргументы на той посылке, что правовая регламентация прерывания беременности зависит от правового статуса плода, то есть от того, является ли он человеком в юридическом смысле или нет, а на основании Конституции этот вопрос решить невозможно. Вслед за решением Конституционного Суда Парламент принял Закон о прерывании беременности (1992 г.), которым введены достаточно жесткие условия для осуществления подобного акта.

В законодательстве некоторых стран СНГ о конституционных судах в последнее время осуществлен переход от оценки конституционности правоприменительной практики к проверке конституционности законов по жалобам граждан о нарушении их прав и свобод и запросам судов.

В частности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Аналогичное правило установлено конституционным законом «О Конституционном Суде Республики Таджикистан». В Грузии Конституционный Суд на основе иска граждан рассматривает конституционность нормативных актов, регулирующих вопросы, предусмотренные Основным Законом.

В Украине зашита прав и свобод человека может осуществляться косвенно, через процедуру официального толкования Конституции и законов по запросам физических и юридических лиц. В Азербайджане в случае нарушения прав и свобод личности действующими актами гражданин может обратиться в Верховный Суд с просьбой направить запрос в Конституционный Суд. Граждане Грузии могут обратиться с жалобой также к народному Защитнику Грузии. В Кыргызстане Конституционный Суд принимает решения о конституционности практики правоприменения, затрагивающей конституционные права граждан

К компетенции органов конституционного контроля также может быть отнесен:

– контроль за конституционностью выборов президента и парламентариев, назначением либо проведением референдума, разрешение споров, связанных конституционностью выборов и референдума (Кыргызстан, Азербайджан);

– контроль за конституционностью общественных объединений (Армения, Грузия, Азербайджан, Молдова);

– защита конституции от нарушения ее парламентом (Молдова), президентом, а в некоторых странах другими должностными лицами и судьями. В Кыргызстане Конституционный Суд представляет заключение по вопросу об отстранении от должности Президента Республики, судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов, а также дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности. Конституционный Суд Украины по представлению Верховной Рады Республики дает заключение о соблюдении Конституции и законов страны Президентом, премьер-министром и другими членами правительства, председателями Верховного суда и Высшего арбитражного суда, Генеральным прокурором, а также дипломатическими и другими представителями Республики в случае возбуждения вопроса о досрочном прекращении их полномочий. Конституционный суд Украины может также рассматривать вопрос о конституционности деятельности и принудительном роспуске политических партий, международных и всеукраинских общественных организаций;

– реализация предоставленного ему права вносить Президенту, палатам Парламента, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов;

– наблюдение за правильностью проведения референдумов и выборов, объявление их результатов (Конституционный Совет Франции);

– оценка с точки зрения их соответствия не только законы, но и деятельность общественных организаций и политических партий. Например, Конституционный Суд Германии несколько раз признавал антиконституционной деятельность некоторых политических партий, и эти партии запрещались. Так, в 1956 году антиконституционной была признана деятельность Коммунистической партии Германии, а в 70-е годы – деятельность Национально-демократической партии (партии правого толка);

– в ряде стран органы конституционного надзора выступают еще и в качестве судов по обвинению высших должностных лиц государства. Например, в Германии и Италии обвинения, выдвинутые Парламентом против главы государства – президента, – рассматривают по существу конституционные суды;

– иные полномочия, в том числе связанные с организацией деятельности Конституционного Суда, например, толкование решений Конституционного Суда; выборы заместителя Председателя Суда; приостановление полномочий судьи Конституционного Суда; Регламент; структура и штатное расписание Секретариата Конституционного Суда и другие вопросы, связанные с организацией его деятельности. Таким образом, круг полномочий Конституционных судов весьма обширен и многообразен, однако главной их задачей, для решения которой они по существу и были созданы –

это обеспечение конституционности всех нормативных правовых актов в государстве и защита конституции.

Сегодня четко обозначились два главных направления в эволюции европейской модели конституционного контроля: первый – увеличение объема проверяемых на предмет конституционности правовых норм, второй – расширение круга субъектов и возможностей обращения в органы конституционной юстиции.

Сравнительный анализ компетенции специализированных институтов конституционного контроля, действующих в различных странах Европы, позволяет выделить следующие разновидности полномочий:

1) превентивный контроль конституционных изменений, международных договоров, законов и иных правовых актов;
2) последующий контроль (абстрактный и конкретный на основе обращений судов и индивидуальных жалоб);
3) официальное толкование конституций, законов и иных нормативных актов;
4) разрешение правовых споров между органами власти различных уровней (конфликт компетенций между субъектами федерации и между ними и самой федерацией, а также конфликты по поводу «горизонтального распределения власти»);
5) контроль над деятельностью партий и других политических формирований;
6) определение конституционности референдумов;
7) определение конституционности и законности выборов;
8) утверждение избранных депутатов;
9) определение правомочий государственных служащих;
10) решение вопросов импичмента президента и других должностных лиц;
11) констатация обстоятельств, оправдывающих роспуск парламента;
12) другие конституционные полномочия.

Порядок формирования конституционных судов за рубежом. Понятием *«порядок формирования конституционного суда»* охватываются органы, участвующие в формировании суда, процедура, т.е. последовательность действий указанных органов, требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей конституционного суда, сроки представления кандидатур и др. Эти вопросы, как правило, урегулированы в конституциях и в законах о конституционных судах.

Различают три вида процедур формирования органов конституционного контроля: парламентскую, внепарламентскую и смешанную.

1. *Парламентская процедура* сводится к тому, что весь состав органа конституционного контроля формируется парламентом. Классическим примером является формирование Конституционного суда Германии. Конституционный суд состоит из 16 членов, половина из которых избирается Бундестагом, а вторая половина – верхней палатой, Бундесратом. Для избрания каждому из кандидатов нужно набрать 2/3 голосов депутатов той или иной палаты. Интересно, что в случае несоблюдения Парламентом Германии требований закона о сроках проведения выборов судей Конституционного Суда (в течение 2 месяцев после истечения срока их полномочий) право выдвижения кандидатов для избрания судьи переходит самому Федеральному Конституционному Суду, который на своем Пленуме простым большинством голосов принимает соответствующее решение. Однако Парламент не связан этим предложением и вправе избрать кандидата, не выдвигавшегося Конституционным Судом. Утверждение на должность судей Федерального Конституционного Суда производит Президент ФРГ.

2. *Смешанная процедура* формирования органа конституционного контроля предполагает, что в ней участвует не один орган государственной власти, а два или три. Имеется в виду, что в назначении одного человека принимают участие два или три органа. Например, в США это выражается в том, что кандидатуры на должность

в Верховном суде предлагает президент, но, согласно конституционной формуле, судьей Верховного суда становится кандидат с совета и согласия Сената. На практике это означает, что кандидатура, рекомендованная президентом, должна быть одобрена 2/3 членов Сената. Если Сенат не поддерживает кандидатуру, то кандидат не становится членом Верховного суда. С другой стороны, Сенат сам не предлагает, а только одобряет или не одобряет выбор президента, голосуя «за» или «против».

К смешанной относят такую процедуру, когда члены органа конституционного надзора на паритетных началах назначаются представителями разных ветвей власти. Например, во Франции в Конституционный совет входят 9 судей. Президент республики, председатель Национального собрания и председатель Сената назначают по три члена Совета сроком на 9 лет. Аналогичные процедуры применяются в Италии и Австрии.

3. Существует еще *внепарламентский способ формирования* органа конституционного контроля. Например, в Японии 15 членов Верховного суда, выполняющего функции конституционного надзора, назначаются Кабинетом министров, а председатель суда назначается императором, правда, по представлению Кабинета министров.

По Конституции Испании (ст. 159) формально все 12 членов назначаются королем. Однако, как гласит конституция, 4 из них назначаются по предложению нижней палаты, 4 – по предложению Сената, 2 – по предложению правительства, 2 – по предложению главного Совета судебной власти. Фактически это смешанная система, где представлены все ветви власти. Король формально назначает всех членов, но реально не имеет права отказать в назначении лиц, утвержденных нижней палатой, Сенатом, правительством и главным Советом судебной власти. Кандидаты от парламента утверждаются 3/4 голосов членов парламента.

Можно выделить также иной способ классификации способов формирования состава конституционных судов:

1) в формировании состава конституционного суда участвуют три ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная;

2) в формировании состава конституционного суда участвуют две ветви государственной власти – законодательная и исполнительная;

3) в формировании состава конституционного суда участвует лишь одна ветвь государственной власти – либо законодательная, либо исполнительная. Существуют и другие модели формирования состава конституционных судов.

Три ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – участвуют в формировании конституционных судов Болгарии, Грузии, Испании, Италии, Молдовы, Перу, Украины и др.

В Италии назначение членов Конституционного Суда осуществляется следующим образом: одна треть состава (пять судей) назначается Президентом Республики, одна треть – Парламентом на совместном заседании палат, одна треть – высшими магистратурами (трое – Кассационным судом и по одному – Государственным советом и Счетной палатой). В Болгарии одна треть (четыре судьи) состава Конституционного Суда избирается Народным Собранием, одна треть – назначается Президентом, а одна треть – избирается общим собранием судей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда.

В Республике Молдова двое судей из шести назначаются Парламентом, двое – Президентом Молдовы и двое – Высшим советом магистратуры. Трех судей из девяти членов Конституционного Суда Грузии назначает Президент Грузии, трех – избирает Парламент большинством не менее трех пятых списочного состава и трех – назначает Верховный Суд.

Законодательная и исполнительная ветви государственной власти участвуют в формировании конституционных судов Австрии, Болгарии, Чехии и др. Трое из девяти

судей Конституционного Суда Румынии назначаются Палатой депутатов, трое – Сенатом и трое – Президентом Румынии. В Республике Армении пятерых из девяти судей Конституционного Суда назначает Парламент – Национальное Собрание по предложению его Председателя, четырех – Президент Республики.

Исключительно представительными (законодательными) органами государственной власти назначаются конституционные судьи Венгрии, Германии, Кыргызстана, Литвы, Эстонии, Польши, Узбекистана и др.

Пятнадцать членов Конституционного Суда Венгрии избираются Государственным собранием. Предлагает кандидатуры комиссия, состоящая из членов депутатских партийных фракций, обладающих представительством в Государственном собрании. Для избрания членов Конституционного Суда необходимы две трети голосов депутатов Государственного собрания.

Исключительно исполнительной властью в лице главы государства конституционные судьи назначаются в Австрии, Бельгии, Испании, и др.

В Испании члены Конституционного Суда назначаются главой государства (королем) из числа кандидатов, представляемых палатами Парламента – по 4, Правительством и Генеральным (Высшим) Советом судебной власти (орган высшего правления судебной власти) – по 2. В Австрии назначение 14 судей и 6 заместителей судей Конституционного Суда производится главой государства – Президентом Республики: председатель, заместитель председателя, 6 судей и 3 заместителя судей – по представлению Федерального Правительства, 6 членов и 3 заместителя судей – по представлению палат Парламента.

Арбитражный Суд Бельгии, осуществляющий конституционный контроль, состоит из 12 судей. Они назначаются монархом из списка, представленного раздельно палатами Парламента, 6 судей образуют франкоговорящую группу, 6 – фламандскоговорящую. Один судья должен хорошо владеть немецким языком.

Положительной тенденцией в постсоциалистических государствах можно назвать формирование конституционных судов в равных пропорциях тремя ветвями власти (главой государства, парламентом и высшими судебными инстанциями и/или судейским сообществом), что в большей степени обеспечивает сбалансированность их состава.

Структура конституционных судов конституционных судов в зарубежных странах. Мировой опыт дает различные модели структуры конституционных судов и организационно-правовых форм их деятельности. Наблюдается тенденция ко все большему совпадению организационной структуры конституционных судов различных стран в силу единства принципов конституционного судопроизводства в правовом демократическом государстве.

Существует две основные модели структуризации конституционных судов:

1) конституционный суд выступает как единая судебная коллегия, рассматривающая дела с участием всех судей;

2) конституционный суд состоит из специальных структурных подразделений – коллегий (палат, сенатов, секций судей и др.).

Наличие коллегий позволяет повысить оперативность в работе конституционного суда и так решить насущные для большинства конституционных судов проблемы, вызванные нарастающим потоком дел, невозможностью в связи с этим соблюдения установленных законом процессуальных сроков рассмотрения, медлительностью в прохождении дел.

Пленарные заседания конституционного суда – ведущая организационно-правовая форма его деятельности. Это обусловлено тем, что в полном составе суд рассматривает наиболее важные и сложные категории дел. Коллегии в ряде случаев обязаны передавать дела на рассмотрение пленума. Если в структуре конституционного суда

предусмотрены коллегии, то считается, что заседание коллегии тоже есть деятельность конституционного суда: каждая коллегия выступает как конституционный суд.

Конституционные суды в качестве единой коллегии, рассматривающей дела в пленарных заседаниях, действуют в Австрии, Болгарии, Италии и других государствах. В Конституционном Суде Австрии нет деления на палаты. Суд работает сессионно – четыре сессии ежегодно по три-четыре недели (в марте, июне, сентябре и декабре). В необходимых случаях могут созываться чрезвычайные сессии. Правда, в последнее время вследствие увеличения числа рассматриваемых дел все шире применяется практика принятия решений Председателем, его заместителем и четырьмя судьями. Конституционный Суд Италии рассматривает и решает дела в пленарных заседаниях. Председатель назначает судью-докладчика и утверждает повестку дня, он же председательствует на заседаниях. Для проведения заседания требуется наличие не менее 11 судей из 15.

Конституционные суды действуют как в полном составе в пленарных заседаниях, так и в составе коллегий в Венгрии, Германии, Грузии, Испании, Польше, России, Украине. Федеральный конституционный суд Германии состоит из двух сенатов. Трое из восьми судей каждого сената избираются из числа федеральных судей одной из высших магистратур (Федеральная судебная палата, Федеральные – административный, финансовый, трудовой, социальный – суды), где они должны проработать не менее трех лет, пятеро остальных судей избираются из числа лиц, имеющих необходимую квалификацию (это, как правило, университетские профессора, политические деятели). Таким образом, каждый судья изначально избирается в определенный сенат. Сенаты действуют независимо друг от друга, один из них возглавляется Председателем Суда, другой – его заместителем.

В конституционных судах могут созываться рабочие заседания, совещания судей, а также создаваться временные и постоянные комиссии из числа судей для подготовки вопросов внутренней жизни и других целей, определяемых законом о конституционном суде. В состав комиссий могут включаться специалисты, сотрудники аппарата Конституционного Суда.

Особенности статуса судей конституционного суда в зарубежных странах. Требования, предъявляемые к кандидатам в судьи Конституционного суда очень высоки по сравнению с требованиями к кандидатам на должность судей общих судов. Это связано со спецификой деятельности, осуществляемой органами конституционной юстиции.

В мировой практике эти требования схожи:

1) наличие отечественного *гражданства.* Это вполне естественное требование к присягающему на верность Конституции конкретного государства. Оно содержится в законах о конституционных судах Грузии, Венгрии, Испании, Литвы, России, Украины, Республики Беларусь и др.

2) *компетентность,* высокая профессиональная квалификация. Компетентность определяется высоким уровнем юридического образования (требуется наличие высшего юридического образования) и продолжительным стажем профессиональной юридической деятельности.

В Конституции Австрии сказано, что члены Конституционного Суда, включая запасных, должны иметь законченное образование в области государственно-правовых наук. Они назначаются из числа судей, чиновников администрации, профессоров университетов. По законодательству Испании кандидаты в судьи Конституционного Суда должны быть компетентными юристами. Члены Конституционного Суда Испании избираются из числа судей и прокуроров, университетских профессоров, должностных лиц, адвокатов. Согласно Конституции Италии судьи Конституционного Суда избираются из судей высших общих и административных судов, в том числе находящихся в отставке, из профессоров права и адвокатов.

В Германии на посты судей Конституционного Суда могут претендовать лица, которые получили университетское юридическое образование, завершившееся сдачей первого государственного экзамена, и прошли непосредственно после этого подготовительную служебную стажировку, закончившуюся сдачей второго государственного экзамена.

В ряде государств кандидаты на должность судьи Конституционного Суда должны иметь достаточно продолжительный стаж профессиональной деятельности, минимум которого устанавливается в законе (в Австрии, Украине – 10 лет, В Испании, Молдове – 15 лет и т.д.). В Италии для адвокатов, претендующих на пост члена Конституционного Суда, необходим 20-летний стаж профессиональной работы. В ФРГ для лиц, избираемых из состава высших судебных органов, – не менее трех лет занятия должности в этих органах, для остальных претендентов – профессиональная стажировка в течение двух с половиной лет.

3) *возрастной ценз.* Установление в законах нижнего возрастного предела направлено на то, чтобы судьями избирались лица, обладающие достаточным жизненным опытом, «житейской мудростью». При этом возрастной ценз сам по себе достаточно высок, что объясняется наличием других требований, предъявляемых к кандидату в судьи (большой стаж профессиональной деятельности). В Украине, Германии конституционным судьей может быть гражданин, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет. В Венгрии кандидату в судьи должно быть не менее 45 лет, в Грузии – не менее 35 лет и т.д. Также часто устанавливается и предельный возраст нахождения в должности – например, в Германии 68 лет;

4) *безупречная репутация.* Кандидат в конституционные судьи должен обладать высокими нравственными качествами, незапятнанной репутацией, быть честным и достойным человеком и гражданином. Хотя это требование весьма расплывчатое, но оно естественно и необходимо для поддержания авторитета судьи. Решения конституционного суда покоятся не только на силе закона, но и на авторитете его членов.

В ряде государств к кандидатам в конституционные судьи предъявляются и другие требования: знание государственного языка, письменное согласие стать членом конституционного суда. Кандидат в судьи Конституционного Суда Украины, например, должен не только владеть государственным языком, но и проживать в Украине последние двадцать лет.

Имеется также ряд прямых запретов, адресованных судьям конституционных судов. В большинстве стран запрещается совмещение должности судьи конституционного суда со многими видами деятельности. Например, в Испании судьям конституционного суда запрещено заниматься любой другой деятельностью, кроме творческой. Во Франции, Германии и ряде других стран, в том числе в Республике Беларусь, судьям запрещено совмещать свою деятельность с занятием любых должностей в государственном механизме, руководством политическими партиями, с адвокатской или иной деятельностью, предусмотренной в соответствующих законах. А, например, в Венгрии членом Конституционного суда лицо, которое в течение четырех предшествующих лет было членом Правительства, либо партийным функционером, а также занимало должность в государственной администрации.

Конституционные суды имеют определенную, установленную в законе численность. Например, во Франции – 9 членов, в Германии – 16, в Италии – 15, Испании – 12, в Республике Беларусь – 12. В некоторых странах, например, во Франции, членами органов конституционной юстиции становятся также все экс-президенты страны.

Срок полномочий членов конституционного суда тоже ограничен. В Италии, Испании, Франции – это девять лет, в Германии – двенадцать лет, в Республике Беларусь – одиннадцать лет, причем во Франции и в Испании состав органа конституционной юстиции обновляется каждые три года на 1/3.

Назначенные (избранные) судьи присягают на верность конституции, в ряде случаев – и на соблюдение конституционных и других законов, а также обязуются защищать права и свободы человека и гражданина, принципы правового государства. В некоторых текстах присяги указывается на обязанности профессионального и нравственного характера (принимать решения в соответствии со своими убеждениями, быть независимым, беспристрастным; быть справедливым, исполнять судейские обязанности в соответствии со своей совестью и т.п.). В Испании судьи присягают на верность короне, в Германии, Румынии и других государствах в текст присяги включена религиозная формула («Да поможет мне Бог!»).

В целом же, как показывает исторический опыт, институт конституционного контроля приживается только в той системе общественных отношений, которая ориентируется на демократические правовые ценности. В условиях же тоталитарных политических режимов он отторгается.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Общая характеристика судебной власти.
2. Конституционная регламентация структуры судебной власти.
3. Конституционно-правовой статус судей.
4. Высшие органы судейского сообщества.

Краткое содержание ответов.

Общая характеристика судебной власти. Судебная власть является одной из трёх ветвей власти, её осуществляют все судебные органы. Перед каждым из них стоит задача по охране и защите от имени государства и народа прав и свобод граждан от нарушений со стороны государственных органов, должностных лиц, граждан. Судебная власть – это разновидность государственной власти, осуществляемой судами в рамках установленной законом процедуры по рассмотрению дел о конституционности нормативных актов, разрешению уголовных, гражданских, административных и иных споров. Как мы могли убедиться, основные принципы судоустройства и судопроизводства закреплены в международных актах, что свидетельствует о стремлении мирового сообщества к универсализации данных принципов, отражению в данных актах и уже через них – в национальных законодательствах различных государств, которые в своих основных законах признают приоритет международно-правовых договоров.

Учитывая, что во Всеобщей декларации прав человека воплощены принципы равенства перед законом, презумпции невиновности и права на справедливое и гласное судебное разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, а Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года гарантируется осуществление этих прав, Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями были приняты Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов. Согласно Принципам, независимость суда гарантируется государством и закрепляется в конституции и законах. Документ, с одной стороны, ограждает судебные органы от несанкционированного вмешательства в процесс правосудия, с другой – требует от них обеспечения справедливого ведения судебного разбирательства и соблюдения прав сторон. Необходимо указать на тот факт, что в дополнение к общим принципам обеспечения независимости судебных органов, указанный акт содержит ряд норм, относящихся к правовому статусу судей, что позволяет гарантировать независимость и беспристрастность судов не только со стороны третьих лиц,

но и обеспечить принятие судьями законных и обоснованных решений по рассматриваемым делам (обеспечивается предъявлением ряда требований: определённая квалификация кандидатов на должность судьи, подбор и подготовка кадров, условия службы и срок полномочий, охрана профессиональной тайны и иммунитет судьи, наказание судей, отстранение от должности и увольнение).

Конституционная регламентация структуры судебной власти. Из трех ветвей власти только судебная власть формируется не на политической, а профессиональной основе. Автономность судебной власти обеспечивается механизмом самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей.

Иерархическая структура, статус и компетенция отдельных инстанций в системе судов нашла детальное конституционное оформление лишь в отдельных европейских странах (Конституции Ирландии, Бельгии, Греции, Португалии). Например, в Конституции Португальской Республики закреплено, что «кроме Конституционного суда существуют следующие категории судов: а) Верховный суд и суды общей юрисдикции первой и второй инстанций; в) Верховный административный суд и прочие административные и фискальные суды; с) Счетная палата» (ч. 1 ст. 209, ст. 210-214), «могут существовать морские суды, арбитражные суды и мировые суды» (ч. 2 ст. 209), а также суды по разбору конфликтов (ч. 3 ст. 209), военные трибуналы (ч. 4 ст. 209 и ст. 213).

Однако, чаще всего в европейских конституциях речь идет лишь о вышестоящих судебных инстанциях в лице высших (высоких, верховных) судов страны. Так, Конституция Франции специально регулирует основы статуса Высокой палаты правосудия (ст. 67–68) и Суда Республики (ст. 68-1-68-3), а статус остальных судов регулируется Кодексом судоустройства 1978 г.

В ФРГ на вершине судебной системы находятся помимо Федерального конституционного суда еще пять верховных судов, каждый из которых возглавляет систему соответствующих судов (ст. 95): Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд. Для обеспечения единства судебной системы и унификации судопроизводства с 1968 г. действует Общий Сенат высших федеральных судов, статус которых регламентируется Законом о соблюдении единообразия в судебной практике верховных судов Федерации 1968 г. Его заседания созываются, когда высший федеральный суд намерен иначе решить вопрос права, чем он решается другим высшим федеральным судом или Общим Сенатом.

Статья 96 Основного Закона Германии предусматривает также возможность создания Федерацией федерального суда по делам правовой защиты промышленной собственности (таким судом является Федеральный патентный суд в Мюнхене), а также в качестве федеральных судов могут создаваться военно-уголовные суды для Вооруженных сил (могут осуществлять уголовную юрисдикцию лишь в случае состояния обороны, в отношении лиц, состоящих в Вооруженных силах и направленных за границу или находящихся на борту военного корабля. Для Федерального патентного суда и военно-уголовных судов Федеральная судебная палата есть высшая инстанция, чем обеспечивается гражданский контроль решениями этих судов.

В большинстве европейских государств в конституциях и законодательных актах о судоустройстве закреплена иерархическая, как правило, трехзвенная структура судебной системы. В некоторых федеративных государствах Европы не закрепляется обязательное параллельное или автономное существование двух судебных систем – федеральной и субъектов федерации. Так, в ФРГ и Австрии суды земель и высшие федеральные суды входят в единую централизованную систему.

Согласно Федеральной конституции Австрии, судопроизводство является прерогативой федеральной власти (§ 1 ст. 83). Соответственно, в стране существуют только федеральные суды как таковые, а земли не имеют своих судебных органов. Однако в 1988 г. в каждой из 9 земель Австрии были учреждены независимые административные суды, которые начали функционировать в 1991 г.

В Швейцарии судоустройство, судопроизводство и правосудие по гражданским делам закреплены в исключительной компетенции кантонов (ч. 3 ст. 64 Конституции). В Республике Кипр наряду с общегосударственными судами действуют общинные суды по гражданским делам, имеющие отношение к личным правам и религиозным вопросам, хотя суды Республики также могут рассматривать аналогичные дела общинного закона (ст. 60 Конституции).

Характерной чертой судоустройства в европейских государствах является полисистемность, сочетание нескольких подсистем общих и специализированных судов. Наряду с подсистемой общих судов во главе с верховным (высоким или кассационным) судом выделяются подсистемы таких специализированных судов, как административные (Конституции Италии, Швейцарии, ФРГ, Франции и др.), трудовые, социальные, торговые (коммерческие), патентные, страховые, ювенальные, военные, церковные, суды по пенитенциарному надзору (в Испании и Финляндии), суды государственной безопасности (в Турции), коронерские суды (в Великобритании), полицейские трибуналы в Бельгии, а также конституционные суды.

Большинство европейских государств значительное внимание уделяют правовому урегулированию административной юстиции, что нередко находит отражение на конституционном уровне. Традиционно выделяют 4 основных способа осуществления правовой защиты граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и их служащих: общесудебный, квазисудебный (англосаксонский), административный («управленческий») и административно-судебный (германский). Так, в ФРГ административные суды независимы в осуществлении функции правосудия как от административных органов, так и от общих судов.

Европейские конституции причисляют к особым специализированным судам также счетные палаты или финансовые советы. Так, Конституция Португальской Республики предусмотрено, что наряду с административными и фискальными судами функционирует Счетная палата со своими областными отделениями, которая является верховным органом по проверке государственных расходов и по судебному рассмотрению финансовых отчетов (ч. 1 ст. 214). Этот орган наделен также полномочием привлекать к ответственности за финансовые правонарушения (п. «с» ч. 2 ст. 214). Аналогичные положения содержатся в конституциях Румынии (ст. 139) и Турции (ст. 160 – относительно Высшего финансового совета).

В Великобритании в дополнение к основным и специализированным судам сложилась система особых трибуналов, рассматривающих в упрощенном порядке вопросы иммиграции, налогообложения, психического здоровья граждан, землевладения и собственности, транспорта, занятости и другие. Членами трибуналов могут быть специалисты-эксперты, не имеющие юридического образования (например, врачи), но представителем трибунала практически всегда является профессиональный юрист.

В отдельных странах Европы к судам специализированной юрисдикции относят особые суды по импичменту. Во Франции такими органами являются Высокая палата правосудия (исключительная компетенция судить Президента Республики в случае государственной измены) и Палата правосудия Республики (учреждена в результате конституционной реформы 1993 г., судит членов французского правительства за преступления и правонарушения, совершенные ими при исполнении своих обязанностей). В Финляндии периодически созывается Высший суд по импичменту, который

компетентен рассматривать дела по обвинению в совершении уголовных преступлений членов Государственного совета (правительства), канцлера юстиции, судей Верховного суда или Верховного административного суда.

Таким образом, анализ европейских конституций позволяет выделить три типа правовой регламентации специализированной юстиции. Так, в ФРГ специализация судебной системы имеет отраслевой и многоуровневый характер. Конституция Франции относит к органам специальной юрисдикции только административные суды и суд по рассмотрению тяжких преступлений высших должностных лиц страны. В целом ряде конституций либо провозглашается принцип единства судебной власти (например, в конституции Испании), либо вовсе не упоминаются суды специальной юрисдикции.

Конституционно-правовой статус судей в зарубежных странах. Носителями судебной власти являются, прежде всего, судьи, наделенные часто в конституционном порядке полномочиями осуществления правосудия и исполняющие свои обязанности на профессиональном уровне. Данные лица должны отвечать высоким специальным требованиям в профессиональной и морально-этической сфере, которые устанавливаются конституционным законодательством. В основе правового статуса судей лежат такие принципы, как назначаемость (в редких случаях встречается выборность), несменяемость, независимость судей, несовместимость функции судьи с участием в политической деятельности и иными занятиями, судебный иммунитет и многие другие.

Применительно к принципу назначаемости судей в европейской практике сложились две основные системы: конкурсная система (Италия, Франция, Португалия, и др.) и система простого профессионального отбора. Примером первого подхода является конституционное положение Италии (ст. 106) о том, что назначение магистратов должно производить по конкурсу. Однако, это соблюдается не во всех случаях, а только при назначении мировых судей, советников Кассационного суда из профессуры и опытных адвокатов. На самом деле вопрос о повышении магистратов по службе, переходе на другую должность во многом отдан на усмотрение высших должностных лиц, отбирающих кандидатов, больше учитывая их старшинство по возрасту, а не профессиональный уровень.

На преодоление этой традиции был направлен Закон от 29 июля 2005 года о делегировании правительству законодательных полномочий по вопросам о принципах и критериях нового порядка подбора кандидатов на магистратуры. По закону Правительство Италии должно проводить ежегодные конкурсы письменных и устных экзаменов, результаты которых оценивает единая конкурсная комиссия из 12–16 человек, назначаемая министром юстиции по рекомендации Высшего совета магистратуры. На специальном коллоквиуме от соискателя магистратской должности потребуется подтвердить психологическую готовность к данной работе. По Конституции Португалии назначение на должность членов Верховного Суда осуществляется только по итогам открытого конкурса среди магистратов, работающих в судах и в прокуратуре, среди других заслуженных юристов (ч. 4 ст. 215).

Принцип назначаемости судей несколько смягчается, как правило, положениями об учете мнения высших органов судейского сообщества и других органов судебного самоуправления. Назначение судьи на должность находится обычно в ведении главы государства (Австрия, Бельгия, Франция, Румыния и др.) или министра юстиции. Так, ст. 151 конституции Бельгии гласит: «Мировые судьи и судьи трибуналов назначаются непосредственно королём. Советники апелляционных судов, председатели и заместители судов первой инстанции назначаются королём по двум сдвоенным спискам, представленным этими судами и провинциальными советами и советом региона Брюссель-столица. Советники кассационного суда назначаются королём по двум сдвоенным спискам, представленным Кассационным судом и поочередно Палатой представителей и Сенатом». Все представления проводятся публично, за пятнадцать дней до назначения.

В Польше по Конституции 1997 года все профессиональные судьи назначаются Президентом по представлению Всепольского судебного совета (ст.179). Однако, председателя Верховного суда избирает Государственное собрание Польши большинством в 2/3 голосов депутатов по предложению Президента Республики. Для назначения судьей необходимо иметь польское гражданство, полностью обладать гражданскими правами, безукоризненной репутацией, иметь законченное высшее образование в Польше и степень магистра или признание в Польше требуемого образования, быть способным по состоянию здоровья выполнять соответствующие обязанности, достигнуть 29-ти лет, сдать экзамен на судью или прокурора, проработать в качестве судебного или прокурорского ассесора минимум 3 года или в качестве помощника судьи в течение 5 лет. Интересно, что судьей с неполным рабочим днем может стать профессор или доктор юридических наук, работающий в Польской академии наук, польском вузе и т.п. Система отбора кандидатур на должность судьи в Польше гораздо сложней, но объем данной публикации не позволяет его детально проанализировать.

По Закону о судах Литвы Президент Республики при назначении судей, их переводе, назначении, повышении и освобождении от должности должен учитывать рекомендации Совета судей. Однако до Постановления Конституционного Суда от 21 декабря 1999 года Президент осуществлял полномочия по формированию судейского корпуса только по представлению министра юстиции, что было признано Конституционным Судом по ряду причин неконституционным.

В конституционной практике встречаются и случаи выборности. Примером могут служить США, в 29 штатах из которых судьи низовых судов, апелляционных и высших судов избираются населением, а в двух штатах – легислатурами. Однако, данная историческая традиция имеет и ряд моментов, сближающих данный способ населения должностными полномочиями судей с назначением: избрание осуществляется в среднем на 10 лет, часто оно проходит на безальтернативной основе, как правило, это действующий судья. Изложенные выше положения не касаются федеральной судебной системы, где предусмотрен строго централизованный порядок назначения федеральных судей на должность Президентом США «с совета и согласия Сената».

