Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России

Кафедра конституционнго права

Ю.И. Лейбо, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебник

Ответственный редактор профессор Ю.И. Лейбо

СТАТУТ
МОСКВА 2012

МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

УДК 342
ББК 67.400
К 65

Рецензент: А.Д. Керимов, д.ю.н., проф. кафедры конституционного и муниципального права Российского государственного торгово-экономического университета, главный редактор журнала Института социально-политических исследований РАН «Политика и общество», член Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты РФ

Авторский коллектив:
д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо – введение, гл. II, III;
к. ю.н., проф. А.Г. Орлов – гл. V, VI, VIII;
к.ю.н., доц. И.А. Ракитская – гл. I, IV, VII, IX

К 65 **Конституционное право зарубежных стран:** Учебник / Отв. ред. проф. Ю.И. Лейбо – М.: Статут, 2012. – 261 с.

ISBN 978-5-8354-0810-8 (в пер.)

Настоящий учебник содержит основные понятия и институты зарубежного конституционного права. Он предназначен студентам и аспирантам, чьей будущей профессией не является юриспруденция, но которым необходимо в рамках своей специализации знание государственно-правовой проблематики. В учебнике обобщен мировой конституционно-правовой опыт в контексте политико-идеологического развития стран мира. Учебный материал излагается доступным языком, четко, последовательно и в необходимом объеме.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-8354-0810-8

© Коллектив авторов, 2011
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2011

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 6

ГЛАВА I. ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Предмет и метод конституционного права зарубежных стран 8

§ 2. Система конституционного права 9

§ 3. Источники конституционного права зарубежных стран 11

3.1. Нормативно-правовые акты 12

3.2. Международные договоры и акты интеграционных сообществ 14

3.3. Судебный прецедент 15

3.4. Правовые обычаи и конституционные соглашения 17

3.5. Правовая доктрина 18

3.6. Своды религиозных правил 18

3.7. Документы политического характера 20

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Понятие и свойства (признаки) конституции 22

§ 2. Виды конституций 27

§ 3. Правовая охрана конституций 30

ГЛАВА III. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Государство 38

1.1. Форма правления 38

1.2. Территориальная организация государства 43

1.3. Конституционные принципы 63

§ 2. Политические партии 70

§ 3. Собственность 78

ГЛАВА IV. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Понятие и свойства прав человека. Права человека и права гражданина. Поколения прав человека 84

§ 2. Особенности конституционного закрепления статуса личности в зарубежных странах 86

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

§ 3. Классификация и общая характеристика основных групп прав и свобод 88
3.1. Личные права и свободы 89
3.2. Политические права и свободы 92
3.3. Социально-экономические права и свободы 94
3.4. Культурные права и свободы 96
§ 4. Общая характеристика конституционных обязанностей 98
§ 5. Гарантии прав и свобод 100
5.1. Внутригосударственные гарантии 100
5.2. Международно-правовые гарантии 103
§ 6. Гражданство в зарубежных странах 104
6.1. Приобретение гражданства 105
6.2. Прекращение гражданства 108
ГЛАВА V. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ
§ 1. Понятие и сущность избирательного права 112
§ 2. Разновидности выборов и принципы избирательного права 115
§ 3. Организация и порядок проведения выборов 129
§ 4. Определение результатов голосования и избирательные системы 139
ГЛАВА VI. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
§ 1. Место и роль главы государства в системе органов государственной власти 150
1.1. Особенности института главы государства 150
1.2. Глава государства – монарх 153
1.3. Глава государства – президент 157
1.4. Ответственность главы государства 161
§ 2. Полномочия главы государства 163
2.1. Представительские полномочия 164
2.2. Полномочия в области государственного управления 165
2.3. Полномочия в сфере законодательной деятельности 169
2.4. Внешнеполитические полномочия 172
2.5. Полномочия в сфере судебной власти 176
2.6. Чрезвычайные полномочия 177
ГЛАВА VII. ПАРЛАМЕНТЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
§ 1. Структура и формирование палат парламента 180
§ 2. Внутренняя организация палат 183