Сочетает в себе оба принципа – назначения и выборности судей – конституционная практика Японии. Так, ст. 80 устанавливает, что судьи судов низших инстанций назначаются Кабинетом министров из списка лиц, предложенных Верховным судом. Они занимают должность в течение 10 лет и могут быть назначены вторично. Особенностью же статуса членов Верховного суда Японии согласно ч. 2 и 3 ст. 79 Конституции является пересмотр назначения их народом при проведении первых после данного назначения всеобщих выборов в Палату представителей и последующий пересмотр при проведении выборов в Палату представителей через каждые 10 лет. Если большинство избирателей высказывается за смещение какого-либо судьи, то он смещается немедленно (ст. 79, 81 Конституции). После первого общенационального пересмотра назначения членов Верховного Суда в 1949 г. через это испытание прошло сотни судей, но ни один не был освобожден от должности в результате волеизъявления избирателей. Согласно принципу несменяемости, судьи не могут быть освобождены от должности без публичного разбирательства в порядке импичмента, за исключением случаев физической или умственной неспособности исполнять свои обязанности. Наиболее распространенный способ прекращения полномочий членов Верховного суда является уход в отставку по достижении 70-ти лет.

Принцип несменяемости судей означает также запрещение без согласия судьи смещать его, временно отстранять от должности, перемещать или заставлять его раньше установленного срока уходить в отставку (ч. 4 ст. 64 Конституции Франции), запрет отправлять его в отставку или отстранять от должности иначе как по судебному

решению, возможность его перемещения только в связи с новым назначением и с его согласия (ст. 152 Конституции Бельгии).

Аналогичные положения содержатся в ч. 2 ст. 97 Основного Закона Германии. Однако, если федеральный судья при исполнении своих обязанностей или вне службы нарушит принципы Основного Закона или посягнет на конституционный строй какой-либо земли, Федеральный конституционный суд может по ходатайству Бундестага большинство в 2/3 голосов своих членов распорядиться о переводе такого судьи на другую должность и об уходе его в отставку. В случае умышленного нарушения может быть принято решение о его увольнении (ч. 2 ст. 98). В целом, с точки зрения пребывания в должности немецких судей, выделяют следующие виды правового статуса судьи: он может быть назначен на должность пожизненно после 3-х летнего отправления обязанностей судьи, временно (например, в качестве члена ФКС), с испытательным сроком или в силу поручения ему обязанностей судьи (для лиц, только готовящихся к занятию судебной должности).

В Польше Президент вправе по предложению Всепольского судебного совета отозвать судью, если тот отказался от должности, не исполнял по болезни обязанностей более года, врачебная комиссия констатировала стойкую неспособность к исполнению должностных обязанностей, если достиг 65-летнего возраста и ему не продлен Всепольским судебным советом срок полномочий до 70 лет, если он вступил в брак с адвокатом, который в течение трех месяцев не прекратил после этого профессиональную деятельность (ст.180). Таким образом, можно сделать вывод о значительном внимании в зарубежных странах к конституционной регламентации способов наделения должностными полномочиями судей и их прекращения.

Высшие органы судейского сообщества. Одной из основных тенденций развития судебной власти в европейских странах является создание системы специальных органов судейского сообщества с компетенцией в области управления юстицией. В эту компетенцию входят вопросы назначения на судейские должности и формирование судейского корпуса, вопросы дисциплинарной ответственности, реорганизации судов, представительство и защита интересов судейского сообщества и прочее. В большинстве европейских конституций эти структуры закреплены в качестве институтов судейского самоуправления и включены в число органов, хотя и представляющих судебную власть, но не имеющих собственно судебных функций (Высший совет магистратуры во Франции, Италии, Португалии, Румынии, Молдове; Высший совет юстиции – в Албании, Генеральный совет судебной власти – в Испании; Высший судейский совет – в Болгарии, Всепольский совет судейского корпуса – в Польше; Государственное судебное вече – в Хорватии). Данный факт, безусловно, является доказательством высокой позиции, которую занимают такие органы в судебной системе демократического государства.

Таким образом, органы судейского сообщества являются дополнительным гарантом независимости судебной власти, с одной стороны, а с другой – средством внутреннего контроля, предотвращающим случаи нарушения законодательства страны служебными лицами указанной ветви власти.

Примером подробного конституционного оформления статуса органа судебного сообщества является Бельгия. Согласно § 2 ст. 151 Конституции в данной федерации он именуется Высшим советом правосудия. В § 3 той же статьи закреплены его полномочия, которые предполагают: «выдвижение кандидатов на судейские должности или чиновничьи должности прокуратуры; доступ к должности судьи или чиновника прокуратуры; подготовка судей и чиновников прокуратуры; дача заключений и предложений, касающихся общего функционирования и организации судейского корпуса; общий надзор и содействие использованию средств внутреннего контроля; за исключением любых дисциплинарных и уголовных полномочий: получение и обеспечение движения

жалоб, касающихся деятельности судейского корпуса, – проведение расследования деятельности судейского корпуса». Высший совет правосудия в соответствии с § 2 ст. 151 состоит из франкоязычной и голландскоязычной коллегий. Каждая включает равное количество членов и состоит из судей и служащих прокуратуры, избираемых их коллегами, а также иных членов, назначаемы Сенатом большинством в две трети поданных голосов. Члены Высшего совета (всего их 44) занимают свой пост 4 года с правом быть переизбранным или назначенным вновь ещё на один срок.

Во Франции Высший Совет магистратуры возглавляется Президентом Республики, а Министр юстиции – по праву вице-председатель Совета. Статус Совета сильно изменен в результате конституционного пересмотра 27 июля 1993 года и принятия Органического закона от 5 февраля 1994 года.

В настоящее время Высший Совет магистратуры включает две палаты: одна компетентна в отношении судей, вторая – в отношении прокуроров (ст. 65 Конституции). Палата, компетентная в отношении судей, включает кроме Президента Республики и министра юстиции пять судей и одного прокурора, одного государственного советника, назначаемого Государственным советом, и трех лиц, не входящих ни в состав Парламента, ни в органы судебной власти и назначаемых соответственно Президентом Республики, председателем Национального собрания и председателем Сената (ст. 65). Срок полномочий как избранных, так и назначенных членов составляет 4 года без права повторного переизбрания.

Основные их задачи – рекомендации при назначении судей Кассационного суда, назначении первого председателя Апелляционного суда и назначений председателей судов большой инстанции, наложение дисциплинарных взысканий, вспомогательная роль при Президенте, являющемся «гарантом независимости судебной власти» (ст. 64 Конституции Франции).

«Для обеспечения автономии и независимости судебной власти» создан и Высший совет магистратуры Италии (ст. 104 и 105 Конституции), который стремится помешать административному влиянию правительства на самостоятельность как судебной власти в целом, так и каждого магистрата. С 2002 года в него входят 16 магистратов (принятое общее наименование для судей, прокуроров и следователей), а также 8 профессоров и адвокатов со стажем не менее 15 лет и 3 члена по должности (Президент Республики, первый председатель Верховного кассационного суда, Генеральный прокурор Верховного кассационного суда).

Дисциплинарная ответственность магистратов за нарушение судейских обязанностей, подрывающее престиж суда в глазах граждан, существует наряду с их уголовной и гражданской ответственностью за правонарушения при исполнении своих функций по закону 1988 года, за ущерб, причиненный гражданину путем лишения его личной свободы вследствие отказа в правосудии, умышленных действий или грубой неосторожности. При этом потерпевший может получить возмещение от государства, которое вправе взыскать с виновного магистрата компенсацию ущерба, ограниченную 1/3 его годовой зарплаты (кроме случаев его умышленной вины). Акты ВСМ принимают форму декретов Президента Республики и подвергаются проверке административным судом области Лацио и Государственным советом как апелляционной инстанцией.

Согласно Конституции Польши 1997 года новым конституционным институтом стал Всепольский судейский совет, действующий закон о котором был принят 27 июля 2001 г. Всепольский судебный совет вносит Президенту предложения о кандидатурах судей, «стоит на страже независимости судов и судей» (ст. 186 Конституции), имеет право обращения в Конституционный трибунал с запросом о проверке конституционности нормативных актов, касающихся независимости судов и судей; рассматривает вопросы об отставке судей; устанавливает принципы профессиональной этики судей

и осуществляет контроль за их соблюдением, устанавливает критерии оценки кандидатов на судебные должности, высказывает мнение по вопросам награждения судей, программам обучения кандидатов на должности судей, проведения экзаменов и др. В ст. 187 Конституции Польши определен состав и способы формирования Всепольского судебного совета.

Несколько иначе определяет роль Генерального Совета судебной власти Испанская Конституция, которая согласно ч. 2 и 3 ст. 122 определяет его как руководящий орган судейско-прокурорского сообщества. Правовая регламентация статуса Генерального совета судебной власти содержится также в Органическом законе о Генеральном совете судебной власти 1980 года и Органическом законе о судебной власти 1985 года. Ежегодно этот орган направляет Генеральным кортесам и правительству Испании доклады о состоянии и деятельности органов судебной власти в стране. К числу привычных функций и полномочий, ранее отмеченных, относится инспектирование судов и трибуналов, осуществление возложенных законом полномочий в отношении Центра судебных исследований; разработка предварительного проекта собственного бюджета, принятие большинством 3/5 своего состава положений о своем персонале, официальная публикация собрания судебной практики Верховного трибунала и многие другие.

Генеральный совет судебной власти Испании включает председателя Верховного трибунала, который председательствует, и 20 членов, назначаемых Королём на 5 лет (12 – из числа судей и магистратов всех судебных категорий, 4 – по предложению Конгресса депутатов, 4 – по предложению Сената из профессиональных юристов со стажем более 15 лет). Королевский декрет о назначении контрассигнуется Министром юстиции. Следует обратить внимание на тот факт, что претендентами могут быть адвокаты и другие юристы, «чья компетентность общепризнана», проработавшие не менее 15 лет в своей профессии. Кроме того, в состав Совета по праву входит председатель Верховного суда, который в нём председательствует (п. 3 ст. 122).

В Болгарии Высший судебный совет принимает решения о повышении или понижении в должности, перемещении и освобождении от должности судей, прокуроров и следователей. Согласно ст. 130 Конституции данный орган состоит из 25 членов: председатель Верховного кассационного суда, председатель Верховного административного суда и главный прокурор являются его членами по праву; 11 членов Высшего судебного совета избираются Народным собранием и 11 – органами судебной власти. Членами совета могут быть только юристы, обладающие высокими профессиональными и нравственными качествами и имеющие юридический стаж не менее 15 лет. Мандат на занятие должности составляет 5 лет без права повторного переизбрания на следующие друг за другом 2 срока.

В Словацкой Республике функции органа судебного сообщества осуществляются в соответствии со ст. 141а Судебным советом Словацкой Республики. К его компетенции относятся следующие полномочия: вносить предложения Президенту Словацкой Республики о кандидатах для назначения судьями и предложения об отзыве судей; принимать решение о назначении и перемещении судей; вносить предложения Президенту Словацкой Республики о назначении председателя Верховного суда Словацкой Республики и заместителя председателя Верховного суда Словацкой Республики и предложения об их отзыве; вносить предложения Правительству Словацкой Республики о кандидатах в судьи, которые могли бы представлять Словацкую Республику в международных судебных органах; избирать и отзывать членов дисциплинарных сенатов и председателей дисциплинарных сенатов; высказываться по предложению о количестве судов Словацкой Республики при составлении проекта государственного бюджета. Для принятия постановления Судебного совета Словацкой Республики необходимо согласие более половины всех его членов. В состав данного органа входят 18 членов: восемь судей, которых избирают и отзывают судьи Словацкой Республики; три члена, которых избирает и отзывает

Национальный совет Словацкой Республики; три члена, которых назначает и отзывает Президент Словацкой Республики; три члена, которых назначает и отзывает Правительство Словацкой Республики. Членом Судебного совета может стать лицо, имеющее безупречную репутацию, высшее юридическое образование и стаж не менее 15 лет работы по специальности. Председателем данного органа является председатель Верховного суда. Срок полномочий членов совета – 5 лет с правом переизбрания или назначения на должность вновь, но не более двух раз подряд [ч. 3 ст. 141а].

Республиканский судейский совет в Республике Македония (ст.105 Конституции) помимо традиционных функций наделяется также правом оценивать профессионализм и добросовестность судей в процессе осуществления их полномочий, предлагать две кандидатуры в Конституционный суд страны. Согласно Конституции Республики Кипр Верховный суд страны является одновременно и Верховным судебным советом, в компетенцию которого входит назначение, повышение, перевод на другую должность, прекращение службы и увольнение судей, а также прочие дисциплинарные меры по отношению к ним (ст. 157).

В целом, степень самостоятельности, независимости, авторитета судебной власти в европейских государствах определяется историческими особенностями и традициями, уровнем правосознания и правовой культуры общества, господством тоталитарной или правовой государственности и другими факторами. В конституциях зарубежных стран последнего поколения особое внимание уделено высшим органам судейского самоуправления, которые являются дополнительным гарантом независимости судебной власти, с одной стороны, а с другой – средством внутреннего контроля, предотвращающим случаи нарушения законодательства страны служебными лицами указанной ветви власти. Данные органы обладают широким кругом полномочий в отношении судейского корпуса, участвуют в разработке законодательства по регулированию судебной власти.

Существенное внимание в зарубежных конституциях уделяется вопросам правового статуса судей: назначаемости и несменяемости судей, их независимости, судейской несовместимости, судебному иммунитету. В соответствии с международными стандартами в области правосудия статус судьи – это единое целое, состоящее не только из правовых гарантий несменяемости и неприкосновенности, но и гарантий материального и социального обеспечения судей.

ТЕМА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ) УСТРОЙСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1. Общее понятие и классификация форм государственного устройства.
2. Понятие и признаки унитарного государства.
3. Формы и виды автономии.
4. Понятие, признаки и особенности федеративного устройства государства.
5. Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субъектами.
6. Конституционные процедуры разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами.

Основные понятия: форма государственно-территориального устройства, унитарное государство, федеративное государство, автономия, политическая автономия, административная автономия, федеральная интервенция.

Краткое содержание ответов.

Общее понятие и классификация форм государственного устройства.

Под формой государства понимаются организация и устройство государственной власти, отражающие особенности исторического, экономического, национального

развития страны, уровень развития демократии и культуры населения. Иными словами, форма государства – это сложная, причудливо переплетенная совокупность его признаков, сформировавшихся под воздействием различных объективных и субъективных причин, отличающих одно государство от другого. В характеристике государства принято выделять такие его основные признаки, как форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

При анализе политической системы государства важное значение имеет форма государственно-территориального устройства, под которой понимают национально-территориальную организацию государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов. Вопрос о государственно-территориальном устройстве – это вопрос о том, как организована территория данного государства, из каких частей она состоит и каково их правовое положение. В это понятие входит проблема соотношения и взаимосвязи между различного рода органами (административными, муниципальными, субъектов федерации) существующими в территориальных структурах данного государства, с центральными органами государственной власти.

Причины разнообразия форм государственно-территориального устройства многочисленны.

Главнейшими из них согласно мнению Мишина М.М. являются следующие:

1. Исторические особенности становления и развития национальной государственности. Например, принятие федеративной формы государственного устройства такими странами, как США, ФРГ, Швейцария, Аргентинская Республика, Мексиканские Соединенные Штаты, объясняется историческими условиями возникновения самого государства, а не национальными моментами.

2. Национальный состав населения данной страны. Именно это обстоятельство обусловило установление федерации в таких многонациональных государствах, как Индия.

3. Избрание той или иной формы в молодых странах, освободившихся от колониальной зависимости, в значительной степени зависело от влияния метрополии. Например, Великобритания навязала Малайе, а затем Малайзии федеративную форму государственного устройства.

Формы государственно-территориального устройства зарубежных стран разнообразны и сугубо индивидуальны.

Тем не менее, выделяют две основные формы – унитарную и федеративную, что, конечно, никак не исключает существования смешанных форм государственно-территориального устройства.

Унитарное государство представляет собой политически однородное государство, с единой конституцией, судебно-правовой системой, гражданством, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью.

От федерации как формы территориально-политического устройства государства следует отличать конфедерацию как международно-правовое объединение суверенных государств. Такое объединение может преследовать различные цели: военные, политические, экономические. Со временем конфедерация может перерасти в федерацию, как это имело место в прошлом в Швейцарии и Эмиратах, или распасться, как это произошло с Сенегамбией. Государства-члены конфедерации сохраняют свой суверенитет и продолжают выступать как самостоятельные субъекты во внутренних и внешних делах. Конфедеративные органы обладают императивной властью в отношении государств-членов лишь в пределах, которые определены конфедеративным договором.

Принципиальное отличие федерации от конфедерации состоит в юридической нерасторжимости федеративного государства.

Своеобразной формой конфедерации является Содружество Независимых Государств (СНГ). Своеобразие его состоит в том, что оно образовалось в результате распада некогда единого государства – СССР. В силу этого в основу процесса объединения государств СНГ положены не только военные, экономические и политические цели, но и историческая, этническая и культурная их близость, не характерная для субъектов обычных конфедераций. СНГ создан в условиях столкновения двух противоречивых тенденций – стремления к суверенитету бывших союзных республик СССР и их хозяйственно-экономической зависимости друг от друга, явившейся результатом многолетнего совместного развития. И эти две тенденции – объединительная и разделительная – делают этот союз непрочным, а его субъектов – незавершенными государствами.

В послевоенное время отчетливо проявилась новая тенденция в развитии основных законов зарубежных стран, главным образом в странах Западной Европы. В Конституциях государств, входящих в Европейские сообщества, в 1993 г. переименованных в Европейский Союз, получают закрепление легальные возможности добровольной передачи национальными государственными системами полномочий наднациональным организациям. Некоторые европейские государства предусмотрели возможность уступки полномочий международным организациям еще до создания общего рынка при выработке своих основных законов. Это сделали Франция (Конституция 1946 г. – преамбула), Италия (Конституция 1947 г.) и ФРГ (Основной закон 1949 г.) «Другие государства приняли поправки к своим основным законам при вступлении в общий рынок или позднее. Данное утверждение относится к Нидерландам (поправки 1956 г.), Люксембургу (поправки 1956 г.), Ирландии (1972 г.), Бельгии (1970 г.), Португалии (1982 г.)». «Три страны предусмотрели возможность передачи части своих полномочий при принятии новых Конституций: Дания (1953 г.), Греция (1975 г.), Испания (1978 г.)». Вхождение с начала 1995 г. в состав Европейского Союза Австрии, Швеции и Финляндии также повлекло соответствующие изменения в их основных законах.

Право сообществ приобрело наднациональный характер и имеет общие, т. е. одинаковые, условия для применения во всех государствах – их членов. Юридические нормы, вырабатываемые Сообществами, заменили в национальном праве те сферы, которые отнесены к компетенции Сообществ. Другими словами, внутри европейских Сообществ произошло распределение компетенции между государствами-членами и органами Сообществ. Само функционирование Сообществ, передача полномочий их органам, установленный юридический механизм «гармонизации» национального права Сообществ воздействуют на национально-правовые институты, требуют их приспособления к новым реалиям, координации деятельности национальных институтов внутри страны с органами ЕС. Участие в ЕС воздействует на многие национальные институты. Нельзя не видеть, что органы государств- членов находятся в подчиненном положении по отношению к органам ЕС. Они потеряли свободу от действий в областях, переданных в ведение международных организаций. В то же время члены ЕС контролируют исполнение международных норм на своей территории. Следовательно, нельзя говорить об утрате ими своего суверенитета. К тому же государства могут выйти из состава ЕС, поэтому речь должна идти лишь о передаче части своих суверенных прав наднациональным органам.

Понятие и признаки унитарного государства.

Унитарное государство представляет собой политически однородное государство, с единой конституцией, судебно-правовой системой, гражданством, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью.

Унитарные государства сформировались преимущественно в странах с мононациональным населением, хотя некоторые из них, например, Испания, имеют в своем

составе инонациональные образования, пользующиеся автономией, компетенции которой определяются центральной властью.

Данная форма государственного устройства является преобладающей. К унитарным государствам относятся небольшие по территории средние и малые государства Европы и других континентов: Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Греция, Испания, Нидерланды, Португалия, подавляющее большинство стран Латинской Америки и Африки, Камбоджа, Лаос, Таиланд, Япония и ряд других стран.

Унитарное государство представляет собой наиболее простую форму территориального устройства. Оно воплощает классические представления о политическом объединении нации под единой властью. В данной форме только один субъект обладает государственностью – само государство. Оно является единым политическим центром общества. Только ему присущ государственный суверенитет.

Единый государственный суверенитет подтвержден основным законом и конституцией. Основной закон закрепляет исключительную и нераздельную государственность на всей территории страны. Речь идет о запрете на сецессию именно территорий, а не проживающих там общностей. Если местное сообщество приобретает свойство народа, нации, претендует на международное признание, то вступают в действие международно-правовые нормы о праве народов на самоопределение, на собственную национальную государственность. В этом случае может состояться обособление и даже полное отделение фактически возникшего, учрежденного народом государства. Например, арабы, проживающие на западном берегу Иордан, настояли на своем праве самоопределения. Но до тех пор, пока территориальное сообщество людей силой оружия или политической борьбой не докажет того, что оно является народом, считается, что унитарное государство остается формой единого, хотя бы и многонационального народа, и статус территории не является формой, выражающей суверенитет. До этих пор право отделения территории от государства юридически не существует. Для стран с унитарной формой государственного устройства характерны следующие основные признаки:

1. Единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений, которая подтверждает единый государственный суверенитет. Например, ст. 2 конституции Испании 1978 г. гласит: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и районов, ее составляющих и солидарность между всеми ними».

2. Единая система высших органов государственной власти (глава государства, правительство, парламент), юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны. Функциональная, предметная и территориальная компетенция высших органов государственной власти и подчиненной им центральной администрации ни юридически, ни фактически не ограничена полномочиями каких-либо региональных органов. Например, в ст. 8 Конституции Испании 1978 г. указано: «Президент Республики является Главой государства и представляет национальное единство». Унитарная форма ограничивает права территорий и их органов преимущественно решением местных дел. Обычно территории не имеют права участвовать в государственной политике.

3. Единое гражданство. Население унитарного государства имеет единую политическую принадлежность. Никакие административно-территориальные единицы собственного гражданства иметь не могут. Однако в республиках, имеющих в своем составе национально-государственные образования, могут существовать два уровня единого гражданства, например, гражданство Узбекистана и Каракалпакстана. Однако национально-государственное образование может иметь гражданство при условии признания его статуса как государства.

4. Единая система права. Местные органы управления обязаны применять в соответствующих административно-территориальных единицах нормативные акты,

принимаемые центральными органами государственной власти. Их собственная нормоустанавливающая деятельность носит сугубо подчиненный характер.

5. Единая судебная система, которая осуществляет правосудие на всей территории страны, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права. Судебные органы, создаваемые в административно-территориальных единицах, представляют собой звенья единой централизованной судебной системы. Так в ст. 152 Конституции Испании 1978 г. сказано: «Высший суд правосудия, без ущерба для юрисдикции верховного суда, является высшим органом судебной власти в автономном сообществе…».

6. Территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какой-либо политической самостоятельностью. Создаваемые в этих административно-территориальных единицах местные органы управления в той либо иной степени подчинены центральным органам государственной власти и центральной администрации. Их правовой статус определяется правовыми нормами единой общегосударственной системы права. Унитарное государство – это единое, слитное государство. Оно состоит из административно-территориальных единиц – областей, провинций, губерний, которые затем делятся на районы, уезды, а последние – на общины, коммуны и т.д. В отдельные административно-территориальные единицы выделяются города, особенно крупные. Города и крупные села тоже часто имеют статус общин, иногда органы местного самоуправления существуют и в мелких селах, входящих в общину.

Число звеньев в административно-территориальном делении может быть различным. В единичных очень маленьких государствах, например, в Науру и Тувалу в Океании, каждое из которых насчитывает менее 10 тысяч жителей, вообще нет административно-территориального деления, в некоторых странах оно двухзвенное. Например, в Японии иерархическая система административно-территориального деления строится на основе двух звеньев: верхнее звено образуют префектуры, а низовое звено – города, поселки, сельские общины.

Наиболее распространено трехзвенное административно-территориальное деление: область – район - община. Например, Италия делится на области, провинции, коммуны. Некоторые из таких единиц рассматриваются в качестве территориальных коллективов, и тогда в них создаются местные органы самоуправления, другие такого статуса не имеют, и в этом случае создаются только органы местного самоуправления. Например, в Италии органами местного самоуправления в провинциях и коммунах являются выборные советы, джунты. Глава джунты и выборные мэры в коммунах.

С точки зрения организации публичной власти в центре и на местах, а также характера взаимоотношений центральных и местных органов все унитарные государства можно подразделить на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные.

Присущая унитарным государствам централизация может проявляться в разных формах и в разной степени. В некоторых странах муниципальные органы вообще отсутствуют и административно-территориальные единицы управляются назначаемыми агентами центральной власти. В других странах местные выборные органы самоуправления создаются, но они попадают под прямой (Франция, Турция, Япония) или косвенный (Великобритания, Новая Зеландия) контроль центральной администрации.

Совсем не обязательно политически единое государство становится централизованным в административном отношении. В этой форме устройства за гражданами, общественными ассоциациями и прочими субъектами могут быть признаны различные права, свободы. Не являются исключением и территории. Права территорий в унитарном государстве являются более или менее обширными, вплоть до местного

самоуправления. Однако эти полномочия, местные свободы и привилегии принадлежат территории не по собственному праву, а приобретаются в силу закона, изданного государством. Наиболее свободным правовым положением территорий может быть статус юридического лица. В большинстве случаев местные органы администрации подчинены правительству.

В централизованном унитарном государстве административно- территориальные единицы единолично управляются назначенными из центра чиновниками. А выборные местные органы, как правило, отсутствуют (Судан, Малави).

В Индонезии чиновники, управляющие соответствующими административно-территориальным единицами, либо непосредственно назначаются «сверху», либо утверждаются из числа кандидатур, предложенных местными представительными органами. В некоторых европейских государствах (Польша, Болгария) областное звено территориального устройства не имеет выборных представительных органов, а административное управление осуществляют назначенные правительством чиновники (начальники областей – в Болгарии, воеводы – в Польше). Так, согласно Конституции Польши**,** органом правительственной администрации и представителем Правительства в воеводстве является воевода. Он назначается и отзывается Председателем Совета министров.

Полностью централизованных унитарных государств нет, в общинном звене существуют те или иные выборные органы местного самоуправления, которые нередко сохраняются в условиях военных режимов (Нигерия).

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что наряду с назначенными из центра чиновниками существуют избранные населением муниципальные органы. Права выборных органов на местах существенно ограничены, а правительственные агенты обладают не только обширными административными полномочиями, но и правом вмешательства в дела муниципального управления.

Например, во Франции региональное и местное самоуправление сочетается с государственным управлением. Органы государственной администрации действуют в регионах, департаментах, округах. В коммунах функции государственного управления возложены на мэров. Совет министров назначает в каждый департамент префекта. Префект представляет государство, правительство и каждого из его членов и информирует их о событиях на подведомственной территории, руководит деятельностью местных государственных служб.

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных правительством администраторов, а местное управление осуществляют выборные органы местных административных единиц (например, советы графств в Англии). На всех уровнях административно-территориального деления Великобритании местная власть представлена органами местного самоуправления. Самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется советами, избираемыми населением. Здесь контроль правительства за деятельностью местных органов носит более опосредованный характер и может проявляться, например, через бюджетное и финансово-кредитное регулирование. У выборных советов существует своя, определенная законом, компетенция, в которую центральные органы не вправе вмешиваться.

Кроме того, в децентрализованном унитарном государстве существует достаточно четкое разграничение полномочий между центральной властью и властью местных территориальных сообществ, что сближает эти государства с федерациями.

Формы и виды автономии. Наряду с административно-территориальными единицами в унитарном государстве может быть одно или несколько автономных образований. В зависимости от этого различаются простые и сложные унитарные государства. В простом унитарном государстве существуют только административно-территориальные единицы, в сложном есть автономия.

Простыми унитарными государствами являются: Беларусь, Польша, Болгария и т. д. Согласно ч.1 ст.2 Конституции Болгарии, в ней не допускаются автономные территориальные образования. К сложным унитарным государствам относятся: Великобритания, Венгрия, Испания, Азербайджан, Грузия, Узбекистан и др. В отдельных унитарных государствах Африки, являющихся республиками (Уганда, Гана, Намибия), есть своеобразные единицы – традиционные королевства, восстановленные в 90-х годах.

Автономия – это внутреннее самоуправление районов государства, отличающихся географическими, национальными, бытовыми особенностями. Статус автономии предоставляется таким районам конституциями (поправками к Конституциям, конституционными законами, статусами об автономиях, специальными законами). Например, согласно ст.116 Конституции Италии 1947 г. «Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия и Валле-д'Аоста имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами».

Иногда после принятия Конституции или закона об автономии до окончательного создания автономного образования проводится референдум на этой части территории. Автономные образования называются автономными областями, краями, районами, округами и даже автономными республиками или государствами (в прошлом Крым в Украине, Нахичевань в Азербайджане) – обычно создаются в унитарном государстве. Но иногда существуют и в субъектах федерации (в штате Ассам в Индии). Они имеют свою компетенцию, определенную законами, а иногда конституцией. Решения органов автономии, принятые в рамках ее компетенции, не могут быть отменены вышестоящими органами.

В зависимости от того, компактно или разрозненно проживают этнические и иные общности, а также других обстоятельств, используются три характеристики автономии: персональная (национально-культурная); корпоративная; территориальная.

Персональная автономия (национально-культурная) обычно создается, когда какие-либо этнические группы, национальные меньшинства проживают разрозненно и создают объединения (Австрия, Венгрия), которые в основном занимаются вопросами культуры, быта. Они создают свои выборные органы, иногда посылают своего представителя в парламент, имеют представительство при правительстве государства. С ними консультируются при решении вопросов языка, быта, культуры, особенно если это касается национальностей. В Скандинавских странах (Швеции, Норвегии, Финляндии) саамы создают свой выборный совет – его часто называют саамским парламентом, есть и межгосударственный совет саамов. Последний занимается не столько вопросами языка и культуры, сколько регулирует оленеводство.

Национально-культурная автономия означает право этнических общностей на свободную реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления или по инициативе отдельных граждан национальных, культурных центров, национальных обществ и землячеств.

В Конституции Венгрии установлено, что в республике национальные и этнические меньшинства являются участниками осуществления власти народа – государствообразующими факторами. Республика предоставляет им охрану, обеспечивает их коллективное участие в общественной жизни, развитие их культуры, употребление их языка.

Корпоративная автономия обычно связывается с существованием лингвистических общностей. Для которых нередко резервируется определенная доля мест в государственном аппарате, а государственные служащие других этнических групп, работающие в данном районе, должны знать язык и быт местного населения, живущего небольшими группами вперемежку с другими народностями. Кроме того, судебный процесс, преподавание в школе могут осуществляться на местном языке. Такую форму автономии имеют, например, так называемые зарегистрированные касты и племена в Индии.

Территориальные автономии обычно бывают национально- территориальными или этнотерриториальными, но бывают и основаны не на этнических признаках, а на учете особенностей культуры, традиций, быта населения данной территории. Территориальная автономия образуется только в случае компактного расселения этнических групп или иных групп, отличающихся другими особенностями. Создаются автономные области, округа, районы, иные автономии, часто имеющие официально лишь географические названия (Азорские острова в Португалии), иногда включают в название наименование национальности, а в отдельных случаях – и определение вида автономии. Иногда одни и те же этнические группы одновременно используют разные формы автономий (саамы в Швеции и Норвегии).

В зависимости от объема полномочий существуют две формы территориальной автономии: политическая (законодательная) и административная (местная), хотя есть и некоторые переходные, промежуточные состояния, соединяющие отдельные черты той и другой (Шри-Ланка).

Политическая автономия имеет внешние признаки государственности. Она обладает правом законодательства по местным вопросам, перечень которых указан в Конституции или в специальном законе об автономии, как это было с иранским Курдистаном в 1947 г., а иногда также и правом участия в решении некоторых общегосударственных вопросов (Азорские острова и некоторые другие автономные образования Португалии). В автономии создается парламент, иногда двухпалатный, который принимает законы. Политическая автономия образует свой исполнительный орган. Это может быть коллегия, избранная законодательным советом автономии, а может быть и его председатель, который создает различные службы.