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

§ 3. Полномочия парламента 187
3.1. Законодательные полномочия парламента. Законодательный процесс 187
3.2. Финансовая компетенция 193
3.3. Ратификация и денонсация международных договоров 193
3.4. Участие в формировании государственных органов и учреждений, назначение или избрание должностных лиц 196
3.5. Контрольные полномочия парламентов 198
3.6. Полномочия в области обороны и безопасности 202
3.7. Судебные полномочия парламентов 202
§ 4. Статус парламентариев 203
ГЛАВА VIII. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
§ 1. Место и роль правительства в системе высших органов государственной власти 208
§ 2. Порядок формирования, структура и ответственность правительства 214
§ 3. Полномочия правительства 220
ГЛАВА IX. ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
§ 1. Конституционное регулирование судебной власти в зарубежных странах 240
§ 2. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах 240
§ 3. Специализированные суды 246
§ 4. Правовой статус судей 248
§ 5. Конституционные принципы судопроизводства 252
5.1. Принцип надлежащей правовой процедуры 252
5.2. Транспарентность правосудия 254
5.3. Принцип устного судопроизводства 255
5.4. Принцип презумпции невиновности 255
5.5. Запрет повторного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение 256
5.6. Принцип мотивированности судебного решения 256
5.7. Право на судебную защиту 257
5.8. Право пользоваться услугами адвоката 257
§ 6. Органы прокуратуры 258
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ 259

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий учебник предназначен для студентов гуманитарных факультетов (высших учебных заведений) неюридического профиля. Авторы учебника исходили из того, что знание основ конституционного (государственного) права зарубежных стран не только неотъемлемый элемент общекультурного образования, но и составная часть профессиональной подготовки. Трудно себе представить историка, культуролога, политолога, не обладающего знаниями о конституционно-правовом (государственном) устройстве зарубежных стран. Конечно, авторы учебника отдавали себе отчет в том, что конституционно-правовая проблематика присутствует в учебных программах в различной степени и в разном объеме. Они видели свою задачу в том, чтобы изложенный в учебнике материал был в равной степени полезен как тем студентам, которые изучают курс конституционного права, так и тем, которые изучают отдельные темы в рамках более общего курса обществознания.

Учебник содержит достаточно большой массив новейшей научной и нормативно-правовой информации, в нем отражена практика деятельности государств и их органов, выявлены тенденции развития конституционно-правовых институтов. Изложение материала подчиняется принятой в конституционном праве логике научного исследования. Студент найдет в учебнике материал, касающийся конституционно-правового статуса личности, конституционных принципов социально-экономической и политической систем общества, разных форм правления, территориально-политического устройства, организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Прилагаемый перечень вопросов поможет студенту в самостоятельной работе. Авторский коллектив надеется, что подготовленный им учебник будет способствовать получению студентами необходимого минимума систематизированных знаний о конституционном праве зарубежных стран.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА I. ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Предмет и метод конституционного права зарубежных стран

§ 2. Система конституционного права

§ 3. Источники конституционного права зарубежных стран

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА I
ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Предмет и метод конституционного права зарубежных стран

Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. **Конституционное право зарубежных стран – это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности государственных органов, а также органов местного самоуправления.**

Будучи одной из отраслей права, конституционное право характеризуется особыми **предметом** и **методом** правового регулирования.

Предмет конституционного права составляют общественные отношения, регулируемые данной отраслью. Предмет конституционного права охватывает следующие основные общественные отношения:

1. Общественные отношения, связанные с реализацией и охраной прав и свобод человека и гражданина.

2. Общественные отношения, регулирующие принципы (основы) государственного строя страны, на основе которых складываются отношения между государством и гражданами.

3. Отношения, складывающиеся между государством и его составными частями (субъектами Федерации, автономными образованиями, административно-территориальными единицами).

4. Устройство государственной власти (закрепление принципов организации государственных и местных органов, виды органов, их правовой статус, полномочия, порядок образования, издаваемые ими нормативно-правовые акты).

Метод конституционного права представляет собой совокупность приемов и способов, при помощи которых происходит воздействие на общественные отношения. Преобладающей формой конституционно-правового регулирования общественных отношений является ***метод***

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

обязывания, под которым понимается такой способ правового регулирования общественных отношений, который выражается в возложении соответствующей правовой нормой прямой юридической обязанности совершить определенное юридически значимое действие. Именно в такой форме провозглашаются многие нормы конституционного права, относящиеся к организации государственной власти в зарубежных странах (ст. 94 Конституции Италии 1947 г.: «Правительство должно получить доверие палат»; § 6 гл. II Конституции Дании 1953 г.: «Король должен быть членом Евангелическо-лютеранской церкви»).

Наряду с этим в конституционном праве можно часто встретить ***запрещающий метод*** – такой способ правового регулирования общественных отношений, который выражается в возложении на своих адресатов юридической обязанности воздержаться от совершения определенных юридически значимых действий (ст. 19 Конституции Японии 1946 г.: «Свобода мысли и совести не должна нарушаться»; ст. 27 Конституции Франции 1958 г.: «Всякий императивный мандат является недействительным»).

Наконец, конституционному праву известен ***метод дозволения,*** представляющий собой такой способ правового регулирования общественных отношений, который выражается в юридическом разрешении совершать те или иные юридические действия или воздержаться от их совершения по собственному усмотрению. Этот метод применяется преимущественно к регулированию правового статуса человека и гражданина (ст. 8 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Все немцы имеют право собираться мирно и без оружия» или ст. 15 Конституции Испании 1978 г.: «Все имеют право на жизнь, физическую и моральную неприкосновенность»).

§ 2. Система конституционного права

Конституционное право является сложной системой, включающей множество взаимодействующих частей и элементов. Основными частями этой системы являются **принципы**, **правовые институты** и **нормы**.

Принципы конституционного права – это выраженные в данной отрасли начала, в соответствии с которыми конституционное право строится как система правовых норм, а также осуществляется конституционно-правовое регулирование общественных отношений. Принципы конституционного права подразделяются на *общие* и *специально-юридические*. *Общие принципы* составляют каркас системы конституционного права. К ним, например, можно отнести принцип народного суверенитета, принцип народного представительства, принцип разделения властей,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

принцип равноправия и т.д. *Специально-юридические принципы* – это принципы, имеющие сугубо юридическую направленность. К ним, например, можно отнести принцип независимости депутатов от избирателей (ст. 27 Конституции Франции), принцип судебной защиты конституционных прав (ст. 53 Конституции Испании 1978 г.), принцип неответственности главы государства (ст. 56 Конституции Испании).

Конституционно-правовые институты представляют собой **определенную систему норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу**. К числу конституционно-правовых институтов относятся такие, как правовой статус человека и гражданина, основы конституционного строя, форма правления, избирательное право, народное представительство, конституционный контроль и т.д. Эти крупные институты состоят из более частных *подинститутов*. Например, институт избирательного права включает в себя такие подинституты, как субъективное избирательное право, избирательный процесс.

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, установленные или санкционированные государством в целях охраны и регулирования общественных отношений, выраженных в Конституции или получивших юридическое закрепление в иных нормативно-правовых актах, являющихся источниками конституционного права.

Нормам конституционного права присущи следующие особенности, которые отличают их от норм других отраслей права: 1) они регулируют наиболее широкие и существенные общественные отношения; 2) содержат исходные, основополагающие принципы для других отраслей национального права (административного, уголовного, финансового, трудового); 3) оформляют правовые основы государства; 4) структурно состоят, как правило, из двух элементов (гипотезы и диспозиции), санкции в большинстве конституционно-правовых норм отсутствуют.

Конституционно-правовые нормы весьма разнообразны. Они классифицируются по различным основаниям.

По территории действия конституционные нормы делятся на следующие виды:

1) общегосударственные нормы (действуют на территории всей страны);

2) нормы, действующие на территории какого-либо субъекта (для федеративных государств);

3) местные нормы (действуют в масштабе отдельно взятого муниципального образования).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

***По времени действия*:**

1) нормы, действующие в течение неопределенного времени (их большинство);

2) нормы, действующие лишь в течение определенного периода времени (например, нормы о введении и действии режима военного или чрезвычайного положения).

***По методу правового регулирования*:**

1) *императивные* – это нормы, в которых однозначно определяется вариант поведения субъектов и которые не допускают никаких отступлений или иной трактовки (например, норма, закрепленная в поправке XXVII к Конституции США 1787 г.: «Ни один закон, изменяющий размеры вознаграждения сенаторов и членов Палаты представителей, не должен вступать в силу до проведения следующих выборов в Палату представителей»);

2) *диспозитивные* – это нормы, которые предусматривают возможность выбора варианта поведения субъекта с учетом указанных в норме условий и обстоятельств (например, норма, закрепленная в п. 2 ст. 13 Основного закона Германии: «Обыски могут производиться только по распоряжению судьи, а в случаях, когда имеется опасность промедления, также по распоряжению других предусмотренных законом органов и только в установленном порядке»).