Иногда политическая автономия имеет свое гражданство, принимает конституцию. В Италии конституционные законы о пяти крупнейших автономиях принимает парламент, иногда принимается положение об автономии ее органами, но утверждается парламентом. Различные формы политической автономии существуют во многих странах: Северная Ирландия и Шотландия в Великобритании, Аландские острова в Финляндии, населенные преимущественно шведами; Гренландия в Дании и др.

К формам политической автономии в странах СНГ можно отнести: Нахичеванская Автономная Республика в Азербайджане; Абхазская (де-юре, но не де-факто) и Аджарская Автономные Республики в Грузии; Гагаузская Автономная Республика в Молдове; Республика Каракалпакстан в Узбекистане.

Согласно ст.163 Конституции Азербайджана Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики. Статус Нахичеванской Автономной Республики устанавливается Конституцией Азербайджана и Конституцией Нахичеванской Автономной Республики. Законодательную власть в ней осуществляет парламент, исполнительную – Кабинет министров, судебную – суды Нахичеванской Автономной Республики. Конституция Нахичеванской Автономной Республики не должна противоречить Конституции и законам Азербайджанской республики.

Административная автономия не обладает правом создавать собственные местные законы, однако по сравнению с обычными административно-территориальными единицами наделена некоторыми дополнительными правами. В Китае, например, она может участвовать во внешнеэкономических отношениях с другими государствами. Кроме того, в судопроизводстве автономии учитывается местный язык, обычаи населения; на местном языке издаются газеты, ведутся радиопередачи. Административная автономия существует в Молдове (в 1994 г. там созданы два округа, где проживают гагаузы), в Никарагуа (два округа на Атлантическом побережье, населенные индейскими племенами), но больше всего автономных образований в Китае. Формой

административной автономии являлась Автономная Республика Крым в составе Украины, Горно-Бадахшанская автономная область – в Таджикистане.

В некоторых странах существуют своеобразные полуавтономные образования. В отдельных странах Африки есть межгосударственная «кочевая автономия» для туарегов – кочевых племен, определены границы их сезонных миграций, охватывающие различные государства.

В связи с рассмотрением автономий необходимо уделить внимание вопросу участия коренных малочисленных народов Российской Федерации в политическом волеобразовании. Коренные малочисленные народы как часть российского народа являются естественными участниками политического процесса. Конституция РФ создает для этого общие предпосылки, провозглашая народ во всем национальном многообразии носителем суверенитета и единственным источником власти в России, гарантируя политический плюрализм, равенство прав и свобод, свободу слова, массовой информации, право граждан участвовать в управлении делами государства осуществлять местное самоуправление.

В одних странах закон гарантирует представительство в парламенте (в его палатах) от автономных образований или территорий компактного проживания этнических групп (Дания, Испания, Канада, Финляндия), в других – непосредственно от национальных меньшинств. В последнем случае предполагаются разные подходы: в Венгрии установлено, что в порядке, определяемом отдельным законом, меньшинства имеют право быть представленными в Государственном собрании; в Польше избирательные комитеты организаций национальных меньшинств имеют право выдвигать всепольский список кандидатов в депутаты Сейма без каких-либо дополнительных условий, и на партии национальных меньшинств не распространяется требование обязательной поддержки 7% избирателей; в Народной палате Индии за зарегистрированными или списочными племенами и кастами резервируется соответственно 38 и 37 мест. В целом возрастает богатство разных форм автономий, ее разнообразие, увеличивается численность автономных образований в мире.

Понятие, признаки и особенности федеративного устройства государства. В современном мире более 20 федеративных государств. Они расположены на различных континентах – в Европе (Австрия, Бельгия, Германия и др.), в Азии (Индия, Малайзия и др.), в Африке (Нигерия, Эфиопия), в Океании (Австралия, Соединенные Штаты Микронезии и др.).

Близки к федеративному устройству Папуа-Новая Гвинея, Южно- Африканская Республика и др. Хотя определения «федерация» в основных законах этих государств нет, и некоторые исследователи считают их своеобразными «региональными государствами». Уникальной является федерация Боснии и Герцеговины (мусульманско-хорватская), расположенная внутри государства с одноименным названием – тоже Босния и Герцеговина, в состав последней входит еще Республика Сербская. Есть полуколониальные федерации, например, Федерация Антильских островов, куда губернатора назначают Нидерланды. Многие юристы относят к федерациям своеобразную переходную форму, имеющуюся в Италии и Испании, и сочетающую черты унитарного государства и федерации. В 1996- 97 гг. в Италии даже обсуждались поправки к Конституции, предполагавшие, среди прочего, ввести главу о федерации.

Элементы государственного федерализма присущи некоторым международным объединениям, особенно ЕС. Достаточно сказать, что в нем существуют свой парламент, совет министров и единая валюта – евро. Союзное государство Белоруссии и России, провозглашенное в 1999г., тоже предусматривает надгосударственные органы.

Федеративная форма государственного устройства, в отличие от унитарной, сложна и многолика и в каждом конкретном случае обладает уникальными специфическими

особенностями. Федерация представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью. Составляющие федеративное государство образования являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление. В разных государствах их число неодинаково: от двух в Танзании до более 80 в Российской Федерации.

Федеративная форма государственного устройства обладает следующими признаками:

1. Территория федеративного государства в политико-административном отношении не представляет собой единого целого. Она состоит из территорий субъектов федерации. Составными частями федеративного государства могут быть субъекты и несубъекты федерации. В последнем случае это – публично-территориальные образования, не имеющие статуса субъектов федерации. Такое положение существует не всегда. В составе некоторых федераций есть только субъекты (Мексика и Германия), но в иных наряду с субъектами есть несубъекты. В США это – федеральный округ Колумбия, ассоциированный штат Пуэрто-Рико. В Индии наряду с 25 штатами есть семь союзных территорий. Несубъекты есть в Австралии, Канаде. Субъекты федерации в разных государствах имеют неодинаковые названия, но обычно в одном и том же государстве используется один термин (штаты в Индии, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии). Во многих федерациях составные части не имеют названия «государство». Однако с точки зрения основ правового статуса, они не отличаются от тех субъектов, которые в других федерациях называются государствами. Концепция государственного суверенитета тесно связана с государством. В условиях современного взаимозависимого мира, происходящей интеграции и глобализации была признана допустимость самоограничения государственного суверенитета на началах взаимности при вступлении в межгосударственные союзы и создания наднациональных органов. Государственным суверенитетом обладает только федерация. Независимо от того, характеризуются субъекты федерации в конституциях или иных актах как государства или нет, они на деле являются государственными образованиями, не имеющими государственного суверенитета. Во всех федерациях, если ее субъекты могут вступать в контакты с иностранными государствами, или их субъектами, они делают это с разрешения или с ведома соответствующих органов федерации, и только по вопросам, не имеющим политического характера. Некоторые из субъектов имеют довольно много подобных соглашений и представительств. Штаты в США, провинции Канады, земли Германии создали за рубежом около 200 таких представительств.

2. Субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принимать собственные конституции. Наделение субъектов федерации учредительной властью обычно закрепляется в соответствующих положениях союзной конституции. Однако федеративные конституции устанавливают принцип субординации, согласно которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать союзным конституциям. В Швейцарии каждый кантон и полукантон имеет свою конституцию. Согласно Федеральной конституции, кантоны обязаны испрашивать у конфедерации гарантию для своих конституций: она дается при соблюдении этими конституциями следующих трех условий: в них не должно содержаться ничего противоречащего предписаниям Федеральной конституции; они должны обеспечивать осуществление политических прав в соответствии с республиканскими формами; …должны приниматься народом.

3. Субъекты федерации наделяются в пределах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов. Эти акты действуют только на территории субъекта федерации и должны соответствовать союзному законодательству. Принцип

приоритета общефедерального закона является всеобщим для всех без исключения федераций. Например, в Российской Федерации законы и иные правовые акты республик не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Федерации и совместного ведения.

4. Субъект федерации может иметь свою собственную правовую и судебную систему. Конституция союза и соответствующего государственного образования определяет порядок организации, процедуру и пределы юрисдикции судебных органов субъекта федерации. Обычно независимо от числа членов федерации судебная система строится по единому образцу. Наиболее типичный пример – судебные системы 50 американских штатов.

5. Одним из формальных признаков федерации является наличие двойного гражданства. Каждый гражданин считается гражданином союза и соответствующего государственного образования. Система двойного гражданства закрепляется конституциями большинства федеративных государств. В США двойное гражданство закрепляется разделом 2 ст. 4 и разделом 1 14-ой поправки к конституции. Соответствующие положения содержатся в конституциях ФРГ, Швейцарии. Австрии. Так, по Федеральной конституции Швейцарии каждый гражданин кантона является швейцарским гражданином.

6. Длительное время обязательным признаком федеративной формы государственного устройства считалась двухпалатная структура союзного парламента (бикамерализм). Например, Швейцарский парламент состоит из двух палат: нижней – Национального Совета и верхней – Совета кантонов. Согласно ст. 84 конституции, обе палаты должны рассматривать все вопросы, которые по Конституции относятся к компетенции Конфедерации и не вверены другой федеральной власти. Исключения из общего правила появились только после Второй мировой войны в связи с образованием молодых государств. Согласно Конституции РФ «Федеральное собрание – парламент РФ – является представительным и законодательным органом РФ. Федеральное собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы».

7. Концепция суверенитета субъектов федерации всегда была связана с правом их выхода (сецессии) из состава федерации. В советской концепции государственного суверенитета союзных республик именно нормы конституции о праве выхода считались важнейшим доказательством сохранения ими государственного суверенитета. Однако в современном конституционном праве эти положения не приняты. В США право сецессии было отвергнуто вскоре после гражданской войны, Когда Верховный суд постановил, что союз США нерасторжим. Война с кантонами – ее цессионистами, была и в Швейцарии в 1947 г. Их силой заставили вернуться в конфедерацию.

Проблема сецессии в союзном государстве простого решения не имеет. Только в отдельных федерациях сецессия прямо запрещена или прямо разрешается. В большинстве основных законов данный вопрос не оговорен. В одних странах это умолчание подразумевает запрет выхода из федерации. В других федерациях его следует расценивать, как нежелание юридически подготавливать процедуру распада союза. В первом случае субъекты федерации безвозвратно отчуждают союзу право распоряжаться их судьбой. Во втором – федерация не имеет фактической возможности запретить штатам или землям, эмиратам или султанатам выходить из ее состава. Если считать суверенитет основой государственности, то можно предположить, что выход из федерации в принципе не исключен и его можно выполнить юридически корректно. Суверен вправе выбирать и устанавливать наиболее предпочтительную для себя форму государственности. Он также вправе отказаться от прежнего государственного устройства, в создании которого принимал участие.

С точки зрения структуры различают симметричные и асимметричные федерации. В первом случае в состав федерации входят только однопорядковые субъекты (например,

земли в Австрии, Германии, эмираты в ОАЭ), несубъектов – федеральных территорий, владений и других – в ее составе нет. Абсолютно симметричная федерация предполагает полное равенство субъектов, их одинаковый статус и полномочия. В мире таких федераций нет. В Германии земли представлены неодинаково в верхней палате. Каждая земля располагает не менее чем 3 голосами; земли с населением свыше 2 млн имеют 4 голоса, земли с населением свыше 6 млн – 5 голосов, земли с населением свыше 7 млн – 6 голосов.

Асимметричной федерацией является Индия. Помимо штатов, в индийскую федерацию входит еще такая специфическая форма значительно ограниченной автономии, как союзная территория. Семь существующих в настоящее время союзных территорий имеют набор органов управления, аналогичный штатам, хотя их автономия уже.

Создание федераций в зарубежных странах проходило по-разному. Некоторые из них созданы на основе союза, объединения независимых государств (например, образование Танзании на основе объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г.), объединения или вступления в союз государственных образований или политических единиц, имевших фактически, но не юридически, некоторые признаки государственности (штаты в США, кантоны в Швейцарии, эмираты в ОАЭ). Многие федерации образовались «сверху», актами государственной власти (Индия при реорганизации федерации в 1956 г., современный Пакистан на основе конституции 1973г.). Первая группа стала называться федерациями на основе союза или договорными федерациями.

Американская федерация имеет договорную природу: эта федерация была создана 13 штатами, первоначально согласившимися на конфедерацию с сохранением своего суверенитета. Однако в дальнейшем штаты, сохранив многие традиции самостоятельности, по существу, утратили свой суверенитет и не обладают правом выхода из состава США.

Вторая группа федераций – это федерации на основе автономии или конституционные федерации. Субъекты таких федераций не обладают суверенитетом, зачастую не имеют собственных конституций, их границы иногда изменяются актами центральных органов. При этом мнение субъектов должно быть выслушано, но оно имеет лишь консультативный характер.

Деление федераций на указанные две группы в современных условиях имеет преимущественно исторический характер. После распада социалистических федераций не стало конституций, где говорится о суверенитете субъектов и оправе выхода. Подавляющее большинство федераций основаны фактически на принципах автономии их составных частей.

Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субъектами. При анализе федерализма одним из наиболее сложных является юридическое и фактическое разграничение между союзом и субъектами федерации. Речь идет об установлении общих принципов определения объема в предметной компетенции как союза в лице его высшего законодательного органа – парламента, так и субъектов федерации в лице их законодательных собраний.

Компетенция как совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения в федеративных государствах подразделяется на четыре основных элемента.

1. Исключительная компетенция федерации – только органы федерации 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 отношения и др.

2. Исключительная компетенция субъекта федерации указывает на те вопросы государственного управления, которые органы субъекта федерации вправе решать самостоятельно и под свою ответственность.

3. Совместная компетенция (конкурирующая) компетенция федерации и его членов 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 рыночного закона федерацией 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 федерация не воспользовалась своими правами в этой сфере.

4. Остаточная компетенция – это компетенция по вопросам, не относящимся к первым трем видам компетенции и не нашедшая отражения в конституции. Трудно точно классифицировать способы размежевания полномочий федерации и ее субъектов из-за множества оговорок, запретительных формулировок, несовершенства содержащихся в конституциях перечней полномочий, из-за того, что в одной и той же конституции иногда используются элементы разных способов, из-за казуистичности формулировок.

Эти элементы могут быть сведены к пяти вариантам.

Первый вариант состоит в том, что конституция устанавливает исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы относит к ведению ее субъектов. Компетенция федерации может быть установлена путем перечня вопросов, относящихся к ее исключительному ведения. Или компетенция федерации может быть определена и «негативным способом» – путем запрета субъектам федерации принимать законы по указанным в Конституции вопросам. При данном способе регулирования тенденция заключается обычно в том, что полномочия федерации расширяются нередко путем толкований Конституции судами.

При втором варианте устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Это редкий способ размежевания предметов ведения и в чистом виде он сейчас не применяется, но как частный случай наряду с другими используется Конституциями США, Швейцарии. «Исключительная компетенция кантонов распространяется на такие сферы, как больничное дело, поддержание порядка, коммунальное хозяйство и др. Конфедерация может делегировать кантонам осуществление некоторых своих полномочий». Этот способ дает определенные гарантии субъектам от вмешательства в сферу их ведения со стороны федеральных органов. Однако к ведению субъектов обычно отнесены вопросы, не имеющие принципиального значения.

При третьем варианте конституции устанавливают две сферы компетенции: федерации и ее субъектов. Часто в конституции дается перечень вопросов, относящихся к обеим сферам, а иногда четко перечислены только федеральные полномочия, полномочия же субъектов охарактеризованы в «негативном плане» – говорится, какие меры федерация не вправе применять по отношению к ее субъектам. Например, в Конституции Швейцарии исчерпывающего перечня полномочий ни в одной статье не дается, полномочия федерации и штатов сформулированы казуистично и разбросаны по разным статьям Конституции. При этом особое значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не упомянутых ни в том, ни в другом перечне.

В четвертом варианте разграничения компетенции указываются три сферы размежевания: компетенция федерации, ее субъектов и совместная компетенция федерации и ее субъектов. Сфера совместной компетенции часто называется в конституциях и теории совпадающей, конкурирующей компетенцией. Этот способ размежевания компетенции является довольно сложным, использование его затруднено ввиду сходства многих вопросов, расписанных по разным рубрикам. Такую детализацию конституции федеральных государств, кроме Индии, не используют.

Наконец, пятый способ размежевания компетенции присущ Конституциям Пакистана, Нигерии и некоторых других стран. Он заключается в том, что конституция дает перечень только двух сфер: федеральной и совместной компетенции. Перечня же исключительных полномочий субъектов не существует. Такой подход имеет преимущества по сравнению с охарактеризованной выше трехчленной классификацией. Он избавляет от излишней «жесткости» списков, способствует укреплению самостоятельности субъектов в рамках федеральной конституции. В новейших федеральных конституциях все чаще используется именно этот способ.

Условно все федерации с точки зрения конституционного регулирования вопросов компетенции можно разделить на четыре группы.

К первой группе относятся 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.

Впервые подобная система разграничения компетенции была осуществлена в США. Американская конституция установила систему «дуалистического федерализма», в основу которого положено жесткое разграничение сфер компетенции союза и штатов. Полномочия Конгресса указаны в разделе 8 ст.1 Конституции США. Законы Соединенных Штатов и договоры, заключенные их органами, являются «высшими законами страны». Раздел 9 той же статьи перечисляет конституционные ограничения полномочий Конгресса, а раздел 10- области, в отношении которых вводятся ограничения для штатов. Поправка 10, вступившая в силу в 1791 г., отразила требования антифедералистов и определила, что «полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и не закрепленные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом». В каждом штате, следовательно, сосуществуют две системы права: федеральное право и право штата.

Дуалистический принцип разграничения компетенции между союзом и членами федерации применяется с определенными дополнениями и поправками в Швейцарии, Австралии, Мексике, Бразилии. В Швейцарии внешние сношения в принципе подлежат ведению Конфедерации. Согласно ст.8 Конституции только Конфедерации принадлежит право объявлять войну и заключать мир, вступать в международные союзы и заключать договоры с иностранными государствами, в частности, таможенные и торговые договоры. В настоящее время в Швейцарии сфера исключительной федеральной компетенции охватывает оборону, таможенное дело, эмиссию денег, железные дороги и многое другое.

Конкурирующая компетенция конфедерации и кантонов распространяется на гражданское право, включая интеллектуальную собственность, уголовное право, трудовое право, режим иностранцев и др. В области финансирования образования, национальных и региональных публичных работ, национальных дорог конфедерация устанавливает общее регулирование, а исполнение осуществляется кантонами; в случае несоблюдения федеральных требований кантональное исполнение может заменяться федеральным. Исключительная компетенция кантонов распространяется на такие сферы, как больничное дело, поддержание порядка, коммунальное хозяйство и др. Конфедерация может делегировать кантонам осуществление некоторых своих полномочий.

Во вторую группу объединяются федерации, конституции которых содержат детальную регламентацию вопросов, относящимся 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).

Конституционные процедуры разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами. Федеральное принуждение (вмешательство) – правовой институт, содержащий систему норм, определяющих основания, формы и порядок действий федеральных органов власти субъектов федерации в случаях совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе наступления последних в целях охраны интересов общества и союзного государства. Его сущность выражается в понуждении к исполнению возложенных на органы власти субъектов конституционных обязанностей либо применении к этим органам или должностным лицам дополнительных лишений личного или организационного порядка.

Классификация средств федерального принуждения основывается на разграничении обязывающих мер и способов прямого принудительного воздействия:

1. Средства обязывания – дача федеральными органами государственной власти обязательных для исполнения указаний органами власти субъекта федерации по приведению в соответствие с федеральным законодательством их правовых актов или к выполнению требований федерального законодательства; принятые решения федерального суда, обязывающие органы государственной власти субъектов федерации выполнять конкретные распоряжения федеральных органов либо разрешившие спор о компетенции в пользу федерации. А также признающие недействительным правовой акт субъекта федерации. Например, согласно ст. 37 Конституции ФРГ, если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом или другим федеральным законом федеральных обязанностей, федеральное правительство…может принять необходимые меры, чтобы в порядке федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей.

2. Средства прямого принуждения – ликвидация самостоятельной системы государственной власти в субъекте федерации (роспуск законодательного органа, отстранение от должности главы высшего органа исполнительной власти); перераспределение совместных предметов ведения и полномочий в пользу органов государственной власти федерации; осуществление федеральными органами власти всех или части полномочий, принадлежащих субъекту; назначение специального представителя федеральной власти для осуществления управленческих функций в субъекте; ввод специальных военных или полицейских подразделений для поддержания правопорядка.

Кроме того, можно рассмотреть и градацию средств федерального принуждения, основанную на критерии достижения правового результата:

1. Средства, устанавливающие потерю юридической правовых актов (отмена актов органов власти субъектов федерации).

2. Средства, направленные на утрату правового положения органов власти и должностных лиц субъектов федерации (роспуск законодательного органа, отстранение от должности главы исполнительной власти).

3. Меры, в целом изменяющие правовой статус территории (ввод войск, режим федерального управления). Так, в Конституции США закреплено положение, согласно которому федерация защищает каждый из штатов от вторжения, и по обращению легислатуры или исполнительной власти – от беспорядков, сопровождающихся насилием. На этом основании Конгрессом еще в 1975 г. был принят закон, который предоставил Президенту право применять военную силу для подавления восстаний и беспорядков в любом из штатов, причем решение Президента о введении войск на территорию штата не подлежит судебному пересмотру.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие местного управления и самоуправления.
2. Модели местного управления и самоуправления.
3. Понятие и виды органов местного управления и самоуправления.

Краткое содержание ответов.

В последние годы во многих странах мира набирает силу местное самоуправление, которое становится реальным фактором общественного развития. Значительное распространение получили, в частности, всевозможные объединения граждан по месту жительства, обеспечивающие им прямой доступ к решению текущих проблем данной административно-территориальной единицы, проведению местных референдумов по наиболее важным вопросам жизни населения. Важную роль в осуществлении местного самоуправления принадлежит *органам местного самоуправления*, это форма представительной демократии, посредством которой население реализует свою власть, закрепленную на конституционном уровне. Необходимо отметить, что в начале 80-х гг. в европейских странах самоуправление стало одной из самых популярных идей и одним из самых популярных политических лозунгов, что говорит о важности данной проблемы.

Центр получает возможность наиболее эффективно реализовать стратегию социально-экономического развития страны, поскольку именно на уровне местного самоуправления сформулированные властью цели подвергаются постоянной проверке на соответствие их интересам общества и каждого гражданина. Только через систему местного самоуправление органы государственного управления могут поддерживать надежную прямую и обратную связь с населением. Как показывает опыт многих европейских государств, рациональное распределение полномочий между государственной властью и самоуправленческой властью, а также ответственности на местах между органами муниципального управления и общественного самоуправления позволяет обеспечить наиболее эффективное взаимодействие этих структур, основанное на свободном волеизъявлении граждан и защите ими своих социальных и экономических интересов в рамках закона.

Функционирование и развитие общества взаимосвязано с территорией, конкретной местностью. Территория, если ее рассматривать как субстрат социально-экономического развития, обладает определенными свойствами и внутренним потенциалом, служит базисом хозяйственного развития. Территориальная дифференциация жизнедеятельности населения приводит к формированию региональных и локальных общественных систем, каждая из которых обладает универсальными и уникальными чертами. Познание этих черт позволяет диалектически сочетать общую стратегию развития и территориальную организацию общества с индивидуальностью каждой административно-территориальной единицы каждого государства.

Практически все страны мира признают в качестве одной из важнейших задач юридической науки исследование интегральных общественных систем разного территориального уровня для их дальнейшего конструирования и преобразования. Это явление, в свою очередь, вызвано необходимостью формирования социальной региональной политики, включающей комплексные аспекты (экономические, географические, экологические, национальные, социальные и др.). Основной целью социально-экономического развития территории является улучшение условий для повышения уровня жизни населения.

Понятие «*самоуправление*» не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается неодинаково. В зарубежной научной литературе, законода-

тельстве понятие «*местное управление*», как правило, используется как синоним самоуправления. В редких случаях оно применяется как обобщающее понятие и обозначает различные типы управления на местах, в том числе формируемую в централизованном порядке государственную администрацию. В этом случае администрация решает не задачи местного значения, являющиеся прерогативой выборных органов и их исполнительного аппарата, а задачи «государственного управления». В странах с развитой системой самоуправления государственная администрация на местах (на уровне области, провинции, департамента) занимается в основном надзором и контролем за местными органами власти. Местные исполнительные органы за рубежом не выделяются в обособленную систему. Они формируются представительными органами (мэр, бургомистр, президент города могут избираться населением) и действуют в пределах полномочий, предоставленных Советом (закрепленных в местных уставах), если речь идет о собственных задачах самоуправления. Некоторые задачи государственного управления им могут поручаться напрямую. Во Франции термина «*самоуправления*» не существует, а применяются термины «децентрализация» и «муниципальная власть».

Современное понятие «*местное самоуправление*» рассматривается и раскрывается в следующих аспектах:

– как форма народовластия;

– как право граждан (местного сообщества) на самостоятельное решение местных дел;

– как деятельность граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения;

– как одна из разновидностей социального управления;

– как одна из составляющих основ конституционного строя.

Право граждан (местного сообщества) на самостоятельное решение местных дел вытекает в первую очередь из ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления, где под «*местным самоуправлением*» понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В мировой практике существуют несколько *моделей самоуправления*. В зависимости от применения того или иного подхода к организации управления на местах, а также от национальных особенностей и традиций различных государств различаются четыре основные системы осуществления публичной власти на местах: *англосаксонская, романо-германская, иберийская и система советов.*

В соответствии с *англосаксонской* системой для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах в Англии и Уэльсе, округах в Шотландии, графствах, округах, тауншипах в США, Австралии, Канаде) жителями избирается совет (правление), обычно на два – четыре года. Он состоит из трех – семи членов, в крупнейших городах – из 35–50 человек. Наряду с советом (правлением) население непосредственно избирает некоторых должностных лиц – шерифа (в США это в основном начальник полиции), атторнея, являющегося представителем данной административно-территориальной единицы в суде (он избирается только в крупных единицах – графствах), местного казначея и др.

Управленческого коллегиального органа общей компетенции, аналогичного исполкому совета в странах тоталитарного социализма, при применении англосаксонской модели не создается. В США местной управленческой деятельностью занимаются избранные населением должностные лица и те члены совета, которым это поручено, в Великобритании – отраслевые постоянные комиссии (комитеты), создаваемые из членов совета и включаемых в комиссию экспертов (оплачиваемых специалистов).

Это комитеты по строительству, по вопросам образования, по местным дорогам и др. Комитеты подбирают служащих, которые утверждаются советом, и под руководством постоянного комитета занимаются исполнительной деятельностью, но только в рамках компетенции местного самоуправления. В городах управлением ведает мэр. Мэры избираются либо непосредственно гражданами, либо советами. В первом случае это «сильный» мэр, получивший свою должность непосредственно от избирателей и нередко даже обладающий правом вето по отношению к решениям совета, во втором – «слабый», во многом зависящий от совета, его избравшего. В некоторых городах совет нанимает на срок (иногда до 12 лет) специалиста-менеджера для управления. Он тоже иногда называется мэром.

Данная система не предусматривает назначения из центра чиновников на места для контроля за действиями выборных советов. Местные советы в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных, государственных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых ревизий (основную долю в финансировании местных расходов составляют, как правило, не местные налоги и доходы, а дотации, субвенции и др. из государственного бюджета), министерских инспекций (проверку производят уполномоченные министра по делам местного самоуправления), судебного контроля (центральные органы могут обращаться в суд с исками против органов местного самоуправления), в других формах, но контроль государства есть всегда. В развивающихся странах – бывших британских колониях, несмотря на влияние англосаксонского права, такая система местного самоуправления не получила распространения; там созданы более централизованные системы, сочетающие выборность и назначаемость местных органов (Индия, Малайзия, Кения и др.).

Романо-германская (континентальная) система местного самоуправления присуща Франции, Италии, Польше, Болгарии, заимствована Турцией, Сенегалом, другими странами. Она строится на основе ее сочетания выборности и назначаемости органов управления в территориальных публичных коллективах. В общинах (поселках, городах, объединениях нескольких деревень – они обычно называются коммунами), т.е. в общинных территориальных публичных коллективах, существуют только выборные органы местного самоуправления – совет и мэр с одним или несколькими заместителями. Совет и мэр могут избираться населением, но раздельно: отдельно голосуют за членов совета, отдельно – за мэра. Мэр и его заместители могут избираться также советом коммуны, как во Франции. Иногда совет избирает коллегиальный орган: в Польше – правление во главе с избранным войтом. Никаких назначенных сверху администраторов – представителей государственной власти в коммуне нет. Что касается регионального звена муниципальных образований (региональных территориальных публичных коллективов), то существует несколько вариантом управления ими по этой системе. В административно-территориальных единицах одновременно действуют выборные советы – органы местного самоуправления и назначенные из центра чиновники, являющиеся представителями президента, правительства, всех министров правительства (в регионах и департаментах Франции, в областях Италии, в губерниях Индонезии, в губерниях и районах Таиланда и др.). Эти чиновники по уполномочию центра осуществляют на местах государственную власть, контролируя законность действий органов местного самоуправления. При таком варианте совет избирает свой исполнительный орган, единоличный или коллегиальный (председателя, джунту и др.), который руководит администрацией, подчиненной совету. Чиновник – представитель государства – имеет свою администрацию. В его ведении обычно находятся вопросы охраны порядка.

В ряде стран назначенные сверху представители государственной власти могут обратиться к главе государства или к правительству с предложением о роспуске избранного

совета и проведении новых выборов в связи с систематическим нарушением советом законодательства или его неработоспособностью. На практике это имеет место редко, но, например, так в 2002 г. был распущен городской совет Бухареста в Румынии.

Иберийская система управления на местах существует в Бразилии, во многих испаноязычных государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании ее теперь нет. В ряде стран она имеет существенные особенности: в Мексике она несколько иная, чем в Никарагуа, а в Аргентине не похожа на систему, существующую в Колумбии; в некоторых странах эта система близка к охарактеризованной выше романо-германской, хотя в странах Латинской Америки роль представителей центра всегда значительнее в силу широких полномочий президента. Кроме того, во многих странах Латинской Америки имеются крупные земельные латифундии и господство местных землевладельцев налагает существенный отпечаток на систему управления.

При иберийской системе местного самоуправления и управления население административно-территориальных единиц (в том числе общин, муниципий) избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т.п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета. Словом, алькальд сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. Правда, административная опека почти не применяется: алькальду как председателю совета предоставляются широкие возможности не принимать в совете решения, которые он же был вынужден позднее отклонить.

Есть и своеобразные системы местного самоуправления, такова панчаятская система в Индии, Непале, когда население выбирает два представительных органа: панчаят по управлению и судебный панчаят. Оригинальная система самоуправления существует в племенных образованиях Тропической Африки (вожди, советы старейшин), в Центральной Азии (общие советы аксакалов и советы аксакалов по отдельным вопросам жизни села) и т.д.

Система советов принципиально отличается от рассмотренных выше. Она применяется в странах тоталитарного социализма. Совет (народный совет, совет депутатов трудящихся, народный комитет, иной представительный орган на местах) рассматривается не как орган местного самоуправления, а как орган государственной власти и, свою очередь, он избирает другой государственный орган – исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления в данной административно-территориальной единице. Члены исполкома являются руководителями отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляют отдельными сферами местной жизни (образованием, здравоохранением, торговлей, местной промышленностью и т.д.). Такая система создается во всех административно-территориальных единицах. Лишь в мелких населенных пунктах совет может избрать не исполком, а председателя и секретаря совета, которые ведают исполнительной деятельностью. Иногда наряду с исполнительным комитетом совет избирает постоянный комитет, который между сессиями совета осуществляет его полномочия (в Китае это постоянный комитет местного собрания народных представителей). Чиновники общей компетенции в административно-территориальные единицы для контроля за деятельностью советов сверху не назначаются, но советы как органы государственной власти подчинены по вертикали вышестоящим представительным органам (советам). Советы могут решать не только местные, но и общегосударственные вопросы. При руководящей роли

коммунистической партии деятельность советов практически направляется её местными органами и организациями.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. В административно-территориальные единицы, особенно крупные, назначаются военные губернаторы и коменданты, которые, в свою очередь, назначают офицеров в нижестоящие административно-территориальные единицы. Назначенные должностные лица осуществляют управление на основе единоначалия с применением методов военного регулирования.

В научной литературе, посвященной местному управлению и самоуправлению, существуют две преобладающие теории: общинная и государственная. Каждая из них имеет множество вариантов. В общем виде общинная теория исходит из того, что существуют два основных вида публичной власти: государственная власть и власть местного самоуправления. Первую от имени всего общества осуществляют центральные государственные органы (глава государства, парламент, правительство) и их представители на местах (губернаторы, префекты и т.д.). Вторую – власть местного самоуправления – реализуют от имени определенного местного коллектива (района, города и т.д.) избираемые этим коллективом местные органы (советы, мэры городов и т.д.).