***По функциональной направленности*:**

1) *регулятивные* – это нормы, регулирующие конституционные правоотношения (например, норма, содержащаяся в ст. 43 Конституции Нидерландов 1983 г.: «Премьер-министр и другие министры назначаются и освобождаются от должности по указу Короля»);

2) *охранительные* – это нормы, представляющие собой запреты (например, норма, закрепленная в п. 2 ст. 25 Конституции Португалии 1976 г.: «Никто не может быть подвергнут пытке, а также быть объектом жестоких, бесчестящих или бесчеловечных обращений и наказаний»).

§ 3. Источники конституционного права зарубежных стран

Под **источниками права понимаются внешние формы его выражения**. Основными источниками конституционного права зарубежных стран являются: 1) нормативно-правовые акты; 2) международные договоры и акты интеграционных сообществ; 3) судебные прецеденты; 4) правовые обычаи и конституционные соглашения; 5) правовая доктрина; 6) свод религиозных правил (для стран с мусульманской правовой семьей); 7) в некоторых странах источниками могут быть документы политического характера.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

3.1. Нормативно-правовые акты

Нормативно-правовые акты являются основным источником конституционного права. Они играют особенно важную роль в конституционном праве стран, относящихся к романо-германской правовой семье. Под **нормативно-правовым актом** понимается **содержащий нормы права официальный документ, изданный в особом порядке компетентным органом или должностным лицом государства**. По юридической силе нормативно-правовые акты подразделяются на законы и **подзаконные нормативно-правовые акты**.

Законы – это нормативно-правовые акты, обладающие высшей юридической силой. Они принимаются обычно парламентами, народом на референдумах, в абсолютных монархиях законы принимаются монархами, а в некоторых странах – узкими коллегиальными органами (например, в КНР Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей). Как правило, законы принимаются по особой процедуре, предусмотренной в основном законе страны – конституции.

По степени важности и характеру регулируемых отношений законы делятся на ***конституционные***, ***органические*** и ***обычные***.

Конституционные законы занимают первое место в иерархии законодательных актов. Среди конституционных законов следует выделить непосредственно конституции, в которых провозглашаются основные права и свободы человека и гражданина, регулируются основы общественного строя, форма государства, устанавливаются принципы организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В ряде государств к числу конституционных относят законы, которые вносят дополнения и изменения в действующую конституцию (Франция, ФРГ), а также законы о вступлении новой конституции в силу (Финляндия).

Органические законы, как правило, определяют статус отдельных органов государства, процедуру народного голосования. Такие законы развивают положения конституционных норм, однако не рассматриваются в качестве составных частей самой конституции. Принятие органических законов предусмотрено подчас самой конституцией. Например, Конституция Франции 1958 г. предусматривает урегулирование органическими законами статуса таких государственных органов, как Конституционный совет, Высокий суд правосудия, Экономический и социальный совет, Высший совет магистратуры, а также порядка выборов палат парламента. В некоторых странах статус органического закона могут получать бывшие конституционные законы.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Это характерно, в частности, для Швеции, где существует один-единственный закон, носящий характер органического, – Акт о Риксдаге 1974 г. Данный закон утратил статус конституционного закона после конституционной реформы в Швеции в начале 70-х годов XX в.

Обычные (текущие) законы регулируют менее важные общественные отношения. Они образуют основную массу законодательных актов и охватывают очень широкий круг вопросов.

В некоторых странах силу закона имеют ***нормативно-правовые акты, издаваемые в порядке делегированного законодательства*** (декреты-законы Государственного совета Кубы, декреты-законы правительства Испании, ордонансы правительства Франции). Акты делегированного законодательства издаются правительством или должностным лицом по вопросам, относящимся к компетенции законодательного органа власти, на основе полномочий, предоставленных (делегированных) парламентом и имеющих силу закона. Делегированное законодательство позволяет разгрузить парламент, решать вопросы, требующие законодательного регулирования, в более сжатые сроки. При делегировании законодательных полномочий предусмотрено соблюдение формальных требований: акт о делегировании законодательных полномочий издается парламентом, в этом акте фиксируются предмет и объем делегируемого полномочия, а также сроки, в течение которых акт делегированного законодательства должен быть представлен в парламент для утверждения.

В федеративных государствах источниками права являются ***законы субъектов федерации***. По общему правилу они не должны противоречить федеральным законам.

Подзаконные нормативно-правовые акты принимаются различными государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами в соответствии с законами и развивают их положения. При этом они не могут противоречить законам. Систему подзаконных нормативно-правовых актов, являющихся источниками конституционного права зарубежных стран, образуют:

1) ***акты главы государства***, который традиционно обладает компетенцией в области нормотворчества. Например, монарх Великобритании издает приказы в Совете (речь идет о Тайном совете[1]), которыми

[1] *Тайный совет* – особый орган, действующий при британском монархе, который назначает всех тайных советников, но на практике он это делает по совету правительства. Численный состав данного органа не определен. В него входят: наследник Короны, высочайшие служители англиканской церкви, главнейшие судьи — ординарные лорды по апелляциям, судьи апелляционного суда Англии и Уэльса, судьи апелляционного суда Северной Ирландии, премьер-министр, министры кабинета, глава оппозиции и другие лица, назначаемые монархом. Однако кворум в Тайном совете составляет всего лишь три члена.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

оформляются созыв и роспуск парламента, объявление войны и мира, а также решаются иные вопросы управления и права. Президент США издает исполнительные приказы, основывающиеся на законах и обеспечивающие важнейшее нормативно-правовое регулирование в сфере управления, планы реорганизации, которые вносят изменения в структуру органов исполнительной власти и подлежат утверждению Конгрессом США, а также инструкции и директивы;

2) ***акты органов исполнительной власти***, к которым относятся акты правительства, министерств и ведомств (постановления, декреты);

3) ***подзаконные акты палат парламентов***, которые, как правило, регулируют внутреннюю организацию палат, порядок проведения парламентских слушаний, законодательный процесс и другие вопросы внутренней деятельности палат. К таким актам относятся регламенты, уставы, резолюции (например, палаты Конгресса США могут издавать совместные резолюции, посредством которых утверждается бюджет страны, а также совпадающие резолюции, содержащие, например, проекты конституционных поправок);

4) ***акты органов конституционного контроля*** (постановления конституционных судов, решения верховных судов и судов общей юрисдикции, иных органов конституционного контроля). Содержанием этих актов может выступать толкование конституции, конституционность законов и иных нормативно-правовых актов, разрешение споров между органами государственной власти и т.п.;

5) ***акты органов местного самоуправления*** (уставы, статуты, хартии самоуправления), которые признаются источниками конституционного права в зарубежных странах, так как регулируют реализацию народом власти на местах, формы осуществления местного самоуправления, порядок деятельности органов местного самоуправления.

3.2. Международные договоры и акты интеграционных сообществ

Во многих современных государствах одним из важнейших источников конституционного права являются **международные договоры**, правда, если они по смыслу и содержанию затрагивают предмет конституционно-правового регулирования. Конституции многих стран при этом предусматривают, что общепризнанные принципы международного права являются составной частью внутреннего права (ФРГ, Австрия) и обладают приоритетом по отношению к национальным законам (ФРГ, Испания, Италия, Нидерланды). В отдельных случаях может предусматриваться принцип взаимности, означающий, что международные

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

договоры обладают силой, превышающей силу законов, при условии применения такого договора другой стороной (Франция).

Право некоторых стран (Швейцария, Колумбия, Республика Корея) исходит из принципа равного соотношения международного и национального права. Он означает, что приоритетом будет обладать тот документ, будь то международный договор или национальный закон, который принят позднее.

Особым статусом обладают **акты интеграционных сообществ**, прежде всего Европейского Союза. Создание подобных интеграционных объединений оформляется специальными международно-правовыми договорами, закрепляющими передачу этим объединениям ряда полномочий государственных органов стран-участниц. Так, учредительные акты ЕС имеют прямое действие на территории государств-членов, исполнение их предписаний обеспечивается защитой со стороны Суда Европейского Союза. В отличие от других международных договоров учредительные акты ЕС адресованы не только государствам-участникам, они напрямую порождают права и обязанности для частных лиц. Нормы права ЕС обязательно встраиваются в национальные системы права государств – членов ЕС.