С точки зрения общинной теории важную роль в выборе той или иной организационной формы местного самоуправления играет характер административно-территориальной единицы. При этом различают естественные и искусственные поселения, объединения людей по территориям. Если естественные административно-территориальные единицы сложились исторически, когда люди объединялись для совместной жизни и труда (общины, коммуны), то искусственные, как правило, образовывались в ходе проводимых государственной властью сверху районирований государственных территорий, разделяя ее на области, районы. В таких административно-территориальных единицах государство могло назначать своих представителей либо как единственных полновластных администраторов на данной территории, как, например, до недавнего времени в Польше премьер-министр назначал воеводу в воеводство, либо совместно с избираемыми населением местными представительными органами. В тех из них, где есть одновременно и назначаемые, и выборные органы, их полномочия законом разделены. Обычно за местным представительным органом остаются решающие полномочия в отношении местного бюджета, а представитель государства осуществляет контроль за законностью решений органов местного самоуправления и обеспечивает общественный порядок.

В искусственных единицах нередко создаются делегатуры различных министерств. Назначенное должностное лицо имеет общую компетенцию и обычно выступает как представитель каждого из всех министерств, но иногда некоторые делегатуры ему не подчинены.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что если местные органы и избираются населением, то они, тем не менее, являются представителями государственной власти. Сторонники этой теории не отрицают, что местное самоуправление обладает своеобразием, определенной автономией, самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного механизма, частью целостной структуры по управлению обществом. Местные органы самоуправления действуют в соответствии с законодательством, принятым органами государственной власти, в рамках определенных ею полномочий, под контролем центра. При этом управление на местах в первую очередь создается для удобства управления со стороны государства, поскольку центральное правительство технически не может само обеспечить управление во всех административно-территориальных единицах и не способно управлять только через своих уполномоченных. Государственная теория отрицает деление

административно-территориальных единиц на естественные и искусственные и утверждает, что ими могут управлять только представители государства, а при таких представителях могут создаваться выборные совещательные органы из местного населения.

Таким образом, местное управление, отражая локальные интересы, в то же время зависит от центральных властей и является своеобразным продолжением государственной машины, подчинено контролю со стороны центральных властей и обязано участвовать в реализации государственной политики на местах. Для характеристики функционирования отдельных институтов власти на местном уровне есть необходимость обсудить соотношение понятий «*местное управление*» и «*местное самоуправление*». В юридической литературе данному вопросу уделено большое внимание. По мнению большинства ученых, это – разные понятия, которые обозначают две различные системы, функционирующие на местном уровне. Под *местным управлением* понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие интересы правительства на местах, а под *местным самоуправлением* – местные, представительные органы, избираемые в пределах конкретной административно-территориальной единицы. Однако такое разграничение нельзя применить ко всем государствам мира. Например, в странах англосаксонской системы права (Великобритания и др.) отсутствуют назначаемые сверху представители центра на местах, а в законодательстве этих стран используется термин «*местное управление*». Конституции Испании и Греции не употребляют термин «*местное самоуправление*». Там применяется понятие «местная администрация». Термин «муниципалитет», «муниципальный орган» в некоторых странах равнозначен понятию органа местного самоуправления – избираемого органа. В США и в Великобритании муниципальными органами называются только городские органы, в других государствах – это любые избираемые органы.

В каждом государстве имеются свои особенности в способах управления на местном уровне. Даже в странах, относящихся к одной правовой «семье», *местное самоуправление* обладает неповторимыми чертами. В Великобритании оно не совсем схоже с теми формами, которые существуют в штатах США. Свои особенности имеют принадлежащие к континентальной «правовой семье» Италия и Франция. В странах, где действует мусульманское право, управление на местах отличается иногда коренным образом (Египет и ОАЭ). Даже в составных частях (субъектах) одного и того же федеративного государства местное самоуправление может иметь разные организационные формы. В Германии, например, существует четыре разные модели управления в общинах: южногерманская, северогерманская и др. Управление в округах и районах в отличие от общин в основном однотипно по всей стране.

В Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. (ст. 3) под *местным самоуправлением* понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Одним из интересных примеров является опыт Польши. С 1997 г. в Польше действует новая Конституция, в преамбуле которой закреплена основа децентрализации государственной власти, что, в свою очередь, составляет новую философию государства, основанную идее солидарности общества. Территориальная децентрализация, в соответствии со ст. 15 Конституции, не предоставляет каких-либо привилегий для локальных и региональных властей, как это было раньше в коммунистический период, в виде поблажки правящей партийной элите, но составляет основу государства. В ст. 16 Конституции определено, что сообщество жителей территориальной единицы имеет право на самоуправление. Таким образом, узаконено самоуправление в Польше для жителей определенной территориальной единицы. Самоуправленческие единицы исполняют публичные и общественные поручения от собственного имени и несут

в соответствии с этим ответственность. В настоящее время в Конституции закреплено самоуправление региональное и локальное, где помимо существующей гмины введена новая административно-территориальная единица – повет (район). Характерным для Польши является то, что под региональным самоуправлением подразумевается самоуправление и на уровне воеводств (п. 2 ст. 164).

Понятие и виды органов местного управления и самоуправления. Под *органами местного самоуправления* понимаются органы местных самоопределяющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий в рамках предоставленным им законодательством того или иного государства. Место органов самоуправления определяется обеспечением такой системы децентрализации управления, при которой данная система управления более подходящая для обеспечения интересов населения на местах. Органам местного самоуправления принадлежит важное место в демократической системе управления обществом и государством, где сочетается принцип децентрализации с принципом организации и осуществления власти на местах, обеспечивающий самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления местными делами в системе управления обществом и государством

Система органов местного самоуправления определяется наличием определенных элементов и отношениями между ними. Российская исследовательница Щугрина Е.С. классифицирует взаимоотношения между органами местного самоуправления по различным основаниям.

1. По способу образования органов:

– глава местного самоуправления избирается всем населением; избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов; назначается представительным органом местного самоуправления по результатам конкурса;

– представительный орган местного самоуправления избирается на основе мажоритарной системы; избирается на основе пропорциональной системы; избирается на основе смешанной системы;

– исполнительный орган формируется главой местного самоуправления с согласия представительного органа местного самоуправления; в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа, в остальной части – самостоятельно.

2. По месту главы местного самоуправления в структуре органов местного самоуправления:

– глава местного самоуправления возглавляет местную администрацию;

– глава местного самоуправления возглавляет представительный орган местного самоуправления;

– глава местного самоуправления возглавляет и представительный и исполнительный орган.

3. По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и представительным органом:

а) участие главы местного самоуправления в работе представительного органа местного самоуправления:

– глава местного самоуправления организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса;

– глава местного самоуправления принимает участие в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса (возможно не по всем вопросам, отнесенным к компетенции представительного органа);

б) право отлагательного вето:

– глава местного самоуправления имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления;

– глава местного самоуправления не имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления.

– По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и исполнительным органом:

– глава местного самоуправления лично руководит деятельностью исполнительного органа местного самоуправления;

– глава местного самоуправления осуществляет общее руководство, а оперативное управление осуществляет назначенный (нанятый на контрактной основе) руководитель (управляющий) администрации;

– глава местного самоуправления не участвует в деятельности исполнительного органа местного самоуправления, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) администрации.

Таким образом, если рассматривать не всю систему управления на местах, а лишь местное самоуправление, то, здесь можно выделить четыре основные модели:

1) полностью представительную модель. При применении данной модели все органы самоуправления, имеющие общую компетенцию (мэр, совет), а также контрольный орган (контрольный комитет, ревизионная комиссия) избираются гражданами;

2) представительно-непрямую модель. Представительный орган (совет) избирается гражданами и в свою очередь избирает мэра и контрольный орган; назначаемые мэром чиновники-руководители местных служб утверждаются советом или согласуются с ним;

3) представительно-делегированную модель. Представительный орган местного самоуправления составляется из частично избранных населением депутатов, а частично из председателей нижестоящих представительных органов общинного звена, которые входят в совет регионального территориального публичного коллектива по должности. Мэр может избираться советом, а в крупных городах назначается правительством;

4) непосредственно-общинную модель, применяемую в мелких населенных пунктах.

ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

ТЕМА: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. В текстах конституций найти различные виды норм по характеру содержащихся предписаний, по отношению свободы субъекта, по значению в механизме правового регулирования, по функциональной направленности, по действию во времени (по три примера на каждую норму из 3 конституций различных государств).

Задание № 4. Определить институты конституционного права на основе анализа содержания 2-3 Конституций зарубежных государств.

Задание № 5. Заполните схему:

Задание № 6. Найдите ошибку и определите понятие:

Методами познания конституционного права являются: сравнительный анализ, историко-сравнительный анализ, метод конкретного правового анализа, аналитический метод _____

_____

_____

_____

Задание № 7. Добавьте необходимое:

Основными принципами конституционного права являются: народный суверенитет, права и свободы человека и гражданина _____

Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 8. Определите юридическую иерархию источников конституционного права на примере стран с романо-германской, англо-саксонской и мусульманской правовой системой.

Задание № 9. Подготовка и защита эссе на тему «Основные тенденции развития конституционного права на современном этапе»:

ТЕМА: ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИИ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Приведите содержание статей Конституций Франции, Италии, Японии, регулирующих порядок принятия и изменения основного закона.

Задание № 4. Проведите сравнительный анализ порядка принятия и изменения конституций США, Германии, Великобритании. Отметьте и обоснуйте:

- «жесткие» или «гибкие» данные конституции;
- какой порядок принятия и изменения конституций более демократичен.

Задание № 5. Используя содержание текстов статей Конституций, опишите порядок образования и сроки полномочий органов конституционного контроля в Японии, Испании и Германии.

Задание № 6. Найдите правильное определение:

Конституции	**Определение**
Гибкие	Конституции, которые могут быть изменены в упрощенном порядке, то есть путем принятия обычного закона.
Жесткие	Конституции, которые могут быть изменены только путем усложнений процедуры, требующей квалифицированного большинства голосов членов Парламента.

Задание № 7. Заполните таблицу «Классификация конституций».

Критерии	**Виды**	**Названия государств**
По способу принятия	Октроированные	
	Договорные	
	Народные	
По способу изменения	Гибкие	
	Жесткие	
	Особо жесткие	
По форме	Писаные	
	Неписаные (смешанные)	
По объему	Развернутые	
	Неразвернутые	

По форме правления	Монархические	
	Республиканские	
По оформляемому политическому режиму	Демократические	
	Недемократические	
По форме государственно-территориального устройства	Унитарные	
	Федеративные	

Задание № 8. Заполните таблицу «Характеристика конституции».

Основные черты	
Основные функции	
Юридические свойства	

Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 9. Проклассифицируйте конституции 3 государств:

Название государства, год принятия конституции	**По форме: писаные и неписаные**	**По порядку издания: народные (парламентом, специальным органом, референдумом) и октроированные (дарованные)**	**По способу изменения: «гибкие» и «жесткие»**	**По периоду действия: постоянные и временные**	**По времени происхождения (по поколениям)**	**По количеству статей: развернутые и неразвернутые**
Туркменистан Конституция 2008 г.	Писанная	Народная (парламентом)	Жесткая	Постоянная	4-е поколение	Неразвернутая – 117 ст.

Задание № 10. Заполнить таблицу, включающую 5 государств, годы принятия действующих конституций, название органов конституционного контроля и особенности конституционного контроля.

№ п/п	**Государство**	**Год принятия действующей конституции**	**Название органа конституционного контроля**	**Особенности конституционного контроля**

Задание № 11. Подготовка и защита эссе на тему «Конституция как явление культуры современного общества».

ТЕМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Письменно укажите условия и особенности вступления в гражданство в 2–3 государствах (например, в Аргентине, Финляндии и Иране).

Задание № 4. Письменно укажите обязанности, закрепленные в конституциях (например, в Японии, Бразилии, Испании).

Задание № 5. Распределите данные права по группам: личные, политические, социально-экономические, культурные.

– Право на свободу и личную неприкосновенность;

– Право на достоинство личности;

– Право на неприкосновенность жилища;

– Право на участие в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе;

– Право на участие в отправлении правосудия;

– Право обращений или петиций (то есть обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления);

– Право на национальную и культурную самоидентификацию;

– Свобода совести и свобода мысли;

– Право на судебную защиту;

– Свобода вероисповедания (каждый человек может придерживаться любой религии, или создать свою собственную);

– Право собственности (некоторыми правоведами относится к экономическим; во Франции признано одним из основных личных прав со времён Великой французской революции);

– Право на жизнь;

– Свобода слова (свобода информации);

– Право на гражданство;

– Право на объединение (свобода союзов);

– Свобода собраний (право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, демонстрации, шествия);

– Свобода средств массовой информации;

– Право на участие в культурной жизни;

– Академические свободы;

– Избирательные права (активное и пассивное субъективное избирательное право: избирать и быть избранным);

– Право на образование;

– Свобода предпринимательства (право на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность);

– Право на частную собственность;

– Трудовые права (право на труд и свободу труда);

– Право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства;
– Право на социальное обеспечение;
– Право на жилище;
– Право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
– Право на справедливое взимание налогов;
– Свобода творчества (свобода литературного, научного и других видов творчества и преподавания);
– Право на неприкосновенность частной жизни;
– Право на благоприятную окружающую среду;
– Свобода передвижения и выбора местожительства;
– Свобода выбора национальности и языка общения.

Задание № 6. Соедините страну и годы оседлости, необходимые для приема в гражданство:

Ценз оседлости	**Страна**
3 года	Чад
5 лет	Швейцария
7 лет	Бразилия
10 лет	Венгрия
12 лет + оплата	Алжир
15 лет	Бахрейн
25 лет	Франция
для тех, кто из АЭ – 15 лет	Италия
	Швеция
	Канада
	Испания

Задание № 7. Решите кроссворд на тему «Конституционно-правовой статус человека и гражданина».

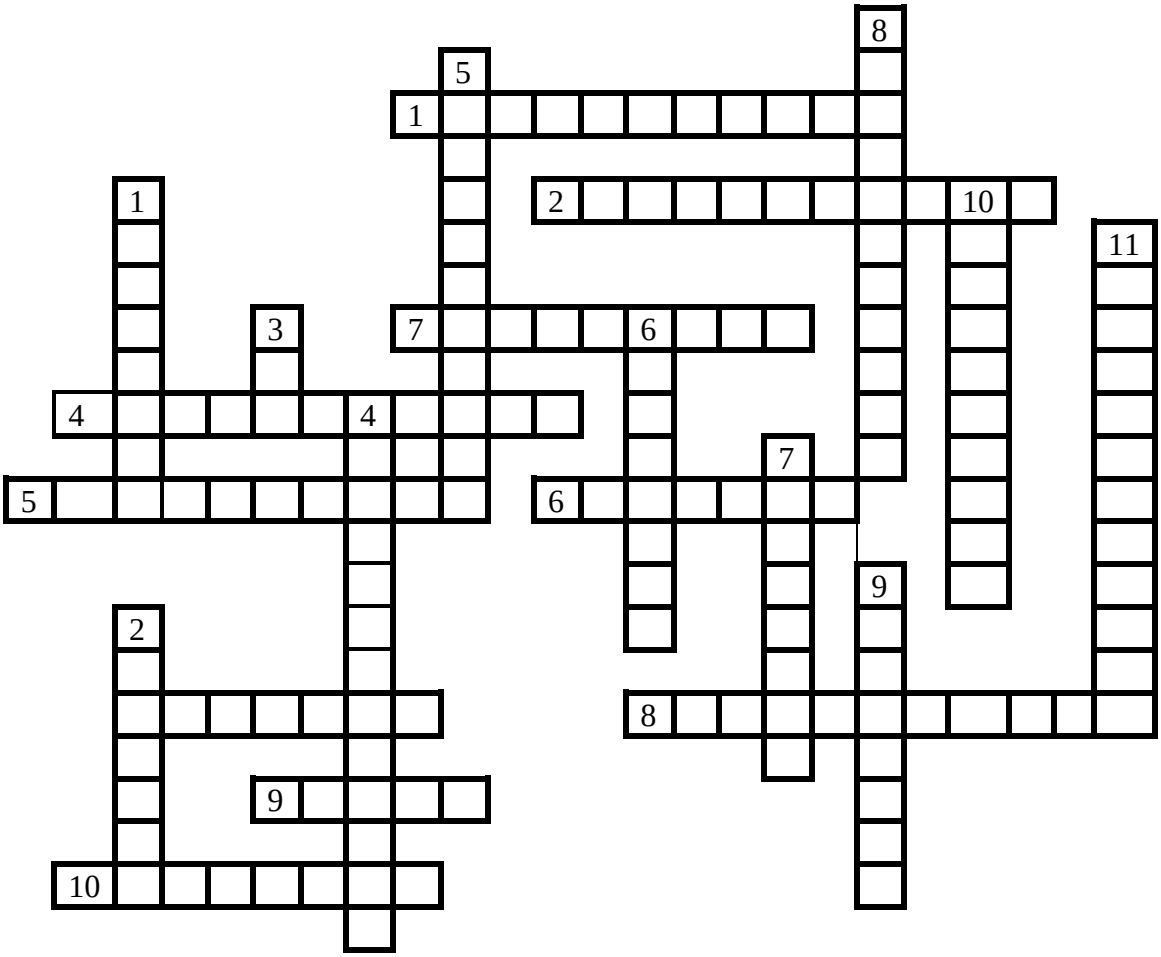
По горизонтали:

1. Нормативный правовой акт высшей юридической силы государства или государственно-территориального образования в федеративном государстве, закрепляющий основы политической, правовой и экономической систем данного государства или образования, основы правового статуса личности.
2. Способ приобретения гражданства, который предполагает упрощенный порядок приобретения гражданства, если родители данного лица были или являются гражданами страны.
3. Один из способов приобретения и прекращения гражданства, заключается в выборе гражданства при изменении государственной принадлежности территории.
4. Принадлежность лица к определенному государству.
5. Термин, применяемый в государствах с монархической формой правления для обозначения принадлежности лица к данному государству.
6. Лицо без гражданства, т.е. физическое лицо, не имеющее какого-либо гражданства или подданства и не обладающее доказательствами, которые могли бы установить принадлежность его к какому-либо гражданству или подданству.

7. Выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашением части территории прежнего государства новым независимым государством, когда лицо может оставить прежнее гражданство или выбрать новое.
8. Форма международного сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Заключается в аресте и передаче одним государством другому (по запросу последнего) лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, либо осуждённого преступника.
9. Система регулирования общественных отношений, которой присущи нормативность, формальная определенность в официальных источниках и обеспеченность возможностью государственного принуждения.
10. Совокупность государственных средств и способов для осуществления лицом своих прав.

По вертикали:

1. Лицо с двойным гражданством;
2. Наличие возможности выбора варианта и реализации (обеспечение) исхода события. В «Декларации прав человека и гражданина» (1789, Франция) трактуется как возможность «делать всё, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом».
3. Государственный орган, осуществляющий правосудие, представляющий возможность восстанавливать и защищать права и свободы человека и гражданина.
4. Юридический процесс приобретения гражданства на основе добровольного желания соискателя гражданства. Выделяют: регистрацию и дарование гражданства.
5. Особая политическая организации общества, которая распространяет свою власть на всю территорию страны и её население, располагает для этого специальным аппаратом управления, издаёт обязательные для всех веления и обладает суверенитетом.
6. Приобретение гражданства по рождению.
7. Общежитейский и научный термин, обозначающий: 1) человеческого индивида как субъекта отношений и сознательной деятельности (лицо, в широком смысле слова) или устойчивая система социально-значимых черт, характеризующих индивида как члена того или иного общества или общности.
8. Составная часть правового статуса личности. Тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, и этим следует объяснить то обстоятельство, что они закрепляются в конституциях государств.
9. Форма государственного правления, в которой власть передаётся по наследству.
10. Лицо, находящееся на территории данного государства, но состоящее в гражданстве другого государства.
11. Добровольное или принудительное выселение за пределы родины, обычно сопровождаемое лишением гражданства или отказом от первоначального гражданства. Законодательство о гражданстве некоторых государств (напр., США) в той его части, которая касается утраты гражданства.



Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 8. Письменно укажите условия и особенности вступления в гражданство в 2–3 государствах (например, в Аргентине, Финляндии и Иране).

Задание № 9. Решите задачи и ответьте на вопросы:

∗ У супругов: итальянского гражданина и французской гражданки, находящихся в служебной командировке в Аргентине, родился ребенок. Гражданство какой страны он получает?

А) отца

Б) матери

В) по согласию супругов

Г) по решению главы государства Аргентины

Д) аргентинское гражданство по праву почвы

Е) остается лицом без гражданства

∗ Лицо, имеющее гражданство Польши, Канады и Перу (множественное гражданство), выдвинуто кандидатом на должность президента Польши. Лицо удовлетворяет всем условиям, требуемым для кандидата в президенты. Имеет ли право он баллотироваться?

А) имеет право баллотироваться

Б) не имеет такого права

В) не должен быть зарегистрированным в качестве кандидата

Г) должен быть зарегистрированным, но в случае избрания президентом Польши отказаться от другого гражданства.

* Гражданин Канады, выдающийся ученый, приглашен для работы в Алжир. По приезде в Алжир, канадский гражданин, поскольку он там должен оставаться на длительный срок, решил сразу приобрести гражданство Алжира. Что он должен сделать?

А) подать заявление в соответствующий орган о приеме в гражданство

Б) обратиться к алжирскому правительству, которое пригласило его на работу, с просьбой оформить алжирское гражданство

В) не подавать заявления, поскольку один из сотрудников академии, где начал работу канадский гражданин, сказал ему, что ему как известному ученому автоматически могут дать гражданство Алжира

Г) воздержаться от подачи заявления

ТЕМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Укажите основные элементы структуры конституционного строя:

1.
2.
3.
4.

Задание № 4. Дайте характеристику основным теориям демократии. Заполните таблицу:

Вид теории		
Общая характеристика		
Характеристика институтов		

Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 5. Заполните таблицу:

Основные подсистемы общественного строя	**Конституционные принципы правового регулирования**	**Институты подсистемы**	**Примеры государств**
Экономические отношения			
Социальные отношения (в узком смысле слова)			
Духовно-культурные отношения			
Политические отношения			

ТЕМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария:

Задание № 2. Исключите лишнее слово:

а) Президент, монарх, политические партии.

б) Избирательные системы, партийные системы, парламент.

в) Централизация, децентрализация, референдум.

г) Концентрация, уния, деконцентрация.

д) Федерация, правительство, конфедерация.

е) Конституция, конституционное право, основной закон.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 3. Выполнение теста по теме.

Задание № 4. Сделайте схему структуры органов государственной власти в 5 различных государствах (указав все ветви власти, органы, которые к ним относятся, как называются, состав, способ формирования).

Задание № 5. Составьте схему с указанием структуры Конгресса США и его взаимоотношений с президентом, правительством и верховным судом.

Задание № 6. Укажите внешние характеристики государства, подкрепив текстом конституции – правовое, демократическое, социальное, светское… на примере 4-5 государств.

Задание № 7. Найдите подтверждение принципов внешней политики в текстах Конституций 3-4 государств.

Задание № 8. Проанализируйте тексты Конституций и учебную литературу и найдите статьи, которые четко регламентируют правовой статус профсоюзов?

Задание № 9. Заполните таблицу. Укажите существенные признаки органа государственной власти:

1.
2.
3.
4.
5.

Задание № 10. Конституционно-правовые функции государства.

Внутренние функции государства	Внешние функции государства

Задание № 11. Заполните схему «Виды конституционно-правовой регламентации статуса политических партий»

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.

Задание № 12. Орган государственной власти понимается как:

Задание № 13. Установите соответствие между понятием и определением.

Название государства	**Определение**
Социальное государство	Конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод и соответствующие государственные обязанности.
Правовое государство	Конституционное установление обязанности государства, его органов, учреждений, должностных лиц и служащих действовать в рамках конституции и законов плюс действенный механизм реализации прав и
Демократическое государство	Организация государства открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных интересов.
Светское государство	Отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности.
Клерикальное государство	Государство с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику, а школьное образование в обязательном порядке включает изучение церковных догматов.

Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 14. Решите задачи и ответьте на вопросы:

∗ Гражданин ФРГ, подал заявление о вступлении в ряды членов партии «зеленых» и предоставил всем необходимые документы, рассмотрев заявление, ему дали ответ, что он не может быть принят в данную партию, т. к. он не имеет высшего образования.

Правильно ли поступила комиссия партии «зеленых»? Является ли правомерным отказ, если да, то докажите, ссылаясь на нормативный правовой акт, которым данный вопрос регулируются?

∗ Общественное объединение (N) в Германии действовало на протяжении 7 лет, на кандидатов не выдвигало на выборы в Бундестаг и Ландтаг. Государство передало партийные средства другим Партиям и объявило данное объединение утратившим статус партии.

Правомерно ли поступило государство, если да, то докажите, ссылаясь на нормативный правовой акт? Через сколько лет в Германии может утратить свой статус (ПП) если не будет выдвигать кандидатов в Бундестаг и Ландтаг?

∗ Политическая партия (N) выступает в Парламенте с вопросом об изменении территориальной целостности государства.

Будет ли рассмотрен этот вопрос? И может ли партия за этот вопрос быть привлечена к ответственности или лишена статуса?

Задание № 15. Подготовка и защита эссе по темам:

1. Церковь и государство в современном мире.
2. Конституционно-правовой статус политических партий (на примере ФРГ, Франции, РФ).
3. Значение конституционных характеристик государства как социального, правового, светского, демократического.

ТЕМА: ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

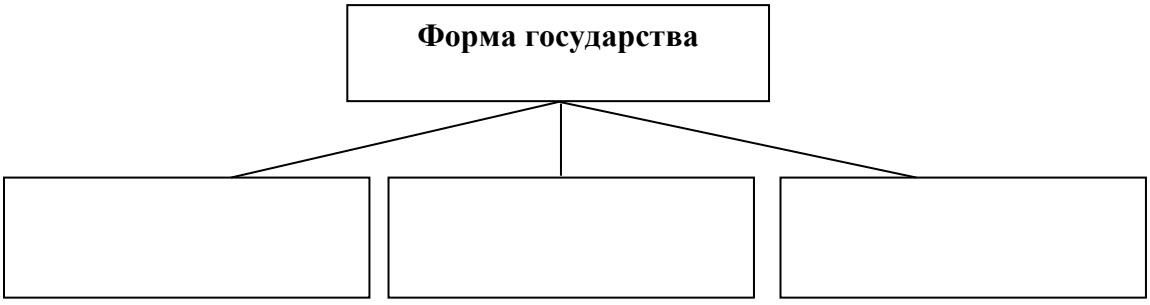
Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Установите соответствие между понятиями

1. Парламентская монархия	a) Великобритания
2. Дуалистическая монархия	b) Ливия
3. Парламентская республика	c) Вьетнам
4. Абсолютная монархия	d) США
5. Президентская республика	e) Швейцария
	f) Судан
	g) Испания
	h) Италия
	i) Франция
	j) ФРГ

Задание № 4. Укажите элементы формы государства



Задание № 5. Укажите основные разновидности форм правления государства

Форма правления	Основные разновидности	Названия государств
Республика	**1.**	
	2.	
	3.	
Монархия	**1.**	
	2.	
	3.	

Задание № 6. Назовите признаки:

Президентской республики	Парламентской республики	Смешанной (президентско-парламентской) республики

Задание № 7. Заполните таблицу «Классификация государств»

Критерии	Виды	Название страны
По уровню социально-экономического развития:	Высокоразвитые	
	Развивающиеся	
	Среднего уровня развития	
	Постсоциалистические	
По форме правления	Монархии	
	Республики	
По форме государственно-территориального устройства:	унитарные	
	федеративные	
	Конфедерации, содружества, регионалистские государства	
По политическим режимам:	демократические	
	недемократические	
По партийным системам:	с двухпартийной системой	
	с однопартийной системой	
	государства без партий	

Задание № 8. Назовите признаки:

Абсолютной монархии	Дуалистической монархии	Парламентской монархии

Задания, формирующие знания на уровне применения (8-10 баллов).

Задание № 9. Проведите сравнительный анализ формы правления, покажите общие и отличительные признаки, характеризующие форму правления указанных государств в следующих странах:

а) Франции, ФРГ, Великобритании;

б) Италии, Японии, Индии;

в) США, Франции, Германии.

Задание № 10. Проанализируйте текст конституций и определите форму правления следующих государств. Подтвердите Ваши суждения положениями конституций указанных государств:

а) Украины;

б) Франции;

в) США;

г) Польши.

Задание № 11. Сравните процедуру досрочного смещения Президента в США и России.

Задание № 12. Назовите и охарактеризуйте «нетипичные» формы правления в зарубежных странах.

ТЕМА: ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. РЕФЕРЕНДУМ

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Решите задачу: В стране действует мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства. Баллотировались четыре кандидата, подано 50 тыс. действительных бюллетеней. Кандидат А получил 26 тыс. голосов, Б – 10 тыс., В – 9 тыс., Г – 5 тыс. Кто избран? То же распределение голосов имеет место в стране, где действует мажоритарная система абсолютного большинства. Кто избран?

Задание № 4. Решите задачу: В стране действует мажоритарная система абсолютного большинства и два тура. Голоса за трех кандидатов распределились следующим образом: А – 4 тыс., Б – 3,5 тыс., В – 2.5 тыс. Кто избран? Никто не избран в первом туре – 0. Кто будет баллотироваться во втором туре?

Задание № 5. Решите задачу: В стране действует пропорциональная система с принципом естественной квоты. В данном многомандатном округе избирается 5 депутатов. Голосовали 55 тыс. избирателей, действительными признаны 50 тыс. бюллетеней. Баллотировалось 5 списков партий. Результаты голосования: партия А – 17 тыс. голосов. Б – 11 тыс., В – 10 тыс., Г – 8 тыс., Д – 4 тыс. Закон устанавливает дополнительное правило наибольшего избирательного числа. Какая партия и сколько мест получит?

Задание № 6. Решите задачу: Распределение голосов аналогично предыдущей задаче. Применяется система д'Ондта. Сколько мест получит каждая партия?

Задание № 7. Решите задачу: Ситуация аналогичная. Разрешается преференциальный вотум для одного кандидата. В списке партии А преференциями отмечены; № 3–5 преференций, № 1–4, № 5–2. В списке партии Б – № 3–1 преференция, в списках

В и Г нет преференций. Список возглавляют председатель местного отделения партии и его заместитель. Какие номера из списков кандидатов каждой партии (в списке каждой партии 5 имен) получает мандаты?

Задание № 8. Решите задачу: Ситуация аналогичная. Закон не разрешает преференций. Кто будет избран от партии А?

Задание № 9. Решите задачу: В стране действует мажоритарная система абсолютного большинства в два тура. Голоса за трех кандидатов распределились следующим образом: А – 4,5 тыс., Б – 4 тыс., В – 3 тыс. Кто избран? Кто будет баллотироваться во втором туре?

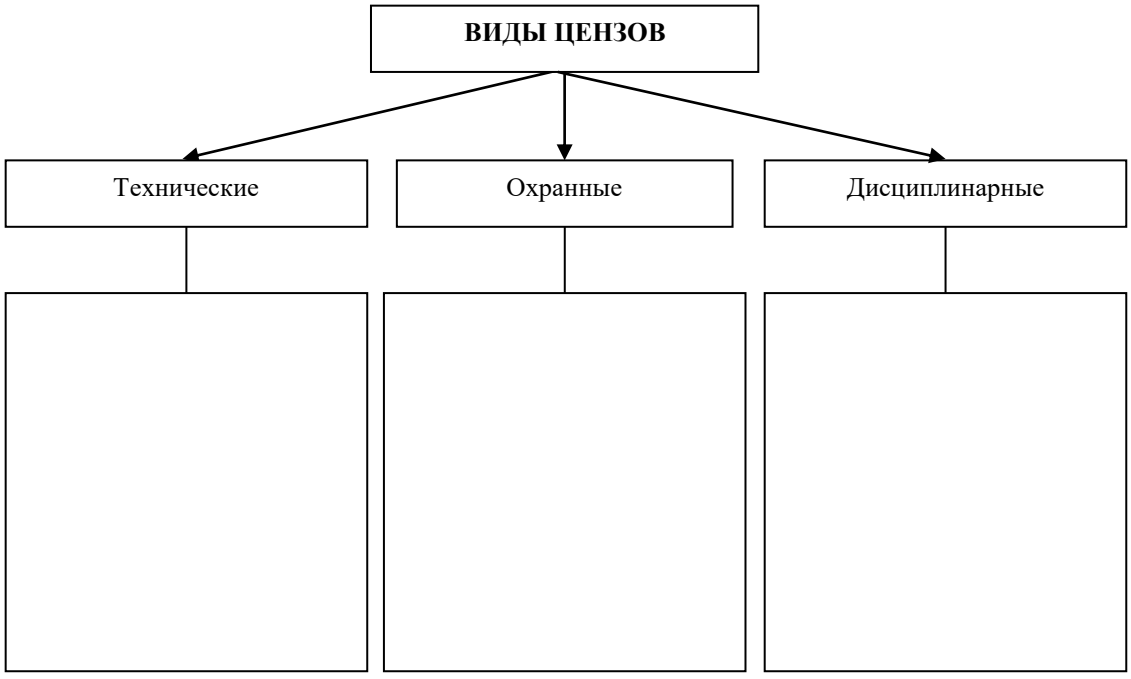
Задание № 10. Решите задачу: то же распределение голосов имеет место в стране, где действует мажоритарная система относительного большинства. Кто избран?

Задание № 11. Определите субъектов инициативы проведения референдума в европейских странах (3–5 государств). Заполните таблицу.

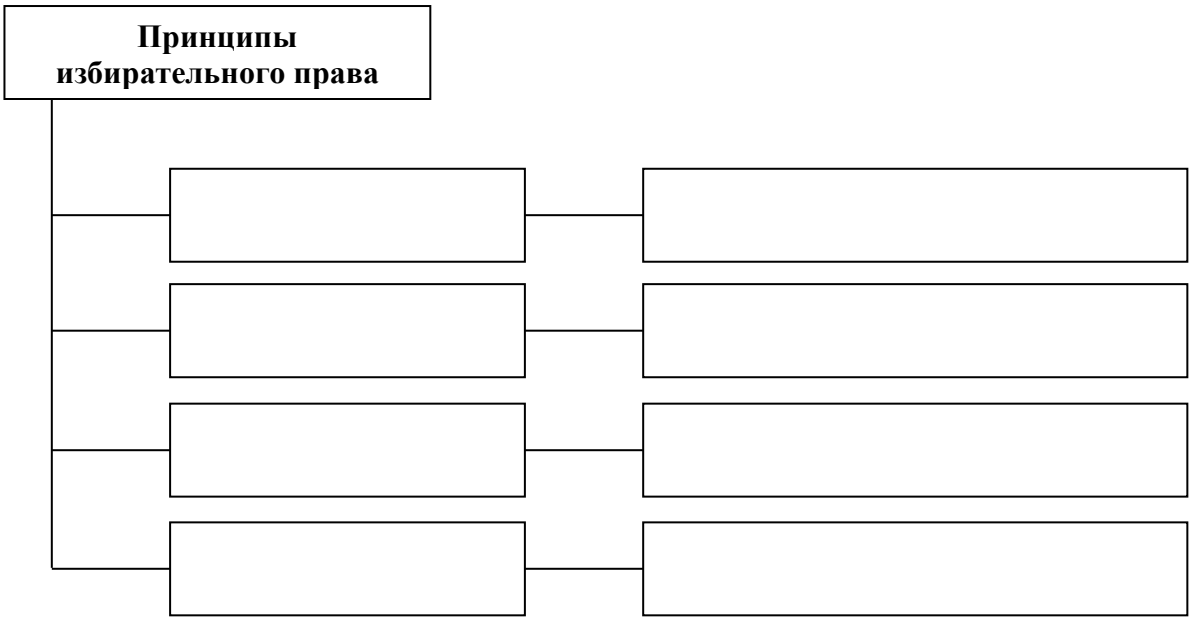
№ п/п	Название государства	Субъекты инициативы проведения референдума

Задание № 12. Укажите какие виды референдумов предусмотрены конституциями Испании, Франции, Италии, Германии.

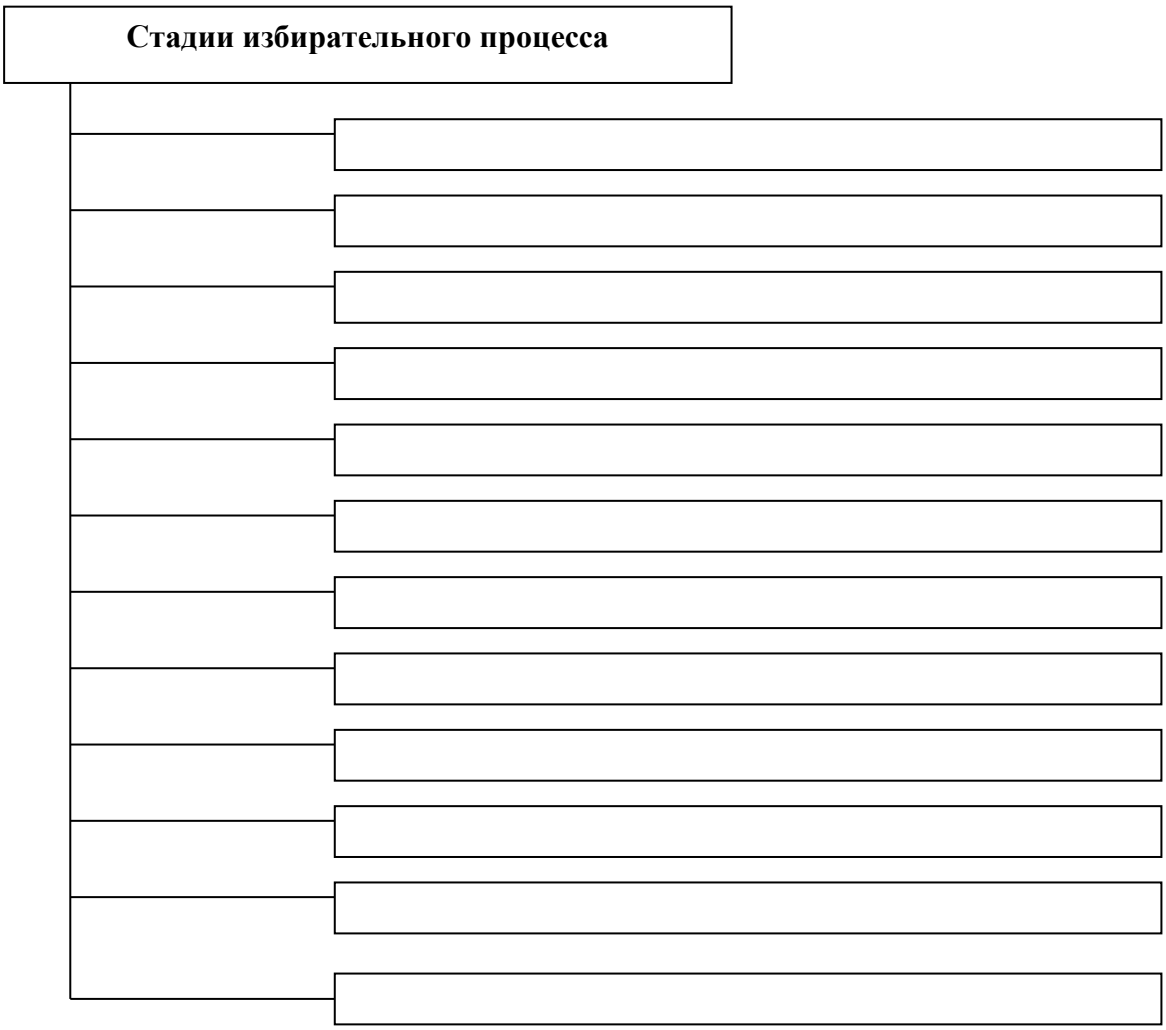
Задание № 13. Заполните схему:



Задание № 14. Заполните схему:



Задание № 15. Заполните схему:



Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 16. Решите задачу: Соперничают 6 партийных списков кандидатов: список партии А получил 250000 голосов избирателей, список партии Б – 70000, список партии В – 120000, список партии Г – 96000, список партии Д – 75000, список партии Е – 27000.

Сколько мест получит каждый список?

А. Если количество мест, которые нужно распределить – 12, при этом использовать методы делителей:

1. метод д'Ондта,
2. метод Империалли,
3. метод Сент-Лагюе,
4. модифицированный метод Сент-Лагюе,
5. датский метод.

В. Если количество мест, которые нужно распределить – 15, при этом использовать методы избирательной квоты:

1. метод Хэра,
2. метод Друпа,
3. метод Гогенбаха-Бишофа.

Распределение остатков произвести по правилу наибольшей средней и по правилу наибольшего остатка.

Задание № 17. Проанализируйте избирательный процесс на примере выборов Президента РФ и Президента Франции (сходства и различия). Составьте таблицу.

Задание № 18. Заполните таблицу: Преимущества и недостатки принятия государственных и самоуправленческих решений путем референдума.

№ п/п	Преимущества	Недостатки

ТЕМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. Используя тексты конституций и учебную литературу, покажите порядок образования палат парламентов в следующих государствах:

а) Великобритании, ФРГ, Италии, Румынии.

б) США, Франции, Японии и Мексики.

Отметьте, что общего в этом порядке и покажите особенности их формирования в каждой из этих стран.

Задание № 4. Определите структуру парламента следующих государств: США, Венесуэла, Великобритания, Португалия, КНР, Молдова, Болгария, Монако, Латвия, Литва, Польша, Украина, Туркменистан. Казахстан, ФРГ, Франция, Венгрия, Чехия, Румыния, Словакия, Дания, Бельгия, Швеция, Финляндия, Норвегия. Заполните таблицу:

Бикамеральные	Монокамеральные

Задание № 5. Укажите формы депутатской деятельности. Заполните таблицу:

№	Вид деятельности	Примеры государств	Особенности

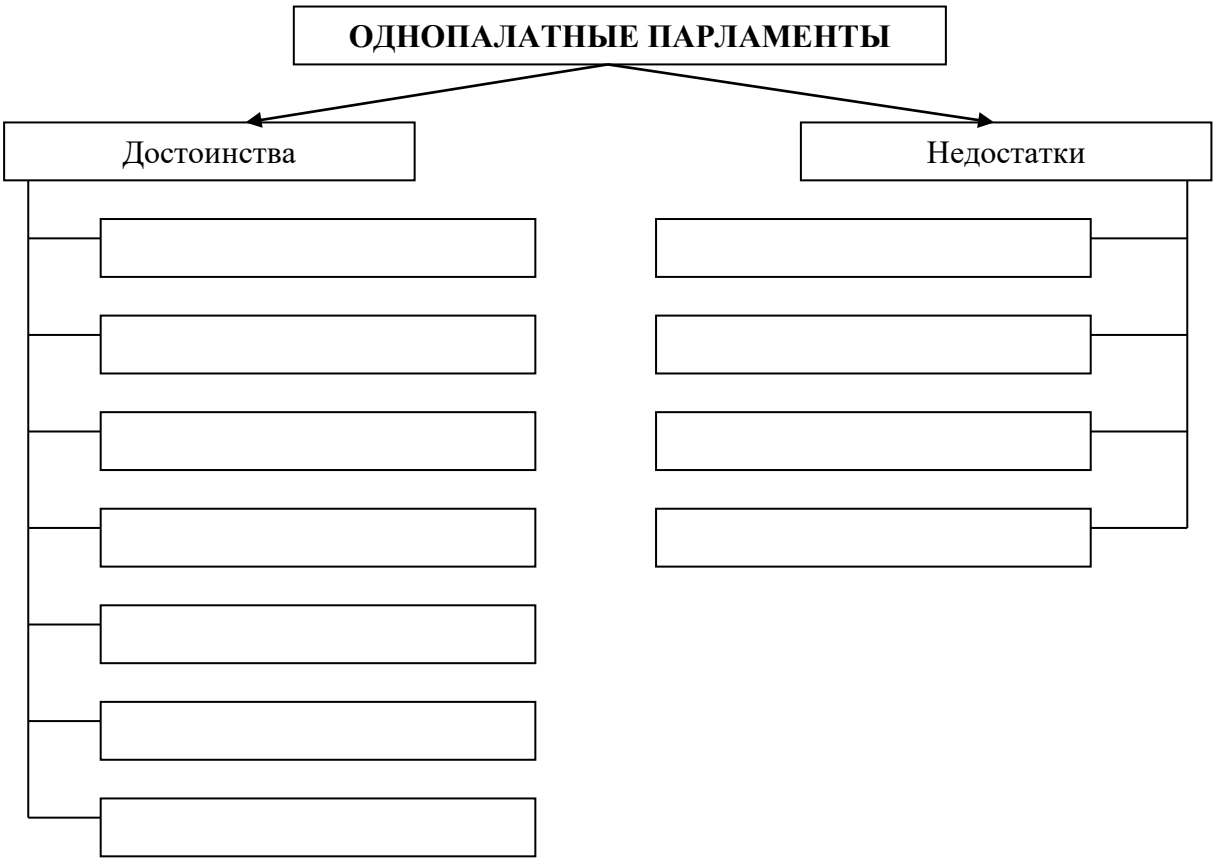
Задание № 6. Укажите стадии законодательного процесса. Заполните таблицу:

Стадии законодательного процесса	Особенности стадий законодательного процесса	Примеры государств
1. Внесение законопроекта	Субъекты законодательной инициативы:	
2. Обсуждение законопроекта	1. 2.	
3. Принятие закона парламентом или нижней палатой двухпалатного парламента	Способы голосования:	
4. Одобрение закона верхней палатой в случае бикамерального парламента	Способы преодоления возражений верхней палаты:	
5. Промульгация и опубликование законопроекта	Виды вето и способы его преодоления:	

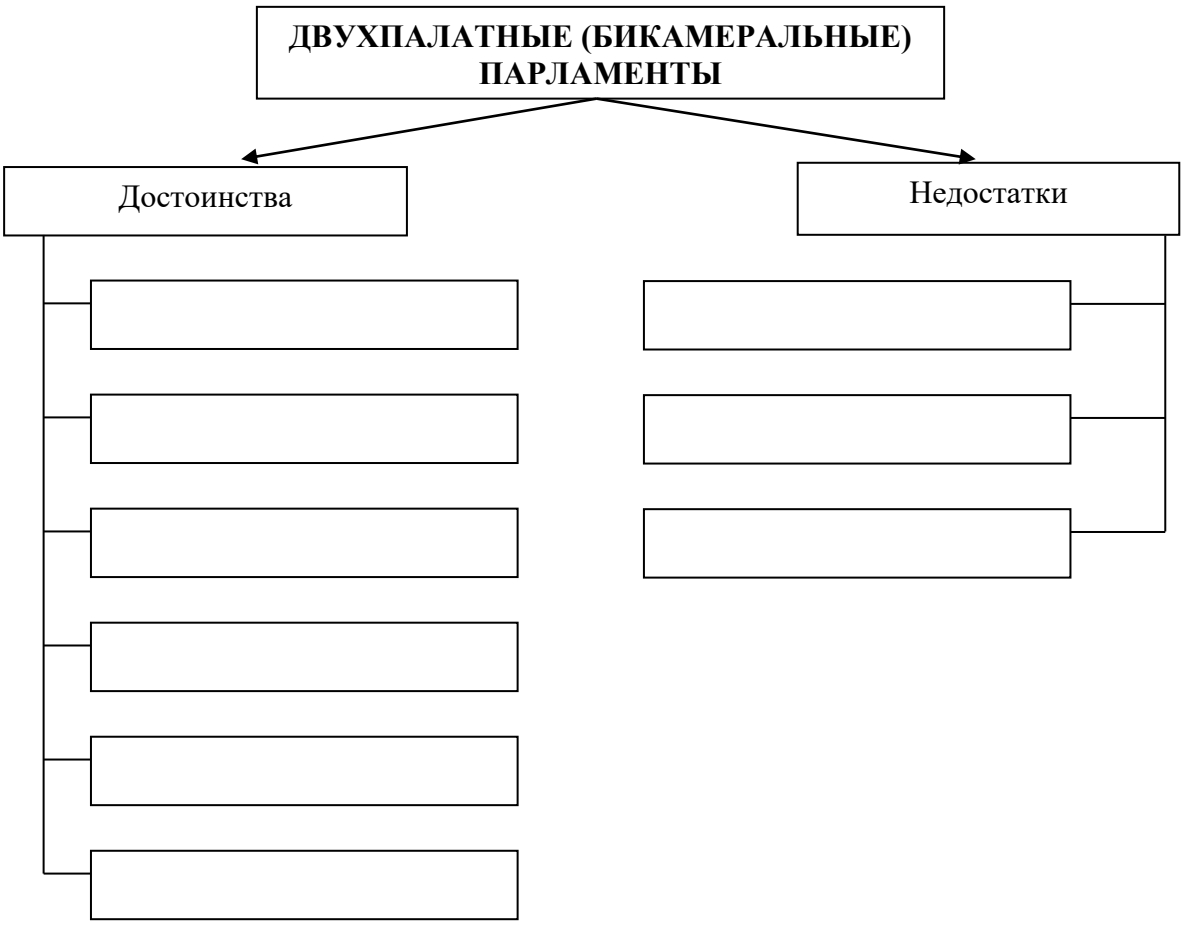
Задание № 7. Заполните таблицу «Компетенция Конгресса США»

Палаты Конгресса	Общая компетенция обеих палат	Специальная компетенция каждой из палат
Палата представителей		
Сенат		

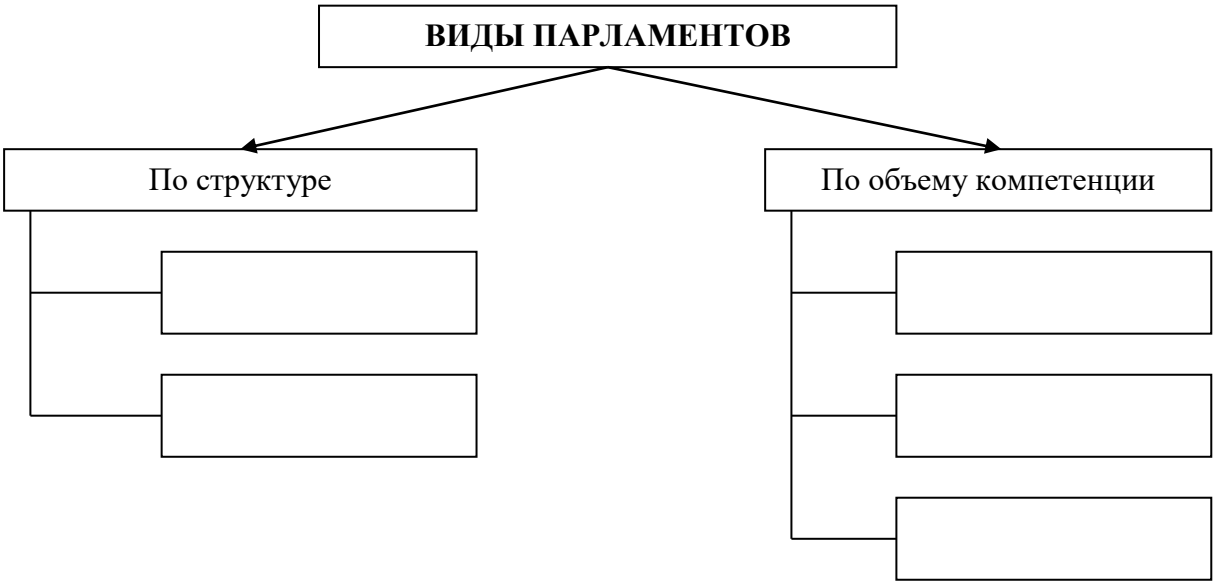
Задание № 8. Заполните схему:



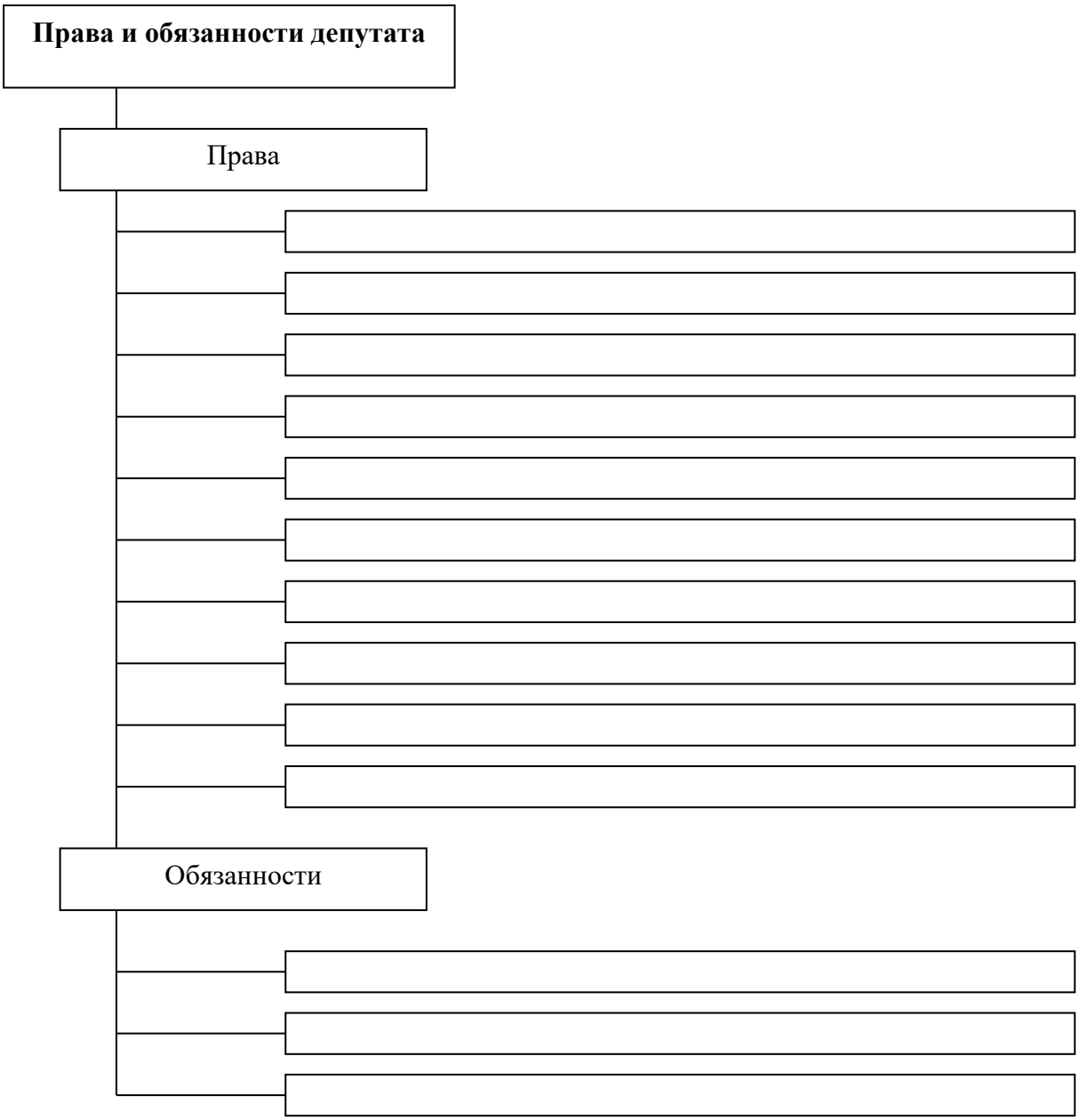
Задание № 9. Заполните схему:



Задание № 10. Заполните схему «Виды парламентов» (с указанием 3–5 государств):



Задание № 11. Заполните схему «Права и обязанности депутата»:



Задание № 12. Заполните таблицу «Способы формирования верхней палаты парламента»:

№ п/п	Способы формирования верхней палаты парламента	Примеры государств
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		

Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 13. Используя тексты конституций и учебную литературу, покажите кто является субъектом законодательной инициативы в США, ФРГ, Японии, Франции. И каковы способы её ограничения? Что общего в этом процессе и каковы особенности в каждой из этих стран?

Задание № 14. Какие формы парламентского контроля над деятельностью правительства используются в США, Италии, Болгарии, на Украине? Ответ необходимо сопровождать ссылками на соответствующие статьи конституций.

Задание № 15. Используя нормативную и учебную литературу, укажите особенности правового статуса членов парламента 2-3 государств. В каких случаях и в каких странах парламентариям предоставлено делегировать свое право голосовать?

Задание № 16. Используя тексты конституций и учебную литературу, сравните полномочия парламентов в США, ФРГ, Италии и Болгарии. Найдите общие черты и покажите особенности применительно к каждой стране. Заполните таблицу:

Государства	**Общие черты**	**Особенности**
США		
ФРГ		
Италия		
Болгария		

Задание № 17. Заполните таблицу «Формы парламентского контроля»

Формы парламентского контроля	**Их характеристика**	**Примеры государств**
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

ТЕМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Задания, формирующие знания на уровне узнавания (4–5 баллов).

Задание № 1. Заполнение глоссария.

Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения (6–7 баллов).

Задание № 2. Выполнение теста по теме.

Задание № 3. На основе анализа текстов конституций дайте характеристику основных полномочий главы государства Франции, США, Японии, Индии и порядок их осуществления в обозначенных областях. Отметьте сходные полномочия и полномочия, характерные только для главы государства каждой из этих стран. Заполните таблицу.

Полномочия	США	Японии	Индии	Франции
В области обороны				
В области законодательства				
В области исполнительной деятельности				
В области международных отношений				

Задание № 4. Используя содержание конкретных статей конституций и соответствующих законодательных актов, опишите порядок замещения должности главы государства:

а) в США, Италии, Японии;

б) ФРГ, Индии, Франции;

Укажите общие черты и особенности этого порядка в перечисленных странах.

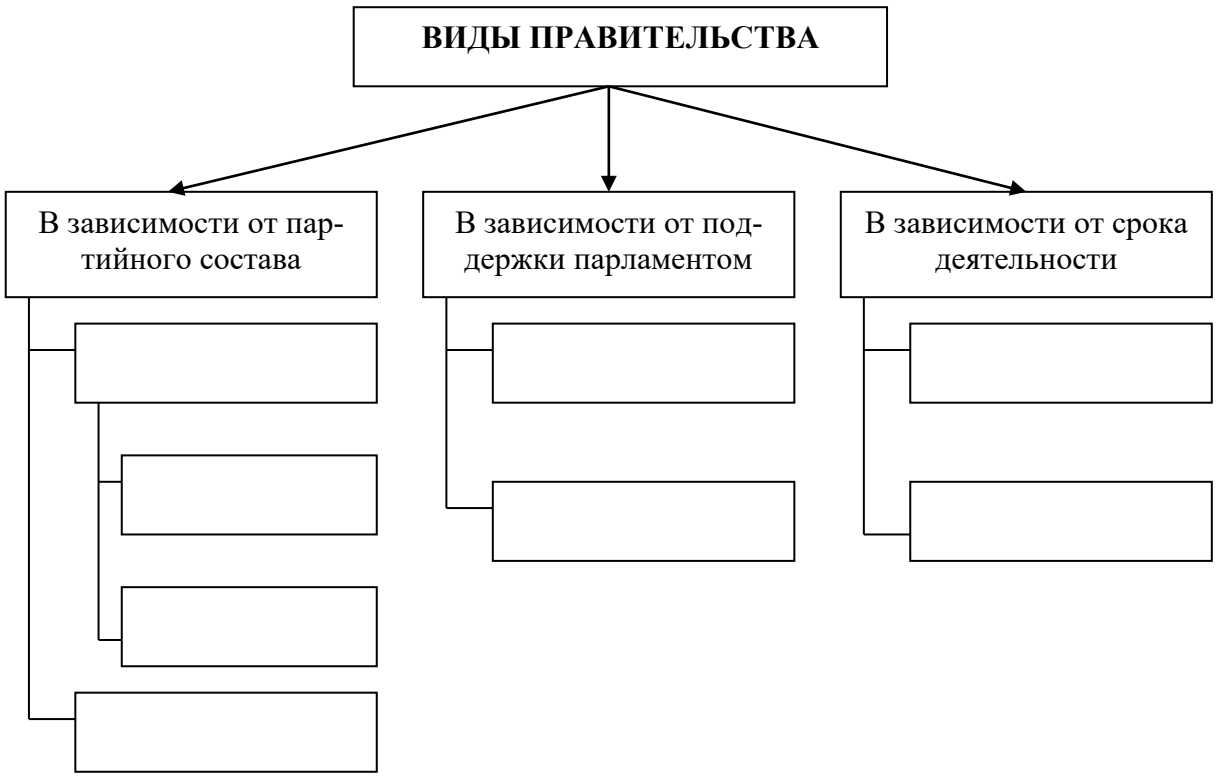
Задание № 5. Перечислить системы престолонаследия в монархиях. Заполните таблицу:

№ п/п	Название системы	Характеристика	Примеры государств

Задание № 6. Заполните таблицу «Способы избрания президента»:

№ п/п	Способ избрания	Примеры государств	Краткая характеристика	
			достоинства	недостатки

Задание № 7. Заполните схему «Виды правительства»:



Задания, формирующие знания на уровне применения (8–10 баллов).

Задание № 8. Используя содержание конкретных статей Конституций, опишите порядок образования и структуру правительств в указанных ниже странах:

а) Болгарии, ФРГ;

б) США, Италии;

в) Украины, Франции.

Задание № 9. Перечислите запрещенные виды деятельности лицам, занимающим посты министров в данных странах.

Задание № 10. Сравните характер регламентарной власти правительства Франции и Италии.

Задание № 11. Сравните систему конституционных взаимоотношений главы государства с правительством в США и Франции.

Задание № 12. Проведите сравнительный анализ правового положения главы правительства в следующих государствах:

а) ФРГ, Италии;

б) Франции, Великобритании;

в) США, Украины.

Создайте таблицу.

РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ

1. Термины «Государственное право» и «Конституционное право». Предмет конституционного права.
2. Методология конституционного права (традиции англосаксонской, романо-германской систем, социалистических и постсоциалистических стран).
3. Система государственного права (на примере США и стран Западной Европы). Место и роль государственного права в правовых системах.
4. Источники конституционного права зарубежных стран.
5. Определение Конституции, ее основные черты и функции.
6. Форма и структура конституций.
7. Объекты конституционного регулирования в демократических, авторитарных (и тоталитарных) странах.
8. Действие, принятие, изменение и отмена конституций зарубежных стран.
9. Классификация конституций зарубежных стран.
10. Конституционный контроль (надзор) (объекты конституционного контроля, виды и органы конституционного контроля). Политический конституционный контроль во Франции и на Кубе, американская и европейская системы судебного контроля.
11. Понятие и структура конституционно-правового статуса личности.
12. Гражданство и режим иностранцев (на примере мексиканской, американской, испанской конституций и конституций постсоциалистических стран).
13. Личные (гражданские) права, свободы и обязанности (сравнительный анализ конституций стран с демократическим и авторитарным режимом).
14. Политические права, свободы и обязанности (сравнительный конституционный анализ стран с демократическим и авторитарным режимом).
15. Социально-экономические права, свободы и обязанности (на примере западноевропейских, «социалистических» и постсоциалистических стран).
16. Социально-культурные права, свободы и обязанности (на примере западноевропейских, «социалистических» и постсоциалистических стран).
17. Гарантии и ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах.
18. Общественный строй и конституционное право в развитых западноевропейских, «социалистических» и постсоциалистических странах: понятие и их соотношение.
19. Конституционно-правовые принципы экономической деятельности в странах с демократическим и авторитарным режимом.
20. Государственная социальная политика (сравнительный конституционный анализ западноевропейских, постсоциалистических и социалистических стран).
21. Понятие государства как конституционно-правового института (на основе германской, испанской, мексиканской конституций, Федерального конституционного закона Австрии и др.).
22. Значение конституционных характеристик государства как социального правового, светского, демократического.
23. Конституционные принципы организации государства в различных странах, его внутренней и внешней политики.

24. Государственный аппарат. Конституционно-правовой статус государственных и самоуправленческих органов (на примере Испании, Италии, Японии, постсоциалистических стран).
25. Конституционно-правовой статус политических партий в зарубежных странах.
26. Конституционно-правовое регулирование статуса социально-экономических и социально-культурных общественных объединений и организаций в зарубежных странах.
27. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в зарубежных странах (США, Канаде, Западной Европе, мусульманских странах).
28. Конституционно-правовое регулирование религиозных отношений и статуса церквей в европейских, латиноамериканских и мусульманских странах.
29. Понятие формы государства. Классификация форм государства в конституционном праве.
30. Понятие формы правления. Классификация форм правления в конституционном праве.
31. Монархия, разновидности монархической формы правления (абсолютная, дуалистическая и парламентарная монархия).
32. Республика, типы республиканского правления (президентская, парламентарная, смешанная (полупрезидентская), теократическая республики).
33. Понятие и виды выборов.
34. Понятие и принципы избирательного права.
35. Правовое регулирование подготовки и проведения выборов в зарубежных странах.
36. Голосование и определение результатов выборов. Общая характеристика видов избирательных систем (сравнительно-конституционный анализ стран с демократическим и авторитарным режимом).
37. Мажоритарная избирательная система и ее разновидности.
38. Общая характеристика, особенности преимущества и недостатки пропорциональной избирательной системы (на примере зарубежных стран).
39. Референдум (на основе обзора конституций Франции, Италии, Швейцарии, Бразилии). Общая характеристика и виды.
40. Понятие, отличительные особенности и социальные функции парламента.
41. Полномочия парламента в зарубежных странах.
42. Структура парламента. Статус верхней и нижней палаты парламента и способы их формирования, однопалатный парламент (сравнительный анализ конституций демократических и «социалистических» стран).
43. Правовое положение члена парламента в зарубежных странах.
44. Внутренняя организация палат парламента (на примере стран с англосаксонским, германским, романским правом; постсоциалистических стран).
45. Порядок работы парламента: сессии, общие и специальные парламентские процедуры. Законодательный процесс в зарубежных странах.
46. Понятие исполнительной власти. Место главы государства в системе власти (на основе конституций США, Германии, Франции, Испании).
47. Юридическая форма главы государства. Особенности его конституционного статуса при различных формах правления.
48. Системы избрания президента в республиках.
49. Полномочия президентов в зарубежных странах.
50. Конституционная ответственность президента в зарубежных странах.
51. Статус монарха в странах Западной Европы и мусульманских странах.

52. Правительство, его виды и компетенция в странах с демократическим и авторитарным режимом.
53. Формирование правительства и его состав в странах с демократическим и авторитарным режимом.
54. Конституционная ответственность правительства и его членов (на примере Федерального конституционного закона Австрии, Конституции Франции, Хорватии и др. стран).
55. Общая характеристика и конституционные принципы судебной власти в зарубежных странах.
56. Структура судебной власти в зарубежных странах.
57. Статус судей, прокуроров, следователей (на примере США, Японии, Италии, социалистических стран и др.). Высшие органы судейского сообщества в различных странах.
58. Конституционная юстиция (организация конституционных судов (советов), конституционное судопроизводство зарубежных стран).
59. Понятие территориально-политического устройства государства и классификация его форм.
60. Унитарная форма государственно-территориального устройства.
61. Федеративная форма государственно-территориального устройства.
62. Статус субъектов федерации: наделение субъекта федерации учредительной властью, правовая и судебная системы (на примере США, Германии, Российской Федерации и др. стран).
63. Понятие, виды и статус автономий (на примере стран Западной Европы, Латинской Америки).
64. Разновидности систем местного самоуправления (англосаксонская, романо-германская, иберийская и другие).
65. Основы конституционного нрава Великобритании.
66. Основы конституционного права США.
67. Конституция и система государственных органов Франции.
68. Основной Закон ФРГ 1949 г. и система государственных органов ФРГ.
69. Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г.

ТЕМАТИКА РЕФЕРАТОВ

1. Принципы конституционного права зарубежных стран.
2. Основные направления и школы в современной науке конституционного права.
3. Основные тенденции развития конституционного права.
4. Критерии систематизации в российском конституционном праве.
5. Источники конституционного права зарубежных стран СНГ как отрасли права.
6. Конституционное право зарубежных стран как сравнительно-правовая наука.
7. Основные этапы конституционно-правового развития зарубежных стран.
8. Тенденции развития зарубежных конституций.
9. Исторический процесс формирования Конституции США.
10. Специфика соотношения юридической и фактической, формальной и материальной конституции в Великобритании.
11. Характерные черты действующей Конституции Российской Федерации.
12. Политический конституционный контроль во Франции.
13. Конституционный контроль в странах Восточной Европы.
14. Правовая охрана конституции в странах СНГ.

15. Основные принципы современной концепции прав человека.
16. Эволюция правового регулирования гражданских прав и свобод в странах Западной Европы.
17. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах.
18. Особенность конституционного регулирования прав и свобод во Франции. Сравните этот институт с аналогичными институтами других стран.
19. Субъекты основных прав по конституционному праву Германии.
20. Омбудсмены и аналогичные им институты.
21. Основы теории демократии в зарубежных странах.
22. Разделение властей: понятие и конституционное оформление в развитых странах.
23. Плюрализм форм собственности в пост – «социалистических» странах.
24. Закрепление государственного суверенитета в конституциях зарубежных стран СНГ.
25. Социальный характер государства в зарубежных странах.
26. Политический плюрализм и идеологическое многообразие в западноевропейских странах.
27. Защита конституционного строя в пост – «социалистических» странах.
28. Верховенство права и закона в зарубежных странах (на основе анализа демократических конституций).
29. Понятие «позитивное государство», «государство социальной безопасности», социальное государство» и их отношение.
30. Конституционное признание местного самоуправления в зарубежных странах.
31. Различие между государственным аппаратом.
32. «Государственное властвование» В США.
33. Организационная структура зарубежных политических партий.
34. Общемировые тенденции развития партийных систем на современном этапе.
35. Общественные объединения в зарубежных странах СНГ: основные организационно-правовые формы.
36. Институционализация религии, религиозных общин и церкви в странах Западной Европы.
37. Политическая роль опросов общественного мнения и их правовое регулирование в США.
38. Борьба с монополизмом на рынке СМИ.
39. Различие между парламентарными и дуалистическими формами правления, парламентаризмом и дуализмом, парламентаризмом и министериализмом как государственными режимами.
40. Исторически предшествующая современной монархии форма правления, ее значение.
41. Традиция парламентарной монархии в Великобритании как формы государственного правления.
42. Недостатки чистых форм правления.
43. Специфика образования избирательных округов, процедура выдвижения кандидатов, проведение голосования в странах с англо-американской и романо-германской правовой системой.
44. Условия соблюдения принципа равного избирательного права. «Избирательная география и формы ее правления.
45. Различие между несовместимостью мандата и неизбираемостью.
46. Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в отдельных странах Европы и СНГ.
47. Выгоды и недостатки, присущие избирательным системам каждого вида.

48. Отличия референдума от плебисцита и практика их проведения в зарубежных странах.
49. Социальная ценность референдума. Преимущества и недостатки его как способа принятия государственных и самоуправленческих решений.
50. Соотношение парламента и парламентаризма.
51. Место парламента в системе органов государственной власти в зарубежных странах.
52. Взаимосвязь между порядком формирования верхней палаты и ее полномочиями.
53. Предмет парламентского права и его место в системе конституционного права.
54. Конституционный статус Бундестага и Бундесрата ФРГ. Сравните порядок их формирования.
55. Внутренние руководящие органы парламентов в зарубежных странах.
56. Вспомогательный аппарат парламента в зарубежных странах.
57. Депутатские фракции в парламентах зарубежных стран СНГ.
58. Виды контрольных полномочий парламента.
59. Парламентские привилегии депутатов Палаты общин Великобритании.
60. Конституционное регулирование иммунитета французского парламентария.
61. Что такое делегированное законодательство? Сопоставьте содержание конституций Франции, Италии и Германии по этому вопросу.
62. Соотношения понятия «исполнительная власть» с понятиями «административная власть», «исполнительно-распорядительная деятельность» и «государственное управление».
63. Виды ответственности главы государства.
64. Юридическое решение вопроса об ответственности монарха. Монарх как лицо с особым правовым статусом.
65. Соотношение при разных формах правления главы государства и главы исполнительной власти.
66. Сходства и различия статусов монарха и президента при парламентарных формах правления.
67. Французский институт президентства.
68. Президент США и президентская власть.
69. Конституционный статус президента РФ.
70. Отношение правительства с парламентом и главой государства в зарубежных странах.
71. Иммунитет членов правительства в зарубежных странах, его соотношение с депутатским иммунитетом.
72. Сравните ответственность правительства с ответственностью главы государства. Найдите сходство и различия.
73. Особенности уголовной ответственности членов французского Правительства.
74. Организация судебной власти в Великобритании.
75. Сравните компетенцию Федерального Конституционного суда Германии и Конституционного суда Российской Федерации.
76. Сравните конституционные принципы судоустройства в России, Германии и Испании.
77. Отличие конституционного судопроизводства от гражданского и уголовного.
78. Значение полисистемности судебной власти во многих странах.
79. Взаимоотношение судебной власти с другими ветвями власти.
80. Становление и развитие национальной государственности в странах СНГ.
81. Формы государственного устройства в странах СНГ. Сочетание унитаризма и автономии.

82. Конституционные основы правового положения национальных меньшинств в зарубежных странах.
83. Вопрос и сецессии из федерации в мировой государственно-правовой практике.
84. Сравните Конституцию Испании и Италии и различие их территориального устройства как конституционного института.
85. Соотношение понятий «автономия» и «самоуправление», «автономия» и «федерация», «суверенитет» и «федерация».
86. Американский федерализм.
87. Германский федерализм.
88. Сущность регионализма и местного самоуправления Великобритании.
89. Осуществление и сочетание регионального и местного управления с самоуправлением во Франции.
90. Юридическое значение членства государств – бывших британских колоний в содружестве.
91. Европейский Союз: принципы и цели организации и деятельности.
92. Формы государственно-территориального устройства зарубежных стран: понятие и виды.
93. Федерация как форма государственного устройства: понятие, признаки и виды.
94. Становление и развитие национальной государственности в странах СНГ.
95. Формы государственного устройства в странах СНГ. Сочетание унитаризма и автономии.
96. Конференция, содружество и сообщество государств: общая характеристика, признаки и цели создания.
97. Особенности унитарной формы государственного устройства.
98. Конституционные основы административно-территориального устройства зарубежных стран.
99. Конституционные основы правового положения национальных меньшинств в зарубежных странах.
100. Вопрос и сецессии из федерации в мировой государственно-правовой практике.
101. Сравните Конституцию Испании и Италии и различие их территориального устройства как конституционного института.
102. Статус субъектов федерации, юридическое и фактическое разграничение компетенции между союзом и субъектами федерации.
103. Органы управления субъектов федераций в различных странах.
104. Виды и статус автономий в зарубежных странах.
105. Соотношение понятий «автономия» и «самоуправление», «автономия» и «федерация», «суверенитет» и «федерация».
106. Американский федерализм.
107. Германский федерализм.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

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

1. При изучении конституционного права зарубежных стран сравнительный анализ:

A. Позволяет обнаружить общие элементы конституционного строя, сходство между политико-правовыми институтами, их преимущества, в которых они проявляют себя;

B. Не позволяет обнаружить и исследовать общие и особенные элементы конституционного строя, сходство и различия между политико-правовыми институтами, их преимущества и издержки, условия, в которых они проявляют себя;

C. Позволяет исследовать особенные элементы конституционного строя, различия между политико-правовыми институтами, их издержки, условия, в которых они проявляют себя;

D. Позволяет обнаружить и исследовать общие и особенные элементы конституционного строя, сходства и различия между политико-правовыми институтами, их преимущества и издержки, условия, в которых они проявляют себя.

2. Конституционный строй первоначально утвердился в:

A. Начале XX века;

B. Конце XVIII века;

C. Начале XIX века;

D. Конце XIX века.

3. Метод конкретного правового анализа используется для изучения:

A. Разного рода обобщений;

B. Разного рода частностей;

C. Предметных частностей;

D. Предметных обобщений.

4. Из перечисленных видов законов: 1) основные; 2) конституционные; 3) органические; 4) обычные, – правильными являются:

A. 1, 4;

B. 1, 2, 3, 4;

C. 2, 4;

D. 1, 3.

5. Источниками конституционного права являются:

A. Законы, нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы, доктрины;

B. Нормативная документация, нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы, доктрины;

C. Судебный прецедент, обычаи, международно-правовые акты, религиозные догматы, доктрины;

D. Приказы, указы, нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы.

6. Историко-сравнительный метод при изучении конституционного права зарубежных стран направлен на учёт:

A. Исторических факторов, под воздействием которых формируется экономический строй;

B. Общих факторов, под воздействием которых формируется социальный строй;
C. Общих и исторических факторов, под воздействием которых формируется политический и конституционный строй;
D.Частных факторов, под воздействием которых формируется конституционный строй.

7. К субъектам конституционно-правовых отношений относятся:
A. Политические партии, органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения и некоторые другие институты гражданского общества, органы местного управления и самоуправления, граждане;
B. Общественные объединения, политические партии, депутаты центральных и местных представительских учреждений и некоторые другие институты гражданского общества, иностранные граждане, лица без гражданства, субъекты федерации, граждане;
C. Народ, органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения, депутаты центральных и местных представительных учреждений и некоторые другие институты гражданского общества, субъекты федерации, органы местного управления и самоуправления, граждане;
D. Органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, политические партии, общественные объединения, депутаты центральных и местных представительных учреждений.

8. Методами познания конституционного права являются:
A. Метод конкретного правового анализа и историко-сравнительный анализ;
B. Методы сравнительного анализа, историко-сравнительный и метод конкретного правового анализа;
C. Историко-сравнительный и метод конкретного правового анализа;
D. Анализ сравнительный, историко-сравнительный.

9. Конституционный строй утвердился в начале XIX века в:
A. Великобритании, США, Франции;
B. США, Франции. Германии;
C. Франции, Германии, Польше;
D. Германии.

10. Субъектами конституционного права являются:
A. Физические лица, общности людей, государство, органы государственной власти, общественные объединения;
B. Общественные образования, общности людей, государство, органы государственной власти;
C. Граждане, политические партии, общественные образования, государство, органы государственной власти;
D. Граждане, общественные образования, общности людей, органы государственной власти.

11. Основными принципами конституционного права являются:
A. Верховенство права, неотчуждаемость и неотъемлемость естественных прав и свобод;
B. Народный суверенитет, неотчуждаемость и неотъемлемость естественных прав и свобод, равенство всех перед законом, верховенство права (закона), принцип разделения властей;

C. Народовластие, равенство всех перед законом;
D. Неотчуждаемость и неотъемлемость естественных прав и свобод, принцип разделения властей, народный суверенитет.

12. Формами осуществления власти в зарубежных странах является:
A. Народное представительство и прямая демократия;
B. Непосредственная демократия;
C. Народное представительство;
D. Анархия.

13. Предметом науки конституционного права зарубежных стран является:
A. Государственное право государственно-правовых систем, изучаемые как в аналитическом, так и в синтетическом плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм;
B. Государственное право конкретных стран или национальные государственно-правовые системы, изучаемые как в аналитическом, так и в синтетическом плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм;
C. Национальные государственно-правовые системы, изучаемые в синтетическом плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм;
D. Государственное право конкретных стран, изучаемое в аналитическом плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм.

14. Из форм демократии верховенством обладает:
A. Ни одна, они равнозначны;
B. Представительная демократия;
C. Непосредственная демократия;
D. Референдум.

15. Народ осуществляет свою власть: 1) непосредственно; 2) через органы государственной власти; 3) через органы местного самоуправления; 4) через политические партии и общественные организации; 5) через исполнительную власть; 6) через депутатов:
A. 1, 2, 4, 6;
B. 1, 2, 3, 4;
C. 1, 2, 4, 5;
D. 1, 2, 3, 5.

16. По характеру содержащегося предписания нормы конституционного права могут быть: 1) управомачивающие, 2) обязывающие, 3) запрещающие, 4) разрешающие, 5) декларирующие:
A. 1, 2, 4;
B. 1, 2, 3;
C. 2, 3, 4;
D. 1, 2, 5.

17. Нормы-принципы, нормы-цели и нормы-задачи относятся к:
A. Управомачивающим нормам;
B. Запрещающим нормам;
C. Обязывающим нормам;
D. Разрешающим нормам.

18. Основные начала конституционного права, в соответствии с которыми оно строится как система правовых норм и которые придают этой системе единую направленность – это:

A. Норма права;
B. Система конституционного права
C. Институты конституционного права;
D. Общие принципы конституционного права.

19. Конституционно-правовые отношения по времени действия классифицируются на 1) срочные, 2) постоянные. 3) правоустановительные, 4) правоохранительные:

A. 1, 2;
B. 2, 3;
C. 2, 4;
D. 1, 2, 3, 4.

20. В зависимости от предмета правового регулирования (по отраслевой принадлежности) различают нормы:

A. Материальные, процессуальные;
B. Конституционные, гражданские, административные, земельные, трудовые и другие;
C. Постоянные, временные;
D. Императивные, диспозитивные.

21. Совокупность юридических норм, регулирующих определенный вид (группу) общественных отношений, раскрывает понятие:

A. Норма права;
B. Отрасль права;
C. Подотрасль права;
D. Институт права.

22. Система однородных институтов определенной отрасли права образует:

A. Подотрасль права;
B. Институт права;
C. Норму права;
D. Отрасль права.

23. Совокупность составных частей и элементов конституционного права, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от других отраслей права:

A. Институт конституционного права;
B. Подотрасль конституционного права;
C. Система конституционного права
D. Конституционное право.

24. Конституционно-правовые отношения по назначению в механизме правового регулирования разделяют на: 1) материальные; 2) процессуальные; 3) временные; 4) постоянные:

A. 1, 2;
B. 3, 4;
C. 2, 4, 3;
D. 1, 2, 3, 4.

25. Юридические формы, способы выражения правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие по своему содержанию предмет государственного (конституционного) права – это:

A. Нормативный акт;
B. Источник конституционного права;
C. Правовой обычай;
D. Нормативный договор.

26. Центральное понятие, руководящая идея, представляющая обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данное понятие, идея абстрагирована – это:

A. Предмет;
B. Принцип;
C. Способ;
D. Метод.

27. Полновластие народа, то есть обладание народом социально-экономическими и политическими средствами для реального участия в управлении делами общества и государства:

A. Суверенитет;
B. Государственный суверенитет;
C. Народный суверенитет;
D. Демократия.

28. Конституционно-правовые отношения по целевому назначению классифицируются на: 1) правоустановительные, 2) правоохранительные, 3) срочные, 4) постоянные:

A. 3, 4;
B. 1, 2;
C. 2, 3;
D. 1, 2, 3, 4.

29. Утверждение конституционного строя, то есть подчинение государства Конституции, праву, означает:

A. Базу текущего законодательства;
B. Особый порядок принятия и изменения;
C. Юридическое верховенство;
D. Правовой акт, закон.

30. Ведущая отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, устанавливаемых (санкционированных) государством, в которых закреплены основы конституционного (общественного) строя, взаимоотношений между государством и личностью, государственно-территориального устройства, организации и деятельности системы органов государственной власти, местного самоуправления:

A. Административное право;
B. Гражданское право;
C. Конституционное право;
D. Теория государства и права.

ТЕМА. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИИ. ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ

1. Конституция – это:

A. Комплекс норм, имеющих высшую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета и пр.

B. Совокупность норм, имеющих высшую юридическую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета, основные права и свободы человека и гражданина, принцип разделения властей, основы государственного устройства, правовая охрана Конституции и пр.

C. Комплекс норм, имеющих высшую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета, принцип верховенства Конституции, основные права и свободы человека, форма государства и пр.

D. Совокупность норм, имеющих высшую юридическую силу, содержанием которых является принцип законности, основы государственного устройства, принцип разделения властей и пр.

2. Обязательными элементами конституции являются:

A. Положение о народном суверенитете, юридические основы статуса личности;

B. Форма правления, форма государственно-территориального устройства, политический режим;

C. Структура высших институтов власти, положения об основах правового регулирования;

D. Положение о народном суверенитете, юридические основы статуса личности, структура высших институтов власти.

3. В настоящее время насчитывается:

A. Более пятидесяти действующих конституций;

B. Менее ста действующих конституций;

C. Более ста действующих конституций;

D. Более двадцати действующих конституций.

4. Юридические функции конституции заключаются в том, что конституция:

A. Источник права, нормы которого обладают высшей юридической силой;

B. Важнейший источник права, нормы которых обладают высшей юридической силой;

C. Важнейший источник права, нормы которых обладают значительной юридической силой;

D. Дополнительный источник права, нормы которой обладают высшей юридической силой.

5. Прямое действие конституции означает, что:

A. Конституционные нормы для их реализации не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении, нормы конституции общеобязательны;

B. Конституционные нормы для их реализации не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении, нормы конституции имеют ограничение в применении по времени и в пространстве;

C. Конституционные нормы для их реализации нуждаются в каком-либо ином подтверждении, нормы конституции общеобязательны;

D. Конституционные нормы для их реализации не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении, нормы конституции не общеобязательны.

6. Обычно писаная конституция состоит из:

A. Преамбулы, основного текста и переходных положений или сопроводительных приложений;

B. Преамбулы и основного текста;

C. Основного текста и переходных и заключительных положений;
D. Основного текста и сопроводительных приложений.

7. Конституция Великобритании состоит из:
A. Трех составляющих – писаной, статей и неписаной;
B. Трех составляющих – преамбулы, статей и поправок;
C. Двух составляющих – преамбулы и статей;
D. Двух составляющих – писаной и неписаной.

8. Гибкие конституции – это:
A. Конституции, которые не могут быть изменены в упрощенном порядке, то есть путем принятия обычного закона;
B. Конституции, которые могут быть изменены в упрощенном порядке, то есть путем принятия обычного закона;
C. Конституции, которые могут быть изменены в усложненном порядке;
D. Конституции, которые не могут быть изменены в усложненном порядке, то есть путем принятия обычного закона.

9. Самой «старой» из писаных конституций, действующих в настоящее время, является конституция:
A. Великобритании;
B. Франции;
C. Японии;
D. США.

10. Идеологическая функция государства заключается в:
A. Перевоспитании общества в духе гуманных ценностей морально-этического, культурного характера, идеологии государственности, самобытности, национальных ценностей;
B. Исправлении общества в духе гуманных ценностей морально-этического, культурного характера, идеологии государственности, самобытности, национальных ценностей;
C. Воспитании общества в духе гуманных ценностей морально-этического, культурного характера, идеологии государственности, самобытности, национальных ценностей;
D. Самовоспитании общества в духе гуманных ценностей морально-этического, культурного характера, идеологии государственности, самобытности, национальных ценностей.

11. Конституция США состоит из:
A. Двух составляющих частей – писаной и неписаной;
B. Трех составляющих – преамбулы, статей и поправок;
C. Двух составляющих – преамбулы и статей;
D. Четырех составляющих – преамбулы, статей, заключительных положений и поправок.

12. Осуществление конституционного контроля всеми судами общей юрисдикции проводится в:
A. США, Аргентине, Мексике, Дании, Норвегии, Канаде, Австралии, Индии, Японии;
B. ФРГ, Франции, Великобритании;
C. Англосаксонских странах;
D. США, ФРГ, Российской Федерации, Дании, Канаде, Австралии.

13. Жесткие конституции – это:
A. Конституции, которые могут быть изменены только путем усложненной процедуры, но не требуют квалифицированного большинства голосов членов Парламента;
B. Конституции, которые могут быть изменены в упрощенном порядке, путем принятия обычного закона;

C. Конституции, которые могут быть изменены только путем усложненной процедуры, требующей квалифицированного большинства голосов членов Парламента;
D. Конституции, которые могут быть изменены путем усложненной процедуры, требующей только утверждения на референдуме.

14. Конституции можно классифицировать по:
A. Форме правления, форме государственно-территориального устройства;
B. Политическому режиму, поколениям, сроку действия;
C. Сроку действия, поколениям, форме правления, форме государственно-территориального устройства, политическому режиму;
D. Способам принятия, способам изменения, политическому режиму.

15. Конституционный надзор не применяют в тех странах, которые:
A. Имеют писаные конституции;
B. Имеют конституцию смешанного типа;
C. Не имеют неписаных конституций;
D. Не имеют писаных конституций.

16. Демократические конституции обычно предусматривают в отношении иностранных граждан положения о:
A. Предоставлении убежища иностранцам, как правило, по политическим основаниям и т.д.;
B. Непредоставлении убежища иностранцам, как правило, по политическим основаниям и т.д.;
C. Возможности предоставления гражданства, как правило, по социальным основаниям и т.д.;
D. Возможности выдачи иностранцев, как правило, по политическим основаниям и т.д.

17. Под любой формой проверки на соответствие Конституции актов и действий органов публичной власти понимается:
A. Правительственный контроль;
B. Общий контроль;
C. Парламентский контроль;
D. Конституционный контроль.

18. Появление идеи конституционного контроля относят к:
A. Началу XIX в.;
B. Началу XVII в.;
C. Концу XVII в.;
D. Середине XVIII в.

19. Из перечисленных стран: 1) США, 2) ФРГ, 3) Канада, 4) Бразилия, 5) Индия, – субъекты федерации имеют собственные органы конституционного надзора:
A. 1, 3, 4;
B. 1, 2, 5;
C. 2, 3, 4;
D. 2, 3, 5.

20. Закрепленные в конституциях права и свободы человека и гражданина действуют:
A. Через судебные органы;
B. Через органы законодательной власти;
C. Непосредственно;
D. Через органы исполнительной власти.

21. Юридические свойства конституции – это совокупность:
A. Материально-правовых свойств;
B. Материально-правовых и формально-правовых свойств;
C. Формально-правовых свойств;
D. Легальных свойств.

22. По сроку действия Конституции бывают:
A. Монархические и республиканские;
B. Писаные и неписаные;
C. Временные и постоянные;
D. Гибкие и жесткие.

23. Совокупность юридических средств, обеспечивающих соблюдение режима конституционной законности:
A. Система правового регулирования;
B. Правовая охрана Конституции;
C. Соблюдение положений Конституции;
D. Юридическая техника.

24. Конституция, которая представляет собой совокупность нескольких законов, конституционных обычаев и традиций – это конституция:
A. Неписаная;
B. Писаная;
C. Постоянная;
D. Временная.

25. Единый основной закон, кодифицирующий правовые нормы, закрепляющие важнейшие общественные и государственные институты и изложенные по определенной системе:
A. Неписаная конституция;
B. Постоянная конституция;
C. Временная конституция;
D. Писаная конституция.

26. По закрепленному политическому режиму конституции делятся на: 1) демократические, 2) унитарные, 3) авторитарные, 4) тоталитарные:
A. 3, 4;
B. 2. 3, 4;
C. 1, 3, 4;
D. 1, 2, 3, 4.

27. Писаные конституции обладают следующими юридическими свойствами: 1) это основной закон, 2) имеет юридическое верховенство, 3) является базой текущего законодательства, 4) имеет особый порядок принятия и изменения:
A. 1, 2, 3, 4;
B. 3, 4;
C. 2, 3 ,4;
D. 1, 2, 3.

28. Конституции, изменяемые в обычном законодательном порядке – это конституции:
A. Жесткие;
B. Неписаные;
C. Гибкие;
D. Писаные.

29. В зависимости от формы правления конституции делятся на:
A. Монархические и республиканские;
B. Временные и постоянные;
C. Писаные и неписаные;
D. Гибкие и жесткие.

30. Правом толкования Конституции в демократических странах обладает:
A. Парламент;
B. Глава государства;
C. Правительство;
D. Конституционная юстиция.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Немецкий ученый Т. Маунц предлагает делить права и свободы на:
A. Две группы: основные права личности и основные права человека;
B. Три группы: основные права личности, основные права субъекта и основные права человека;
C. Две группы: основные права гражданина и основные права человека;
D. Три группы: основные права гражданина, основные права субъекта и основные права человека

2. Натурализация – это:
A. Обмен продуктами
B. Освобождение от гражданства;
C. Изменения в гражданстве;
D. Укоренение в гражданстве.

3. Прекращение гражданства может иметь место:
A. На основании административного акта при отмене решения о приеме, выборе гражданства (оптация) и др.;
B. По приговору суда, отмене решения о приеме, выборе гражданства (оптация) и др.;
C. При натурализации, отмене решения о приеме, выборе гражданстве (оптация) и др.;
D. В результате выхода из гражданства. Отмены решения о приеме, выборе гражданства (оптация) и др.

4. Бипатриды – это лица:
A. Имеющие одно гражданство;
B. Имеющие двойное гражданство;
C. Не имеющие гражданства;
D. Имеющие тройное гражданство.

5. Лица, находящиеся на территории данного государства, но не состоящие в его гражданстве и имеющие гражданство другого государства, именуются:
A. Иностранцами;
B. Лица без гражданства;
C. Аполиды;
D. Апатриды.

6. Практика знает различные способы приобретения гражданства – это:
A. Оптация;
B. Развод;
C. Занятие определенной должности;
D. Вступление в брак.

7. Лица без гражданства – это:
A. Апатриды;
B. Собственные граждане;
C. Иностранцы;
D. Бипатриды.

8. Западная теория рассматривает личные права и свободы как:
A. Естественные, дарованные человеку не государством, а природой или Богом;
B. Дарованные человеку государством, а не природой или Богом;
C. Естественные, дарованные человеку Богом;
D. Естественные, дарованные человеку природой.

9. В число духовных свобод, провозглашенных конституциями, входит свобода:
A. Передвижения;
B. Печати;
C. Совести;
D. Слова

10. Избирательная правосубъектность гражданина открывает для граждан возможность:
A. Участвовать в формировании представительных учреждений и проводить в них своих представителей;
B. Руководить формированием представительных учреждений и проводить в них своих поверенных;
C. Контролировать формированием представительных учреждений и проводить в них своих поверенных;
D. Не участвовать в формировании представительных учреждений и проводить в них своих поверенных.

11. Устойчивая правовая связь физического лица с определенным государством, в силу которой на данное лицо распространяется суверенная государственная власть как в пределах данного государства, так и вне его границ:
A. Субъективный статус;
B. Гражданство;
C. Подданство;
D. Правовой статус.

12. Юридически закрепленное положение личности в обществе:
A. Правосознание;
B. Гражданство;
C. Правовой статус личности;
D. Правосубъектность.

13. Веротерпимость как основа свободы совести – это:
A. Не признаваемое государством за каждым гражданином право исповедовать любую религию;
B. Признаваемое государством за отдельными гражданами право исповедовать любую религию;
C. Признаваемое церковью за каждым гражданином право исповедовать любую религию;
D. Признаваемое государством за каждым гражданином право исповедовать любую религию.

14. Согласно «праву почвы» гражданами данного государства являются лица, рожденные:
A. На его территории;

B. От иностранцев;
C. От граждан этого государства;
D. На соседней территории.

15. В Хартию прав человека не входит:
A. Конвенция о правах человека;
B. Всеобщая декларация прав человека;
C. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
D. Международный пакт о гражданских и политических правах.

16. Социально-экономические права и свободы определяют:
A. Правовое положение личности как члена гражданского общества;
B. Статусное положение личности как члена гражданского общества;
C. Социальное положение личности как члена гражданского общества;
D. Экономическое положение личности как члена гражданского общества.

17. Право на владение, пользование и распоряжение частной собственностью – это:
A. Фундаментальное право, обеспеченное всеми средствами частной защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов государства;
B. Современное право, обеспеченное всеми средствами частной защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов государства;
C. Современное право, не достаточно обеспеченное средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов государства;
D. Фундаментальное право, обеспеченное всеми средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов государства.

18. Свобода совести относится к:
A. Политическим правам и свободам;
B. Личным правам и свободам;
C. Социально-экономическим правам и свободам;
D. Общественным правам и свободам.

19. Личные права и свободы предоставляются человеку как:
A. Физическому лицу вне зависимости от того, является он гражданином данной страны или нет;
B. Физическому лицу в зависимости от того, является он гражданином данной страны или нет;
C. Юридическому лицу в зависимости от того, имеет ли оно место регистрации в данной стране или нет;
D. Юридическому лицу вне зависимости от того, зарегистрировано оно в данной стране или нет.

20. Тайна переписки и телефонных разговоров в значительной мере обеспечивается:
A. Требованием получать разрешение для перлюстрации писем и прослушивания телефонных разговоров;
B. Закрепленным законом требованием в отношении правоохранительных органов получать специальное разрешение суда для перлюстрации писем и прослушивания телефонных разговоров;
C. Требованием в отношении правоохранительных органов получать специальное разрешение для перлюстрации писем и прослушивания телефонных разговоров;
D. Требованием получать специальное разрешение суда для перлюстрации писем и прослушивания телефонных разговоров.

21. Право на свободу обычно истолковывается как:
A. Тайна переписки;
B. Свобода передвижения;
C. Запрещение рабства и иных форм подневольного состояния;
D. Личную неприкосновенность.

22. Из перечисленных групп прав: 1) социально-экономические. 2) личные, 3) политические, 4) общественные, – к праву на равную плату за равный труд и право на отдых относятся:
A. 2;
B. 3;
C. 1;
D. 4.

23. В демократическом государстве иностранцы по своему правовому положению в основном приравниваются к:
A. Бипатридам;
B. Беженцам;
C. Собственным гражданам;
D. Переселенцам.

24. Политическими правами и свободами человек наделяется как:
A. Член монополизированной общности;
B. Гражданин определенного государства;
C. Член государственной общности;
D. Член социальной общности.

25. Основные права и свободы подразделяются на:
A. Социально-экономические, общественные и политические;
B. Политические, общественные и личные;
C. Социально-экономические, политические и личные;
D. Социально-экономические, общественные и личные.

26. Лицами без гражданства являются те, кто:
A. Может доказать прекращение гражданства;
B. Может доказать наличие у них какого-либо гражданства;
C. Не является гражданином какого-либо государства;
D. Обладает множественным гражданством.

27. Права на жизнь и неприкосновенность личности, право на сопротивление насилию является:
A. Общественными правами;
B. Политическими правами;
C. Социально-экономическими правами;
D. Личными правами.

28. Конституционные гарантии обеспечены первостепенностью:
A. Самого Основного закона, а также общепризнанными принципами и нормами международного права;
B. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также общепризнанными принципами и нормами международного права;
C. Международного пакта о гражданских и политических правах, а также общепризнанными принципами и нормами международного права;
D. Хартией прав человека, а также общепризнанными принципами и нормами международного права.

29. Гражданство приобретается по рождению:
A. По воле рожденного индивидуума;
B. Против согласия рожденного индивидуума;
C. С согласия рожденного индивидуума;
D. Помимо воли рожденного индивидуума.

30. Конституционно-правовой институт обязанностей граждан начал оформляться и приобретать юридическое выражение:
A. Перед Второй мировой войной;
B. После Второй мировой войны;
C. После Первой мировой войны;
D. В конце XX века.

ТЕМА. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Структура высших органов государственной власти, порядок их образования и распределения компетенции между ними:
A. Форма государственного режима;
B. Политический режим;
C. Форма правления;
D. Форма государства.

2. Разновидность современной формы государственного правления, при которой верховная власть в организации государственной жизни принадлежит представительным органам:
A. Президентская республика;
B. Правовое государство;
C. Парламентская республика;
D. Демократическая республика.

3. Республиканская форма правления означает, что: 1) Все высшие органы государственной власти избираются либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями; 2) Во главе государства стоит Президент; 3) В стране функционирует представительный орган; 4) Коллегиальные органы государственной власти избираются на определенный срок и решения в этих органах принимаются большинством:
A. 2, 3;
B. 1, 2;
C. 1, 4;
D. 2, 4.

4. Политический режим, основанный на признании таких устоев конституционного строя, как народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан:
A. Социальное государство;
B. Демократия;
C. Республика;
D. Правовое государство.

5. Основными признаками государства классической монархической формы правления являются: 1) юридическая безответственность монарха; 2) наследственный порядок преемственности верховной власти; 3) существование единоличного главы государства, пользующегося своей властью пожизненно:

A. 2;
B. 3;
C. 1;
D. 1, 2, 3.

6. В Европе насчитывается:

A. 5 монархий;
B. 7 монархий;
C. 10 монархий;
D. 12 монархий.

7. Полупрезидентскими республиками являются:

A. Франция, Польша;
B. США, Франция;
C. Мексика, Япония;
D. Италия, ФРГ.

8. Форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется единолично и переходит, как правило, по наследству:

A. Тоталитарное государство;
B. Авторитарное государство;
C. Монархия;
D. Республика.

9. Сложное общественное явление, которое включает в себе: форму правления, форму государственно-политического устройства, форму государственного режима, является:

A. Формой государства;
B. Государством;
C. Государственным режимом;
D. Конфедерацией.

10. Признаки полупрезидентской республики: 1) глава государства – Президент избирается Парламентом; 2) Президент формирует Правительство; 3) Глава государства – Президент – избирается населением; 4) Парламент вправе выражать недоверие Правительству; 5) Президент не имеет права роспуска Парламента:

A. 3, 4;
B. 2, 3, 4;
C. 1, 2, 3, 4, 5;
D. 1, 2.

11. Совокупность способов и методов осуществления власти государством:

A. Форма правления;
B. Форма государства;
C. Форма государственного режима;
D. Государственное устройство.

12. Президент в полупрезидентской республике, как правило:

A. Руководит всеми ветвями власти;
B. Не входит ни в одну из ветвей власти;

C. Является главой исполнительной власти;
D. Назначает все ветви власти.

13. В большинстве республик Президент является: 1) главой государства; 2) высшим должностным лицом; 3) главой исполнительной власти; 4) главой законодательной власти:
A. 1;
B. 1, 2, 3, 4;
C. 1, 2, 3;
D. 1, 2.

14. Из перечисленных стран: 1) Египет; 2) Болгария; 3) Ирак; 4) Йемен; 5) Вьетнам; 6) Албания; 7) Югославия; 8) Венгрия, – монархия была ликвидирована в результате революции в:
A. 3, 4, 5, 6, 7;
B. 2, 5, 6, 7, 8;
C. 1, 2, 4, 6, 8;
D. 1, 3, 5, 7, 8.

15. Из перечисленных стран: 1) Италия; 2) ФРГ; 3) Финляндия; 4) Португалия; 5) Греция; 6) ОАЭ; 7) Малайзия; 8) Чехия, – государствами со смешанной формой правления являются следующие:
A. 3, 4, 6, 7;
B. 2, 4, 5, 6;
C. 1, 3, 5, 7;
D. 2, 3, 4, 6.

16. Формальной отличительной особенностью президентской республики является:
A. Наличие должности премьер-министра;
B. Отсутствие должности премьер-министра;
C. Парламентский метод формирования правительства;
D. Наличие у президента права роспуска парламента.

17. Отличительной особенностью парламентской республики фактически являются:
A. Обширные полномочия правительства;
B. Внепарламентский способ формирования правительства;
C. Обширные полномочия президента;
D. Жесткий контроль парламента над правительством.

18. Президентская республика впервые была введена:
A. Во Франции;
B. В США;
C. В Монголии;
D. В Намибии.

19. Отношение правительства с парламентом зависят от:
A. Структуры парламента;
B. Главы правительства;
C. Формы правления;
D. Формы государственного устройства.

20. В настоящее время существуют следующие основные формы правления:
A. Федерация и унитарное государство;
B. Республика и диктатура;

C. Монархия и республика;
D. Монархия и демократия.

21. Под формой государства понимается:
A. Территориальная и национальная обособленность;
B. Совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием;
C. Совокупность внутренних признаков государства;
D. Организация государственной власти.

22. Из перечисленных стран: 1) Франция; 2) Италия; 3) ФРГ; 4) Австрия; 5) Монголия; 6) Намибия; 7) Ирландия; 8) Греция, – имеют такую форму правления как парламентская республика:
A. 2, 4, 5, 6, 8;
B. 3, 5, 6, 7, 8;
C. 2, 3, 4, 7, 8;
D. 1, 2, 4, 5, 7.

23. Время возникновения республиканской формы правления относятся к:
A. XIX веку;
B. XVIII веку;
C. Античности;
D. Средним векам.

24. Форма правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением, называется:
A. Республикой;
B. Парламентарной республикой;
C. Парламентарной монархией;
D. Конституционной монархией.

25. Из перечисленных стран: 1) Франция; 2) Бельгия; 3) Великобритания; 4) Германия; 5) Дания; 6) Испания; 7) Италия; 8) Лихтенштейн, - имеют монархическую форму правления следующие:
A. 2, 3, 5, 6, 8;
B. 1, 2, 3, 5, 7;
C. 1, 3, 4, 7, 8;
D. 2, 4 ,6 ,7, 8.

26. Из перечисленных стран: 1) Египет; 2) Ирак; 3) Кения; 4) Йемен; 5) Афганистан; 6) Пакистан; 7) Эфиопия; 8) Нигерия, – монархия была свергнута в результате переворота в:
A. 1, 2, 4, 5, 7;
B. 2, 3, 5, 7, 8;
C. 1, 3, 4, 6, 8;
D. 2, 4, 6, 7, 8.

27. Форма правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке, называется:
A. Президентской республикой;
B. Демократией;
C. Диктатурой;
D. Монархией.

28. Существующие формы государства представляют собой:
A. Форму законодательной и исполнительной власти;
B. Форму правления и форму государственного устройства;
C. Структуру законодательной власти;
D. Форму исполнительной и судебной власти.

29. Юридическим выражением парламентаризма является:
A. Выборность центральных органов власти;
B. Конституционное закрепление принципов парламентаризма;
C. Нормативное регулирование выборов;
D. Контроль парламента за деятельностью правительства;

30. Из перечисленных стран: 1) Италия; 2) Египет; 3) Югославия; 4) Пакистан; 5) Индия; 6) Афганистан; 7) Нигерия; 8) Ирак, – монархия была ликвидирована конституционным путем в:
A. 1, 4, 5, 7;
B. 1, 2, 5, 6;
C. 2, 3, 7, 8;
D. 4, 5, 6, 8.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

1. Светское государство – это:
A. Когда государство с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику;
B. Когда государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия;
C. Организация государства открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений;
D. Отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности.

2. Лоббизм – это явление:
A. Формального воздействия заинтересованных лиц, групп на парламентариев;
B. Формального воздействия заинтересованных лиц, групп поддержки на парламентариев;
C. Неформального воздействия заинтересованных лиц, групп поддержки парламентариев;
D. Неформального воздействия заинтересованных лиц на парламентариев.

3. Политическая партия – это:
A. Активная часть общества, объединенная общими интересами и стремящаяся овладеть властью или решающим образом повлиять на её осуществление;
B. Активная и организованная часть общества, объединенная общими интересами, целями или идеалами и стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на ее осуществление;
C. Пассивная и неорганизованная часть общества, объединенная разными интересами, целями или идеалами и не стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на её осуществление;
D. Активная и организованная часть общества, объединенная разными интересами, целями или идеалами и не стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на её осуществление

4. При регистрации уставов профсоюзов к ним предъявляется требование, чтобы внутренняя организация союзов была построена на:

A. Демократической основе;
B. Анархической основе;
C. Децентрализованной основе;
D. Свободной основе.

5. Политический режим – это совокупность:

A. Приемов и способов государственного руководства, а также уровень гарантированности демократических прав и свобод;
B. Методов государственного руководства, а также уровень демократических прав и свобод;
C. Способов государственного руководства, а также уровень правовой культуры;
D. Приемов государственного руководства, обеспечивающих принцип законности.

6. Партийная система – это свойство:

A. Политического строя, которое определяет количественный состав партий, их отношение к власти;
B. Экономического строя, которое определяет количественный состав партий, их отношение к власти;
C. Социального строя, которое определяет количественный состав партий, их отношение к власти;
D. Политического строя, которое определяет качественный состав партий, их отношение к власти.

7. К социал-демократическим партиям относятся:

A. Лейбористская партия Великобритании, Социалистические партии во Франции, Италии и Испании, Социал-демократическая партия в Германии;
B. Христианско-демократический союз ФРГ, Социалистические партии во Франции, Италии и Испании, Социал-демократическая партия в Германии;
C. Республиканская и Демократическая партии США, Социалистические партии во Франции, Италии и Испании, Социал-демократическая партия в Германии;
D. Либерально-демократическая партия Японии, Социалистические партии во Франции, Италии и Испании, Социал-демократическая партия в Германии.

8. Клерикальное государство – это:

A. Означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности;
B. Когда государство с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику;
C. Когда его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений;
D. Когда государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать социальные различия в религиозной сфере.

9. Демократическое государство – это:

A. Когда государство с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику;
B. Когда организация государства открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на государственные решения;
C. Когда глава государства и другие государственные органы избираются либо народом непосредственно, либо иным образом;
D. Когда государство служит обществу и стремится исключать или минимизировать неоправданные социальные различия.

10. Провозглашаемая конституциями свобода ассоциаций означает предоставление гражданам права на создание:

A. Политических партий и иных общественных организаций;
B. Политических партий;
C. Партий и иных организаций;
D. Только общественных организаций.

11. Правовое государство – это:

A. Совокупность приемов и средств государственного руководства, а также уровень гарантированности демократических прав и свобод;
B. Когда его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений, соблюдение взаимных прав и выполнение соответствующих обязанностей;
C. Когда конституционное установление обязанностей государства, его органов, учреждений, должностных лиц и служащих, граждан действуют в рамках конституции и законов, соблюдения взаимных прав и выполнения соответствующих обязанностей;
D. Когда формами осуществления власти являются народное представительство и непосредственная (прямая) демократия;

12. К консервативным париям относятся:

A. Республиканская и Демократическая партии США, Христианско-демократический союз ФРГ, Либерально-демократическая партия Японии, Лейбористская партия Великобритании;
B. Консервативная партия Великобритании, Республиканская и Демократическая партии США, Христианско-демократический союз ФРГ, Либерально-демократическая партия Японии;
C. Христианско-демократический союз ФРГ, Либерально-демократическая партия Японии, Лейбористская партия Великобритании, Христианская народная партия Бельгии;
D. Либерально-демократическая партия Японии, Лейбористская партия Великобритании, Христианская народная партия Бельгии, Христианско-демократический союз ФРГ.

13. Теократическое государство – это:

A. Когда государство с церковью не слито, однако церковь через законодательно установленные институты определяющим образом влияет на государственную политику;
B. Когда государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия;
C. Когда государственная власть принадлежит церковной иерархии;
D. Означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности.

14. Политические партии, как правило, делятся на:

A. Консервативные и революционные партии;
B. Консервативные и анархические партии;
C. Консервативные и демократические партии;
D. Консервативные и либеральные партии.

15. Общественные объединения регистрируются в:

A. Местных органах самоуправления;
B. Полиции;
C. Регистрационной палате;
D. Центральной избирательной комиссии.

16. Социальное государство – это:

A. Когда его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих государственных решений;

B. Когда государство служит обществу и стремится исключить или минимизировать неоправданные социальные различия;

C. Когда глава государства и другие государственные органы избираются либо народом непосредственно, либо иным образом;

D. Означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности.

17. Граждане или коллектив граждан, наделенный государственно-властными полномочиями, уполномоченный государством на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке, – это:

A. Коллективный орган власти;

B. Должностные лица;

C. Объединения должностных лиц;

D. Орган государственной власти.

18. Государственными символами страны являются: 1) Флаг, 2) Герб, 3) Гимн, 4) Конституция, 5) Глава государства, 6) Вооруженные силы:

A. 4, 5, 6;

B. 3, 4, 5;

C. 1, 2, 3;

D. 1, 2, 5.

19. Право на участие в управлении делами государства включает: 1) Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления; 2) Право участвовать в референдуме; 3) Право участвовать в забастовке; 4) право на равный доступ к государственной службе; 5) Право на участие в отправлении правосудия; 6) Право частной собственности:

A. 1, 3, 4, 5;

B. 1, 2, 4, 5;

C. 1, 2, 3, 6;

D. 2, 3, 4, 6.

20. Конституциями демократических государств запрещены создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на 1) насильственное изменение основ конституционного строя; 2) нарушение территориальной целостности; 3) подрыв безопасности государства; 4) создание вооруженных формирований; 5) разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, 6) извлечение прибыли; 7) участие в осуществлении государственной власти:

A. 1, 2, 3, 4, 5, 6;

B. 1, 2, 3, 4, 5;

C. 1, 3, 5, 6, 7;

D. 3, 4, 5, 6, 7

21. В светском государстве в государственном образовании преподавание какого-либо вероучения:

A. Может вестись только факультативно;

B. Может осуществляться только с разрешения уполномоченных органов государственной власти;

C. Вестись не может;

D. Должно вестись обязательно, так как конституции закреплена свобода вероисповедания.

22. В демократическом государстве народ осуществляет свою власть: 1) непосредственно, 2) через органы государственной власти, 3) через органы местного самоуправления, 4) через политические партии и общественные организации, 5) через органы исполнительной власти, 6) через депутатов:

A. 1, 2, 4, 6;
B. 1, 2, 3, 4;
C. 1, 2, 4, 5;
D. 1, 2, 3, 5.

23. Общественные и религиозные организации (объединения) осуществлять предпринимательскую деятельность:

A. Не вправе;
B. Вправе;
C. Вправе при условии получения лицензии;
D. Вправе, но только соответствующую целям, для достижения которых они созданы.

24. Форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство:

A. Правовое государство;
B. Демократическое государство;
C. Конституционный строй;
D. Социальное государство.

25. По продолжительности действия функции государства подразделяются на: 1) постоянные, 2) временные, 3) внешние:

A. 1, 2;
B. 3;
C. 1, 2, 3;
D. 2.

26. По сферам распространения функции государства подразделяются на:

A. Внутренние и внешние;
B. Экономические и охрана правопорядка;
C. Постоянные и временные;
D. Экономические и социальные.

27. К внутренним функциям государства относят функции: 1) финансового контроля, 2) охраны правопорядка, 3) социальные, 4) обороны страны от внешней агрессии, охраны государственных границ:

A. 1, 2, 3, 4;
B. 4;
C. 1, 2, 3;
D. 1 ,2.

28. Режим, при котором осуществляется полный контроль государства над всеми сферами общественной жизни, происходит подавление личности, отсутствуют реальные права и свободы:

A. Тоталитарный;
B. Авторитарный;
C. Социальный;
D. Расистский.

29. Светское государство означает, что: 1) никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; 2) религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом; 3) господствующее положение занимает только одна религия; 4) деятельность религиозных объединений в государстве запрещена:

A. 1, 4;
B. 1, 2;
C. 2, 4;
D. 1, 3.

30. Основные направления деятельности государства, в которых выражается сущность и социальное назначение государственного управления обществом:

A. Формы государства;
B. Функции государственных органов;
C. Функции государства;
D. Методы реализации функций государства.

31. В демократических правовых государствах общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются:

A. Составной частью источников международного права;
B. Составной частью правовой системы государства;
C. Конституционным законодательствам;
D. Составной частью законодательства страны.

ТЕМА. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. РЕФЕРЕНДУМ

1. В качестве источников избирательного права выступает:

A. Источники конституционного права, в которых содержатся избирательно-правовые нормы;
B. Нормы гражданского и административного права;
C. Исторические традиции государства;
D. Общеправовые нормы.

2. Подача голосов за выдвинутых кандидатов, то есть голосование, обычно осуществляется:

A. Выборным представителем группы избирателей;
B. Лично избирателем;
C. Доверенным лицом избирателя;
D. Представителем партии.

3. Различают такие формы регистрации избирателей и составление избирательных списков как:

A. Индивидуальную и групповую;
B. Постоянную и периодическую;
C. Усеченную и расширенную;
D. Разовую и постоянную.

4. Обращение парламента или главы государства к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо вопроса – это:

A. Референдум;
B.Выборы;
C. Обсуждение государственных решений;
D. Импичмент.

5. Мажоритарные, пропорциональные, смешанные – это:
A. Виды избирательных систем;
B. Типы избирательных округов;
C. Формы организации выборов;
D. Способы выдвижения кандидатов.

6. Избирательная компания завершается:
A. За два дня до начала голосования;
B. В день, предшествующий дню голосования;
C. Исходя из вида избирательной системы;
D. За неделю до начала голосования.

7. Под термином «праймериз» понимается:
A. Метод подсчета голосов избирателей;
B. Выборы местных органов управления;
C. Один из способов выдвижения кандидатов в депутаты;
D. Первичные выборы в нижнюю палату парламента.

8. Очередные выборы проводятся:
A. Когда открывается вакансия в парламенте;
B. В случае досрочного роспуска парламента;
C. Если истек срок полномочий общенационального представительного органа;
D. По решению главы государства.

9. Способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других управомоченных лиц – это:
A. Особенность избирательной системы субъектов федерации;
B. Избирательная система в узком смысле;
C. Конституционное обеспечение формирования органов власти;
D. Избирательная система в широком смысле.

10. Система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления, – это:
A. Форма обеспечения самостоятельности субъектов федерации;
B. Конституционные гарантии избирательного процесса;
C. Субъективное избирательное право;
D. Объективное избирательное право.

11. При референдуме объектом волеизъявления является:
A. Вынесенное решение;
B. Определенный вопрос;
C. Группа лиц или партия;
D. Человек (кандидат).

12. Результаты референдума могут быть определены только на основе:
A. Пропорциональной системы;
B. Принципов мажоритаризма;
C. Смешанной системы;
D. Особых принципов.

13. Дополнительные выборы проводятся:
A. В случае досрочного роспуска парламента главой государства;
B. Если истек срок полномочий общенационального представительного органа;

C. По решению главы государства;
D. Когда в результате отстранения, отставки или смерти депутата открывается вакансия в парламенте.

14. Палата депутатов в Мексике состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительно большинства, и ста депутатов, избираемых на основании пропорциональной системы, что означает:
A. Способ нейтрализации влияния правящей партии;
B. Учет желания различных групп избирателей;
C. Нарушение избирательного процесса;
D. Использование смешанной избирательной системы.

15. «Квота» в пропорциональной избирательной системе представляет собой:
A. Одну из разновидностей избирательных ограничений;
B. Наименьшее количество голосов, необходимых для избрания депутата;
C. Ограничение максимального количества депутатов, выдвигаемых от избирательного округа
D. Наибольшее количество голосов, необходимых для избрания депутата.

16. Голосование на всеобщих выборах проводится обычно:
A. До получения всех бюллетеней;
B. В течение двух дней;
C. В соответствии с решением избирательной комиссии;
D. В течение одного дня.

17. Под избирательным участком понимается:
A. Населенный пункт, где происходят выборы;
B. Помещение, где происходит голосование;
C. Организация, выдвигающая своего кандидата;
D. Территориальная единица для проведения выборов.

18. Из перечисленных пунктов: 1) общенациональные; 2) партийные; 3) государственные; 4) региональные; 5) местные; 6) парламентские, - относятся к характеристикам референдума следующие:
A. 1, 4, 5;
B. 1, 3, 5;
C. 2, 5, 6;
D. 2, 4, 6.

19. Из перечисленных пунктов: 1) национальный ценз; 2) возрастной ценз; 3) ценз пола; 4) ценз гражданства; 5) ценз оседлости; 6) имущественный ценз; 7) моральный ценз, - характеризуют пассивное избирательное право следующие:
A. 2, 3, 5, 6, 7;
B. 1, 3, 4, 6, 7;
C. 2, 3, 4, 5, 6;
D. 1, 2, 3, 5, 7.

20. Гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления – это:
A. Форма обеспечения прав и свобод граждан;
B. Способ объективизации избирательного процесса;
C. Объективное избирательное право;
D. Субъективное избирательное право.

21. Упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти, составляющие порядок выборов, - это:
A. Избирательная система в узком смысле;
B. Избирательный процесс;
C. Избирательное право;
D. Избирательная система в широком смысле.

22. Важнейшим признаком пропорциональной избирательной системы является:
A. Беспартийность;
B. Наличие избирательных округов;
C. Партийность;
D. Способ формирования избирательного корпуса.

23. Важнейшей гарантией свободного волеизъявления на выборах является:
A. Тайное голосование;
B. Наличие нескольких кандидатов;
C. Наличие бюллетеня для голосования;
D. Способ заполнения бюллетеня.

24. Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит:
A. В объекте волеизъявления избирателей;
B. В правовых основах проведения;
C. В предмете волеизъявления избирателей;
D. В сущности процедуры.

25. Общепринятым является деление референдумов на:
A. Общенациональные и региональные;
B. Конституционные и законодательные;
C. Территориальные и законодательные;
D. Государственные и парламентские.

26. Панаширование в ходе выборов по пропорциональной избирательной системе – это право избирателей:
A. Обеспечить объективность выборов путем посылки наблюдателя на участки;
B. Не явиться для регистрации;
C. Голосовать за кандидатов из различных избирательных списков;
D. Выдвигать кандидатов в депутаты по партийным спискам.

27. Плебисцит – это опрос населения:
A. О политической судьбе территории, на которой оно проживает;
B. О выборе избирательной системы;
C. О структуре парламента;
D. Об экономическом курсе.

28. Из перечисленных стран: 1) Индия; 2) США, 3) ФРГ; 4) Ирландия; 5) Австралия; 6) Мальта, – пропорциональная система представительства посредством единого передаваемого голоса применяется в:
A. 1, 4, 5, 6;
B. 1, 2, 4, 6;
C. 2, 4, 5, 6;
D. 2, 3, 4, 5.

29. Этапом, завершающим избирательную кампанию, является:
A. Формирование органа власти;
B. Опубликование результатов выборов;

C. Подсчет голосов;
D. Голосование.

30. В ходе выборов на каждый мандат могут претендовать в установленном порядке:
A. Не менее трех кандидатов;
B. Любое количество кандидатов;
C. Два и более кандидатов;
D. Не более двух кандидатов.

31. При непрямых, многостепенных выборах воля избирателей опосредуется:
A. Временной, специально создаваемой коллегией;
B. Выборным представителем;
C. Постоянно действующим представительным учреждением;
D. Избирательной комиссией.

32. Униноминальный избирательный округ – это:
A. Двухмандатный;
B. Многомандатный;
C. одномандатный;
D. Трехмандатный.

33. Всеобщее избирательное право – это не только возможность всех граждан участвовать в выборах, но и:
A. Наличие определенных юридических последствий для избирателей;
B. Гражданский долг каждого;
C. Основной признак демократического государства;
D. Наличие для них определенных ограничений.

34. Не имеет права избирать и быть избранными в органы государственной власти: 1) иностранные граждане; 2) лица, ранее судимые; 3) лица без гражданства; 4) граждане, признанные судом недееспособными; 5) граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда:
A. 1, 3, 4, 5;
B. 1, 2, 3, 5;
C. 2, 4, 5;
D. 3, 4, 5.

35. Принцип, означающий, что депутаты во все представительные органы государственной власти избираются гражданами непосредственно, – это принцип:
A. Осуществления прямых выборов;
B. Всеобщего избирательного права;
C. Непосредственности избирательного права;
D. Свободы избирательного права.

36. Система выборов, при которой избранным считается кандидат, который получил наибольшее число голосов, то есть больше голосов по сравнению с другими кандидатами, – это:
A. Мажоритарная система относительно большинства;
B. Мажоритарная система;
C. Пропорциональная избирательная система;
D. Мажоритарная система абсолютного большинства.

37. Принцип избирательного права, предполагающий наличие двух условий: 1) каждый избиратель должен иметь одинаковое число голосов; 2) каждый депутат должен представлять одинаковое число избирателей, – это принцип:

A. Всеобщего избирательного права;
B. Непосредственности избирательного права;
C. Равного избирательного права;
D. Альтернативности выборов.

38. Устанавливаемое Конституцией или избирательными законами условие для получения или осуществления избирательного права – это:

A. Образовательный ценз;
B. Избирательный ценз;
C. Служебный ценз;
D. Возрастной ценз.

39. Органами, обеспечивающими практическую подготовку и проведение выборов, являются:

A. Избирательные блоки;
B. Избирательные комитеты;
C. Избирательные комиссии;
D. Избирательные объединения.

40. Добровольное объединение двух или более общественных объединений для совместного участия в выборах – это:

A. Избирательное движение;
B. Избирательный округ;
C. Избирательное объединение;
D. Избирательный блок.

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА

1. Главной задачей парламента является:

A. Контроль за исполнением законов;
B. Исполнение законов;
C. Проведение выборов;
D. Принятие законов.

2. Из перечисленного: 1) Австралия, 2) Люксембург, 3) Гватемала, 4) Парагвай, 5) Бразилия, 6) Мексика, 7) Новая Зеландия, – имеют однопалатную структуру парламента следующие государства:

A. 2, 3, 4, 7;
B. 1, 2, 4, 6;
C. 1, 2, 3, 7;
D. 2, 4, 5, 6.

3. Парламенты, которые юридически имеют право издавать законы по любому вопросу, называются:

A. С абсолютно определенной компетенцией;
B. С относительно определенной компетенцией;
C. С неопределенной компетенцией;
D. Со смешанной компетенцией.

4. Непрерывный рост роли делегированного законодательства и иных видов административного нормотворчества свидетельствует о(об):

A. ослаблении роли парламента в законодательстве;
B. существенном изменении функций парламента;
C. усилении роли парламента в законотворчестве;
D. изменении конституционного статуса парламента.

5. Право осуществления парламентом особой судебной процедуры по делам определенной категории должностных лиц называется:

A. Контрасигнатурой;
B. Институтом импичмента;
C. Интерпелляцией;
D. Институтом омбудсменов.

6. «Метод челнока» относится к процедуре:

A. Законодательной инициативы;
B. Пересылки законопроекта из одной палаты в другую;
C. Рассмотрения законопроекта в парламентских комиссиях;
D. Принятия законопроекта палатой, в которую он был внесен из другой палаты.

7. Из перечисленных стран: 1) США, 2) Германия, 3) Финляндия, 4) Бразилия, 5) Мексика, 6) Венгрия, 7) Австралия, 8) Болгария, – двухпалатные парламенты имеют следующие:

A. 1, 2, 4, 5, 7;
B. 1, 3, 4, 6, 7;
C. 2, 4, 6, 7, 8;
D. 2, 3, 5, 7, 8.

8. Парламентаризм стал приобретать качественно новые, современные черты, начиная с:

A. 50 – 60-х гг. XX в.;
B. конца XIX в.;
C. 30 – 40-х гг. XX в.;
D. середины 60- гг. XX в.

9. Общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти, называется:

A. Верхней палатой парламента;
B. Правительством;
C. Государственным советом;
D. Парламентом.

10. Юридическим выражением парламентаризма является:

A. Конституционное закрепление принципов парламентаризма;
B. Контроль парламента за деятельностью правительства;
C. Выборность центральных органов власти;
D. Нормативное регулирование выборов.

11. Современная конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как:

A. Представителя определенной группы избирателей;
B. Представителя конкретного избирательного округа;
C. Представителя партии;
D. Представителя всей нации.

12. Контроль над законодательной деятельностью парламента относится к функции:
A. Парламентских комиссий;
B. Конституционного суда;
C. Правительства;
D. Главы государства.

13. Запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который либо может быть преодолен парламентом, либо носит временный характер, называется:
A. Абсолютным вето;
B. Выборочным вето;
C. Протестом;
D. Относительным вето.

14. Депутат в демократическом государстве является:
A. Исполняющим обязанности на общественных началах;
B. Совмещающим службу и парламентскую деятельность;
C. Профессиональным парламентарием;
D. Непривилегированным служащим.

15. Парламенты, для которых конституции устанавливают полный перечень вопросов, являющихся объектом их законодательной деятельности, называются:
A. Со смешанной компетенцией;
B. С относительно определенной компетенцией;
C. С абсолютно определенной компетенцией;
D. С неопределенной компетенцией.

16. Отношения правительства с парламентом зависят от:
A. Формы государственного устройства;
B. Главы правительства;
C. Структуры парламента;
D. Формы правления.

17. Запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который носит постоянный характер, называется:
A. Протестом;
B. Выборочным вето;
C. Абсолютным вето;
D. Относительным вето.

18. Президент США подписывает федеральный закон и обнародует его в течение:
A. 7 дней;
B. 10 дней;
C. 14 дней;
D. 15 дней.

19. Субъекты законодательный инициативы в Российской Федерации: 1) Президент, 2) Конституционный Суд; 3) члены Совета Федерации, 4) субъекты Российской Федерации:
A. 1, 2, 3;
B. 2, 3;
C. 4;
D. 1, 2, 3, 4.

20. Под коллегиальным органом общей компетенции, осуществляющим руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в стране, подразумевается:

A. Парламент;
B. Администрация президента;
C. Парламентская комиссия;
D. Правительство.

21. Осуществление внешней политики, прежде всего, входит в компетенцию:

A. Правительства;
B. Главы государства;
C. Парламента;
D. Другого государственного органа.

22. Индемнитет – это:

A. Политическая неответственность депутата за свои высказывания и голосование в парламенте;
B. Неприкосновенность депутата, включающая невозможность уголовного преследования без разрешения палаты;
C. Представительство депутата в парламенте от всей нации, невозможность досрочного отзыва;
D. Следование депутатом в своих решениях наказам избирателей от круга, от которого он избран.

23. Интерпелляция – это:

A. Право осуществления парламентом особой судебной процедуры в отношении должностных лиц с целью отрешения от должности;
B. Разновидность парламентского запроса, на который ответ должностного лица сопровождается прениями и может быть вынесен на голосование в парламенте;
C. Отказ правительству в доверии парламентом;
D. Специфика формирования правительства в странах со смешанной формой правления.

24. Партийные объединения депутатов называются партийными фракциями в:

A. Италии, Испании;
B. Германии, Российской Федерации;
C. Великобритании, Канаде;
D. Польше, Хорватии.

25. Верхняя палата формируется путем прямых выборов в:

A. США, Бразилии,
B. Франции, Индии;
C. Норвегии, Исландии;
D. Великобритании, Канаде.

26. Народная законодательная инициатива предусмотрена в:

A. Италии, Испании, Швейцарии;
B. США, Мексике, Российской Федерации;
C. Великобритании, Индии, Японии;
D. ФРГ, Франции, Чехии.

27. Принцип дисконтинуитета предполагает:

A. Все дела, не получившие в течение сессии завершения, прекращаются с её окончанием, и на следующей сессии те же вопросы могут рассматриваться лишь с самого начала;

B. Прохождение законопроекта, находящегося в Парламенте, не прекращается с закрытием сессии палат;
C. Собрания членов палат, созванные и проводимые в установленном порядке;
D. Период времени, в течение которого палаты парламента могут проводить пленарные заседания и принимать решения.

28. Первым парламентским чтением обычно является:
A. Обсуждение принципиальных положений и статей законопроекта;
B. Внесение в компетентный орган парламента управомоченным субъектом законопроекта или законопредложения;
C. Принятие законопроекта к рассмотрению и оглашение его названия председателем палаты;
D. Обсуждение законопроекта с редакционными поправками.

29. Внесение законопроекта депутатом или группой депутатов называется:
A. Правительственной инициативой;
B. Парламентской инициативой;
C. Народной инициативой;
D. Специальной инициативой.

30. Установление точного времени, отведенного на обсуждение законопроекта, после которого прения прекращаются, даже если не смогли выступить все желающие, называется:
A. «гильотиной»;
B. «флибустьерством»;
C. «кенгуру»;
D. «укороченными прениями».

ТЕМА. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

1. Из перечисленных стран: 1) Австрия, 2) Ирландия, 3) Исландия, 4) Италия, 5) ФРГ, 6) Швейцария, 7) Ливан, 8) Турция, - выборы президента являются многостепенными в:
A. 4, 5, 6, 7, 8;
B. 2, 3, 5, 6, 7;
C. 1, 3, 4, 5, 7;
D. 1, 2, 3, 6, 8.

2. Из перечисленных стран: 1) США, 2) Мексика, 3) Бразилия, 4) Венесуэла, 5) Панама, 6) Парагвай, 7) Греция, 8) Индия, - прямые выборы президента проводятся в:
A. 1, 3, 4, 5, 6;
B. 2, 3, 4, 5, 6;
C. 1, 2, 3, 7, 8;
D. 1, 4, 6, 7, 8.

3. Отстранение наследственного монарха от должности юридически:
A. Возможно парламентским путем;
B. Возможно, если предусмотрено конституцией;
C. Невозможно;
D. Возможно при импичменте.

4. Все исходящие от монарха акты приобретают юридическую силу только в том случае, если они контрассигнуются соответствующим министром при:

A. Парламентарной монархии;
B. Дуалистической;
C. Абсолютной монархии;
D. Любой монархии.

5. Под пронунциаменто понимается:

A. Смещение главы государства конституционным путем;
B. Смещение главы государства силой;
C. Процедура вынесения недоверия главе государства;
D. Процедура замещения должности главы государства.

6. Назначает послов, посланников и иных дипломатических агентов:

A. Дипломатическое ведомство;
B. Парламент;
C. Глава правительства;
D. Глава государства.

7. Форма правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке, называется:

A. Президентской республикой;
B. Демократией;
C. Диктатурой;
D. Монархией.

8. Единоличный монарх, унаследовавший свою должность, существует в:

A. Канаде, Австралии, Ямайке;
B. ОАЭ, Малайзии;
C. Великобритании, Испании, Бельгии;
D. Саудовской Аравии, Катаре, Свазиленде.

9. Система престолонаследия, по которой наследование престола осуществляется исключительно по мужской линии, называется:

A. Габсбургской;
B. Кастильской;
C. Салической;
D. Мусульманской.

10. Из перечисленных стран: 1) Великобритания, 2) Малайзия, 3) Швейцария, 4) Иордания, 5) Иран, 6) Босния и Герцеговина, 7) Австрия, 8) Сан-Марино, – коллективный глава государства существует в:

A. 1, 2, 3, 7;
B. 3, 4, 6, 7;
C. 3, 5, 6, 8;
D. 2, 4, 6, 8.

11. Цивильным листом называется (ются):

A. Право на титул;
B. Право монарха на особые ритуалы и символы власти;
C. Денежные средства, выделяемые парламентом из казны на содержание монарха, его семьи, двора;
D. Лист-список, в котором обозначены основные гражданские права подданного данной монархии.

12. Президент США избирается:
A. Путем прямых выборов;
B. Парламентом;
C. Особым представительным форумом;
D. Коллегией выборщиков.

13. Из перечисленных стран: 1) США, 2) Франция, 3) ФРГ, 4) Российская Федерация, 5) Италия, 6) Индия, 7) Греция, 8) Австрия, – возрастной ценз для кандидатов в президенты в 35 лет предусмотрен:
A. 1, 5, 6, 7;
B. 1, 4, 6, 8;
C. 2, 3, 6, 7;
D. 3 ,4, 5, 8.

14. Торжественное вступление президента в должность называется:
A. Интерпелляцией;
B. Пронунциаменто;
C. Контрасигнатурой;
D. Инаугурацией.

15. Из перечисленных стран: 1) ФРГ, 2) США, 3) Российская Федерация, 4) Мексика, 5) Италия, 6) Греция, 7) Словакия, 8) Филиппины, – кандидат в президенты должен быть гражданином по рождению, а не натурализованным гражданином в:
A. 1, 3, 6, 8;
B. 2, 4, 5, 7;
C. 1, 3 ,5, 7;
D. 2, 4, 6, 8.

16. Срок полномочий президента составляет 5 лет в:
A. США, Мексика;
B. Франция, Италия;
C. Австрия, Российская Федерация;
D. ФРГ, Чехия.

17. Из перечисленных стран: 1) Российская Федерация, 2) США, 3) Исландия, 4) ФРГ, 5) Австрия, 6) Италия, 7) Египет, 8) КНР, – переизбрание президента на следующий срок не ограничивается в:
A. 1, 3, 4, 6;
B. 1, 2, 5 ,7;
C. 3 ,6 ,7 ,8;
D. 3 ,4 ,5 ,6.

18. Дискреционными полномочиями главы государства называются:
A. Полномочия, которые глава государства применяет по собственной инициативе;
B. Полномочия, которые предусмотрены, но фактически не применяются;
C. Чрезвычайные полномочия;
D. Его номинальные полномочия.

19. Из перечисленных стран: 1) Бразилия, 2) Италия, 3) Литва, 4) ФРГ, 5) Франция, 6) США, 7) Польша, 8) Российская Федерация, – применение импичмента возможно в:
A. 1, 2 ,3 ,5 ,6;
B. 1 ,3 ,6 ,7 ,8;

C. 2 ,3 ,4 ,6 ,8;
D. 3 ,4 ,6 ,7 ,8.

20. Высший коллегиальный орган, обладающий общей компетенцией и осуществляющий непосредственное руководство государственным управлением, называется:
A. Парламентом;
B. Правительством;
C. Государственным советом;
D. Кабинетом министров.

21. Из перечисленных стран: 1) Нидерланды, 2) Бельгия, 3) Великобритания, 4) Словакия, 5) ФРГ, 6) Австралия, 7) Российская Федерация, 8) Канада, – однопартийные правительства характерны для:
A. 2, 4, 8;
B. 1 ,2 ,5;
C. 3 ,6 ,7;
D. 3, 6, 8.

22. «Конструктивный» вотум недоверия, когда депутаты, ставящие вопрос о недоверии правительству, одновременно должны предложить новую кандидатуру на должность главы правительства, предусмотрен в:
A. Бельгии, Италии;
B. Российской Федерации, Польше;
C. ФРГ, Испании;
D. США, Бразилии.

23. Коллективная (солидарная) ответственность правительства существует в (во):
A. США, Бразилии;
B. Великобритании, ФРГ;
C. Франции, Казахстане;
D. Венесуэле, Коста-Рике.

24. Глава государства фактически формирует состав министров по своему усмотрению в:
A. Мексике, Колумбии, Бельгии, Швеции;
B. Великобритании, Японии, США, Российской Федерации;
C. США, Российской Федерации, ФРГ, Австрии;
D. Бразилии, Мексике, Колумбии, Египте.

25. Возможность совмещения парламентского мандата и министерского портфеля предусмотрен в:
A. ФРГ, Финляндии;
B. США, Болгарии;
C. Великобритании, Индии;
D. Франции, Украине.

26. Срок отлагательного вето президента США определен в:
A. 15 дней;
B. 10 дней;
C. 14 дней;
D. 30 дней.

27. Право отлагательного вето не предусмотрено в(во):
A. ФРГ, Бельгии;
B. Франции, Российской Федерации;

C. Испании, Великобритании;
D. Польше, Румынии.

28. Должность премьер-министра отсутствует в (во):
A. Франции, Италии, Испании;
B. Египте, Перу, Финляндии;
C. Российской Федерации, Украине, Казахстане;
D. Бразилии, Мексике, США.

29. Правительство, образованное в переходный (или кризисный) период с целью объединения всех ведущих политических сил, называется:
A. Правительством парламентского большинства;
B. Служебным (рабочим) правительством;
C. «Правительством национального единства»;
D. Коалиционным правительством.

30. Формирование Конституционного Суда происходит без участия главы государства в:
A. Италии;
B. Испании;
C. Российской Федерации;
D. ФРГ.

ТЕМА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ) УСТРОЙСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Из перечисленных признаков: 1) единая конституция, 2) единая национальная принадлежность, 3) единая система высших органов государственной власти, 4) единое гражданство, 5) единая система права, 6) единая судебная система, 7) территория подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью, - характеризующими унитарное государство является следующие:
A. 1, 3, 4, 5, 6, 7;
B. 2, 3, 4, 5, 6, 7;
C. 1, 2, 3, 4, 5, 6;
D. 1, 2, 4, 5, 6, 7.

2. Из перечисленных государств: 1) Великобритания;2) Германия; 3) Франция; 4) Болгария; 5) Италия; 6) Швеция; 7) Бельгия; 8) Норвегия, – унитарными являются следующие:
A. 2, 4, 5, 7, 8;
B. 1, 3, 4, 5, 6, 8;
C. 1, 2, 3, 4, 5;
D. 1, 4, 6, 7, 8.

3. Из перечисленных пунктов: 1) военно-политические; 2) исторические; 3) национальные; 4) географические; 5) экономические; 6) социальные, – условиями, существенно влияющими на государственно-территориальное устройство, являются следующие:
A. 1, 2, 3, 4;
B. 2, 3, 4, 6;

C. 2, 3, 4, 5;
D. 1, 2, 5, 6.

4. Управление делами местного значения, осуществляемое выборными органами, – это:
A. Местное самоуправление;
B. Функция специальных федеральных органов;
C. Местное управление;
D. Функция правительства.

5. Из перечисленных стран: 1) Индия, 2) Дания, 3) Испания, 4) Великобритания; 5) Финляндия; 6) Португалия; 7) Франция; 8) Шри-Ланка, – имеют в своем составе административные автономии:
A. 2, 3, 5, 6, 7, 8;
B. 1, 3, 5, 6, 7, 8;
C. 1, 2, 3, 5, 6, 8;
D. 1, 3, 4, 5, 7, 8.

6. Государственные образования, составляющие федерацию:
A. Не имеют собственного административно-территориального деления и полностью зависимы от центральной власти;
B. Имеют собственное административно-территориальное деление и полную независимость;
C. Являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление;
D. Формально объединены только границами территории государства.

7. Организация органов власти и управления субъектов федерации:
A. Всегда копирует федеральную форму правления
B. Как правило, противоположна федеральной форме правления;
C. Имеет отдельные элементы федеральной формы правления;
D. Руководствуется основными принципами федеральной формы правления.

8. Из перечисленных пунктов: 1) отсутствие в политико-административном отношении единой территории; 2) финансовая самостоятельность; 3) наделение учредительной властью; 4) право издания законодательных актов; 5) собственная форма правления; 6) собственная правовая и судебная системы; 7) наличие двойного гражданства; 8) право одностороннего выхода (право сецессии) из федерации, – признаками субъекта федерации являются следующие:
A. 3, 4, 5, 7, 8;
B. 1, 2, 4, 5, 8;
C. 2, 3, 5, 6, 7;
D. 1, 3, 4, 6, 7.

9. Одним из наиболее сложных вопросов федерализма является:
A. Проблема двойного гражданства;
B. Разграничение комплектации между союзом и субъектами федерации;
C. Формирование законодательной власти;
D. Формирование исполнительной власти.

10. Из перечисленных пунктов: 1) дуалистический федерализм; 2) абсолютизм; 3) двух исключительных сфер; 4) трехчленная система разграничения компетенции; 5) компромисса, – к принципам разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации относятся следующие:
A. 1, 3, 5;

B. 1 ,2, 3;
C. 1, 3 ,4;
D. 2 ,4, 5.

11. Из перечисленных государств: 1) США, 2) Канада, 3) Великобритания, 4) Бразилия, 5) Япония, 6) Венесуэла, 7) Марокко, 8) ФРГ, – федеративными являются следующие:

A. 1, 2, 4, 6, 8;
B. 2, 3, 5, 7, 8;
C. 1, 2, 3, 6, 8;
D. 1, 4, 5, 7, 8.

12. В плане взаимодействия с административно-территориальными единицами унитаризм предполагает:

A. Согласование решений центральных органов власти с территориальными органами;
B. Централизацию всего государственного аппарата, прямой либо косвенной контроль над муниципальными органами;
C. Взаимный контроль местных и центральных органов власти;
D. Рекомендательный характер указаний центральных органов власти местным.

13. Из перечисленных государств: 1) Франция, 2) Великобритания, 3) Турция, 4) Венгрия, 5) Япония, - местные выборные органы самоуправления поставлены под прямой контроль центральной власти в (во):

A. 1, 3, 5;
B. 2 ,3, 4;
C. 1 ,2 ,3;
D. 2 ,3, 5.

14. Существующие формы государства представляют собой:

A. Структуру законодательной власти;
B. Форму исполнительной и судебной власти;
C. Форму законодательной и исполнительной власти;
D. Форму правления и форму государственного устройства.

15. Важнейшей проблемой государственно-территориального устройства является проблема:

A. Взаимосвязи территориальных органов власти между собой;
B. Соотношения компетенции местных органов управления;
C. Ограничения компетенции территориальных органов центральными;
D. Соотношения и взаимосвязи между территориальными органами и центральными органами государственной власти.

16. Под формой государства понимается:

A. Территориальная и национальная обособленность;
B. Совокупность внутренних признаков государства;
C. Организация государственной власти;
D. Совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием.

17. Автономия, применяемая в местах некомпактного, разрозненного проживания этнических групп, называется:

A. Административной;
B. Политической;
C. Национально-культурной;
D. Корпоративной.

18. Из перечисленных территорий: 1) Бермудские острова, 2) Гвиана, 3) Азорские острова, 4) Фолклендские острова, 5) Мартиника, 6) Аландские острова, 7) Каймановы, 8) остров Св. Елены, – к британским зависимым территориям относятся:

A. 1, 4 ,7, 8;
B. 1 ,3 ,4 ,6;
C. 2 ,3 ,7 ,8;
D. 1 ,5, 6, 7.

19. Автономия – это:

A. Форма государственного устройства, при которой части единого государства имеют признаки государственности;
B. Совокупность средств и методов, с помощью которой осуществляется государственная власть в стране;
C. Территориальная организация государства;
D. Особое образование в рамках унитарного государства, имеющее право на самоуправление и статус, отличный от других административно-территориальных единиц.

20. Из перечисленных стран: 1) Бельгия, 2) Венесуэла, 3) США, 4) ФРГ, 5) Пакистан, 6) Швейцария, 7) Малайзия, 8) Аргентина, – не имеют своих конституций субъекты федерации в:

A. 1, 3 ,4, 6 ,7;
B. 2, 4, 5 ,6 ,8;
C. 1 ,2, 5 ,7, 8;
D. 3 ,5, 6 ,7, 8.

21. Право одностороннего выхода субъекта из федерации называется:

A. Федеральной интервенцией;
B. Сецессией;
C. Автономией;
D. Квазиконфедерацией.

22. Из перечисленных стран: 1) ОАЭ, 2) ФРГ, 3) Бельгия, 4) Швейцария, 5) Российская Федерация, 6) Босния и Герцеговина, 7) США, 8) Мексика, – в основе образования федерации лежит территориальный принцип в:

A. 1, 3, 4, 8;
B. 2, 4, 5 ,6;
C. 1, 2, 7, 8;
D. 3, 5, 6, 7.

23. Федерация, в которой субъекты имеют разную форму правления, – это:

A. Индия;
B. Малайзия;
C. ОАЭ;
D. Нигерия.

24. Федеральной интервенцией называется:

A. Как правило, вооруженное или полицейское вмешательство федеральных органов в дела субъекта федерации с целью восстановления конституционного порядка;
B. Приостановление деятельности органов управления субъектов федерации, введение прямого правления главы государства;
C. Конкурирующая компетенция между союзной властью и субъектами федерации;
D. Воздействие федеральной власти на субъекты федерации путем обращения в федеральный верховный суд.

25. Конституционный запрет создавать территориальную автономию в стране предусмотрен в(во):

A. Франции, Испании;
B. Великобритании, Японии;
C. Грузии, Молдове;
D. Болгарии, Румынии.

26. Собственную правовую и судебную систему имеют субъекты федерации в:

A. Индии;
B. США;
C. Российской Федерации;
D. ФРГ.

27. Из перечисленных стран: 1) США, 2) Италия, 3) Великобритания, 4) Индия, 5) Франция, 6) Российская Федерация, 7) ФРГ, 8) Испания, – составные территориальные части государства обладают законодательной инициативой в:

A. 2, 4 ,6 ,8;
B. 1, 3, 6, 7;
C. 3, 4, 7, 8;
D. 1, 2, 5 ,8.

28. Трёхчленная система разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации закреплена конституционно в:

A. ФРГ, Австрии;
B. Аргентине, Венесуэле;
C. Российской Федерации, Индии;
D. США, Мексике.

29. Конфедерация – это:

A. Государствоподобный или государственный характер территориальных единиц высшего уровня;
B. Государство, в котором все высшие административно-территориальные единицы являются автономиями;
C. Как правило, военно-политический союз суверенных государств;
D. Государства, сочетающие разнообразные элементы унитаризма и федерализма.

30. В Швейцарии субъекты федерации называются:

A. Провинциями;
B. Департаментами;
C. Землями;
D. Кантонами.

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

№ п/п	Наименование темы	Содержание
1.	Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран	Общее понятие, цели и задачи конституционного права. Принципы конституционного права зарубежных стран. Термины «государственное право» и «конституционное право», их соотношение. Предмет и методология конституционного права (традиции англосаксонской, романо-германской систем, социалистических и постсоциалистических стран). Субъекты конституционно-правовых отношений. Система конституционного права и источники (на примере США, стран Западной Европы, мусульманских стран). Особенности норм конституционного права. Основные тенденции развития конституционного права зарубежных государств в современных условиях. Место и роль конституционного права в системе юридических дисциплин и в правовых системах. Наука конституционного права зарубежных стран: формирование конституционного права как самостоятельной отрасли юридической науки, основные направления и школы в современной науке конституционного права.
2.	Основы теории конституции	Понятие и сущность конституции, соотношение понятий «конституция» и «основной закон». Объекты конституционного регулирования (в демократических, авторитарных (и тоталитарных) странах). Юридические свойства и основные черты демократических конституций. Структура современных зарубежных конституций. Классификация конституций зарубежных стран. Действие, принятие, изменение и отмена конституций (октроированные, договорные, народные конституции; гибкие конституции Великобритании, Новой Зеландии, жесткие конституции США, Японии, Дании, конституции смешанного типа на примере Мальты и Индии). Основные этапы конституционно-правового развития зарубежных стран. Тенденции развития зарубежных конституций в современный период.
3.	Конституционно-правовые основы общественного строя	Понятие основ общественного строя. Общественный строй и конституционное право в западноевропейских, постсоциалистических и социалистических странах: конституционно-правовые основы и принципы экономической деятельности (конституционная регламентация института собственности, конституционное оформление плановой и предприни-

		мательской деятельности, финансовой системы и др.), государственная социальная политика (конституционные основы охраны окружающей среды, защиты от дискриминации национальных меньшинств, конституционное регулирование социокультурной сферы и др.), политическая и правовая культура, конституционные основы политической системы. Основы теории демократии в зарубежных странах. Стабильность основ общественного строя.
4.	Конституционно-правовой статус личности в зарубежных странах	Понятие и структура конституционно-правового статуса личности. Принципы конституционно-правового регулирования статуса личности. Историческое развитие прав и свобод личности в зарубежных странах. Гражданство и режим иностранцев и лиц без гражданства (на примере мексиканского, американского, испанского и конституционного законодательства постсоциалистических стран). Классификация прав и свобод в науке конституционного права. Личные (гражданские), политические, экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности (сравнительный анализ конституций стран с демократическим и авторитарным режимом.) Конституционные права человека в области правосудия. Виды ограничений и гарантий прав и свобод. Механизм правовой защиты прав и свобод в зарубежных странах. Международно-правовой базис прав и свобод человека. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах.
5.	Формы правления и государственные режимы в зарубежных странах	Понятие и классификация форм государства. Понятие формы правления и государственного режима, разновидности политических режимов. Классификация форм правления. Монархия, разновидности монархической формы правления (абсолютная монархия Саудовской Аравии, Омана, дуалистическая монархия Иордании, Непала, Таиланда, парламентарная монархия Великобритании, Японии, Швеции и других стран). Республика, типы республиканского правления (на примере США, Швейцарии, Франции, Германии, постсоциалистических стран). Недостатки «чистых» форм правления. Смешанные формы правления (на примере Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратов, Франции и других стран). Нетипичные формы республиканского правления (президентско-монократическая, теократическая, советская республики).
6.	Конституционно-правовой статус политических институтов в зару-	Понятие государства как конституционно-правового института (на основе германской, испанской, мексиканской конституций, Федерального

	бежных странах	конституционного закона Австрии и др.). Значение конституционно-правовых характеристик государства как социального, правового, светского, демократического. Конституционные принципы организации государства в различных странах, его внутренней и внешней политики. Государственный аппарат, его структура, основные принципы организации и деятельности. Конституционно-правовой статус государственных и самоуправленческих органов (на примере Испании, Италии, Японии, постсоциалистических стран.). Конституционное регулирование вопросов обороны и использования вооруженных сил в зарубежных государствах. Конституционно-правовой статус политических партий (на примере Германии, Франции, Российской Федерации и других стран): виды политических партий, их функции, формы правовой регламентации статуса политических партий. Виды партийных систем. Конституционно-правовое регулирование статуса социально-экономических и социально-культурных общественных объединений, их организационно-правовые формы. Конституционно-правовое регулирование религиозных отношений и статуса церквей в европейских, латиноамериканских и мусульманских странах. Модели взаимоотношений государства и религиозных объединений.
7.	Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах. Референдум	Понятие и социальная функция выборов, их виды и периодичность. Избирательное право и отзыв, принципы избирательного права (сравнительно-конституционный анализ стран с демократическим и авторитарным режимом). Источники избирательного права. Правовое регулирование подготовки и проведения выборов: стадии избирательного процесса и их конституционно-правовые характеристики (на примере США, Германии, Франции, Великобритании и др. стран.). Избирательная система, виды избирательных систем, их преимущества и недостатки. Референдум как форма непосредственной демократии (на основе обзора конституций Франции, Бразилии, Италии, Швейцарии). Отличия референдума от плебисцита и практика их проведения в зарубежных странах. Виды референдума и его правовые последствия. Определение результатов голосования и юридическая сила решений, принятых на референдуме.
8.	Конституционно-правовой статус парламента	Понятие, порядок формирования, социальные функции и полномочия парламента. Классификация парламентов по структуре и объему компетенции. Статус верхней и нижней палаты парламента (сравнительный анализ конституций США,

		Великобритании, Франции, Германии и других стран). Внутренняя структура палаты парламента. Парламентские комиссии и комитеты, их роль и виды в различных странах. Депутатские фракции в парламентах. Конституционный статус парламентария. Свободный и императивный мандат депутата (на примере постсоциалистических, развитых западноевропейских и «социалистических» стран). Порядок работы: сессии, общие и специальные парламентские процедуры. Понятие, стадии и особенности законодательного процесса. Субъекты права законодательной инициативы. Непарламентские формы осуществления законодательной власти. Формы парламентского контроля.
9.	Конституционно-правовой статус главы государства	Понятие, место и роль главы государства в системе власти (на основе конституций США, Германии, Франции, Испании). Юридическая форма главы государства, его полномочия. Фактический и юридический статус главы государства и порядок замещения им должности. Особенности конституционного статуса при различных формах правления. Монарх: функции и роль в современном мире, формы престолонаследия, особые льготы, права и привилегии, особенности статуса в Великобритании, Испании, Бельгии, Японии, Норвегии и других странах. Президент как глава государства: функции, полномочия, способы осуществления власти (сравнительный анализ конституционного статуса в различных странах). Способы избрания президента и требования к кандидатам на пост президента. Вспомогательные органы и учреждения при главе государства (Исполнительное управление Президента США, «дом Президента» во Франции, Центральный военный Совет в Китае, Совет нужд наций в Иране и др.)
10.	Конституционно-правовой статус правительства	Место правительства в системе государственных органов, его виды, компетенция, способы формирования и состав в странах с демократическим и авторитарным режимом. Отношения правительства с парламентом и главой государства. Функции главы правительства. Конституционная ответственность правительства и его членов (на примере Федеративного конституционного закона Австрии, конституций Франции, Хорватии и др. стран). Общее понятие федеральных органов исполнительной власти, их виды, функции, нормативная база в странах с федеративным государственным устройством.
11.	Органы конституционного контроля (надзора) в зарубежных странах	Правовая охрана конституции. Конституционный контроль (надзор) и конституционная юстиция (объекты конституционного контроля, виды и органы конституционного контроля). Политический

		конституционный контроль во Франции и на Кубе, американская и европейская системы судебного конституционного контроля.
12.	Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах	Общая характеристика, основные функции и структура судебной власти в различных странах. Демократические принципы правосудия. Статус судей, прокуроров, следователей (на примере США, Японии, Италии, «социалистических» стран). Высшие органы судейского сообщества (Высший совет магистратуры Италии, Франции, Румынии, Высший судебный совет Болгарии, Генеральный совет судебной власти Испании и др.). Виды судебных систем. Конституционно-правовые принципы и деятельность судебных систем в различных странах. Отличительные особенности англо-саксонской и континентальной европейской судебных систем. Конституционная юстиция (организация конституционных судов (советов), конституционное судопроизводство зарубежных стран и принципы его осуществления). Органы и учреждения, содействующие судебной власти.
13.	Государственное (территориально-политическое) устройство зарубежных стран	Формы государственно-территориального устройства зарубежных стран: понятие и виды. Факторы, влияющие на их становление и развитие. Характерные черты унитарной формы государственного устройства. Федерация как форма государственного устройства: понятие, признаки и виды. Конфедерация, содружество и сообщество государств: общая характеристика, признаки и цели создания. Административно-территориальное деление США, ФРГ, Швейцарии и других стран. Конституционно-правовой статус субъектов федерации, юридическое и фактическое разграничение компетенции между федерацией и субъектами федерации. Формы и основания вмешательства федеральной власти в дела субъектов федерации. Органы управления субъектов федераций (на примере США, Германии, Российской Федерации и других стран).
14.	Конституционные основы местного управления и самоуправления в зарубежных странах	Модели местного управления и самоуправления в зарубежных странах. Виды и статус автономий в Западной Европе, Латинской Америке, странах СНГ и других. Разновидности систем местного самоуправления (на примере Германии, Швейцарии, Италии, Испании, Польши и других стран). Предмет ведения, финансовая основа и гарантии деятельности местного самоуправления. Формы контроля центральных органов власти и управления над местными органами.

ЛИТЕРАТУРА

Основная литература:

1. Чудаков, М.Ф. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов учреждений высш. образования по специальностям «Международное право», «Правоведение», «Политология» / М.Ф. Чудаков. – Минск: Вышэйшая школа, 2018. – 476 с.
2. Прудников, М.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» (квалификация (степень) – бакалавр) / М.Н. Прудников. – Москва: РИОР: Инфра-М, 2018. – 372 с.
3. Афанасьева, О.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2024. – 405 с.
4. Попова, А.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник и практикум для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим и гуманитарным направлениям и специальностям / А.В. Попова, М.Г. Абрамова, Е.В. Болдырева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2024. – 410 с.

Дополнительная литература:

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс. В 2-х т. Т. 1 / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2011. – 863с.
2. Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие для студентов вузов, обуч. по спец. 021100 «Юриспруденция» / А.М. Арбузкин. – Москва: Юристъ, 2004. – 666с.
3. Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.С. Автономов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 552с.
4. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие / И.А. Алебастрова; Отв. ред. Кашкин С.Ю. – М.: Проспект, 2007. – 640 с.
5. Василевич, Г.А. Конституционное правосудие / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2012. – 326 с.
6. Василевич, Г.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов спец. «Правоведение», «Экономическое право» учреждений, обеспечивающих получение высш. образования / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; под общ. ред. Г.А. Василевича. – Минск: Книжный Дом, 2006. – 480 с.
7. Голубева, Л.А. Актуальные проблемы конституционного права. Ч.1: учебник для вузов / Л.А. Голубева, Т.И. Еремина, Т.Л. Петрова [и др.]; под ред. В.П. Журавлева, А.Э. Чернокова. – М.: ИВЭСЭП, 2012. – 518 с.
8. Енгибарян, Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р.В. Егинбарян. – М.: Норма, 2010. – 496 с.
9. Избранные конституции зарубежных стран: учеб пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – 795 с.
10. Кондратович, Н.М. Конституционное право зарубежных стран: ответы на экзаменационные вопросы / Н. М. Кондратович. – Минск: Тетралит, 2013. – 176 с.
11. Комкова, Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по напр. подготовки 030501 (021100) «Юриспруденция» / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, О.В. Афанасьева; Саратовский гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. – Москва: Юрайт, 2010. – 403 с.

12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: Т. 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 778с.

13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: В 4-х т. Т. 3 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 764с.

14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: В 4-х т. Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 656с.

15. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / М.В. Баглай, Н.П. Гуреева, В.Н. Даниленко и [др.]; МГИМО; Ун-т МИД РФ; Общ. ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832с.

16. Конституции государств Азии: В 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. Т. 1: Западная Азия, 2010. – 544 с.; Т.2: Средняя Азия и Индостан, 2010. – 1024 с.; Т. 3: Дальний Восток, 2010. – 1040 с.

17. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф. Т.Я. Хабриевой. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. Т. 1: Северная и Центральная Америка, 2006. – 832с; Т. 2: Карибский регион, 2006. – 1088с.; Т. 3: Южная Америка, 2006. – 1168 с.

18. Конституции государств Восточной Мишин, А.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.В. Мишин. – 17-е изд., перераб. и исправл. – М.: Белые альвы, 2013. –332 с.

19. Кутафин, О.Е. Глава государства: монография / О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2014. – 554с.

20. Мишин, А.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.В. Мишин. – 17-е изд., исправл. и доп. – М.: Статут, 2013. – 520 с.

21. Подупейко, А.А., Головач М.Г. Конституционное право зарубежных стран. Практическое пособие / А.А. Подупейко. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2010. – 399 с.

22. Серебренников В.П. Конституционное право зарубежных стран / В.П. Серебренников. – Минск: Право и экономика, 2014. – 430 с.

23. Страшун, Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред., д. ю. н., проф. Б.А. Страшун. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2006. – 1104с.

24. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / В.Е. Чиркин; Ин-т государства и права РАН; Академический правовой ун-т. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юристъ, 2005. – 669 с.

25. Чудаков, М.Ф. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для студентов учреждений высш. образования по спец. «Международное право», «Правоведение», «Политология» / М.Ф. Чудаков; Учреждение образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО». – Минск: МИТСО, 2017. – 458 с.

Учебное издание

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ДЛЯ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ: 6-05-0421-01 ПРАВОВЕДЕНИЕ 6-05-0421-02 МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Учебно-методический комплекс по учебной дисциплине

Составитель

ИВАШКЕВИЧ Елена Францевна

Технический редактор *Г.В. Разбоева*

Компьютерный дизайн *Л.В. Рудницкая*

Подписано в печать 12.06.2025. Формат 60x84 $^{1}/_{16}$. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 18,48. Уч.-изд. л. 25,10. Тираж 55 экз. Заказ 77.

Издатель и полиграфическое исполнение – учреждение образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

Свидетельство о государственной регистрации в качестве издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/255 от 31.03.2014.

Отпечатано на ризографе учреждения образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».
210038, г. Витебск, Московский проспект, 33.