3.3. Судебный прецедент

В некоторых странах источником конституционного права является **судебный прецедент,** под которым понимается **решение суда по конкретному делу, которое признается обязательным при рассмотрении в последующем аналогичных дел**. Признание судебного прецедента источником конституционного права означает, что судебные органы осуществляют не только функцию разрешения конфликтов, но и правотворческую функцию. Особенно широко данный источник применяется в странах англосаксонской правовой семьи (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия). Нормы прецедентного права весьма многообразны. Они в значительной степени определяют правовое положение граждан и общественных объединений, а также взаимоотношения между органами государства. Так, в Великобритании именно судебный прецедент ограничил судебные прерогативы короля (дело *Prohibitions del Roy 1607,* по которому судья Кок заявил, что король (Яков I) не может лично решать никакие судебные дела), обосновал неответственность монарха («король не может быть не прав»). В США в сфере регулирования правового статуса личности наиболее известными прецедентами в конституционном праве стали: дело Брауна 1954 г. *(Brown v. Board of Education of Topeka)*, запретившее

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

сегрегацию в школьном образовании; дело «Южная Каролина против Катценбаха» 1966 г. *(South Carolina v. Katzenbach)*, признавшее неконституционными цензы грамотности на выборах; дело Шемпа 1962 г. *(Abington School District v. Schemmp)*, подтвердившее светский характер образования в школах; дело «Гидеон против Уэйнрайта» 1963 г. *(Gideon v. Wainwright)*, предоставившее малоимущим право пользоваться услугами адвоката бесплатно; дело «Миранда против Аризоны» 1966 г. *(Miranda v. Arizona),* признавшее право обвиняемого пользоваться услугами адвоката на стадии дознания и предъявления обвинения, и др.

Принцип прецедента действует по вертикали, определяя обязанность судей следовать решениям вышестоящих судов. Решения вышестоящих судов обязательны для всех нижестоящих судов, но не связывают вышестоящие. Прецедент может быть пересмотрен прямым указанием закона или решением вышестоящего суда.

Структурно прецедент состоит из двух частей: *ratio decidendi* и *obiter dictum*.

Ratio decidendi – это та часть решения суда, в которой излагаются нормы права, на основании которых было разрешено данное дело. Его нельзя отождествлять с самим судебным решением, т.е. оно не является процессуальным документом. В этой части формулируются принципы права, на основании которых суд принимает решение по данному делу. Это может быть норма права или иная правовая основа, опираясь на которые судам надлежит принимать решения. Они затем будут обязательными для всех последующих решений судов, если им придется рассматривать аналогичные дела. Таким образом, считается, что *ratio decidendi* представляет собой норму прецедентного права.

Остальная часть решения суда рассматривается как *obiter dictum* («попутно сказанное») – это замечания суда по вопросам, которые непосредственно не входят в предмет судебного решения. Например, это рассуждения суда о том, как бы надлежало поступить, если бы факты дела были другими. В отличие от *ratio decidendi* эти высказывания не формулируют тот или иной принцип права и не обосновывают решение суда. *Obiter dictum* носит дополнительный и аргументирующий, но необязательный характер. Эта часть решения суда по делу призвана помочь судьям в будущем, но они не обязаны следовать содержащимся в ней высказываниям и мнениям.

Несмотря на то что прецедент остается важным источником права в странах с англосаксонской правовой семьей, общепринятым является правило преимущества статутного права перед судебным прецедентом. Так, если прецедент противоречит закону, то суды обязаны применять закон.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

3.4. Правовые обычаи и конституционные соглашения

Правовые обычаи и конституционные соглашения также признаются источниками права в ряде зарубежных стран. **Правовые обычаи – это такие правила поведения, которые сложились в результате их постоянного применения в течение длительного времени и санкционированы государством.**

Широкое распространение правовой обычай получил в праве Великобритании. Обычай как источник права по английскому праву предполагает наличие у него нескольких признаков, которыми он отличается от любых обыкновений. К числу таких признаков относятся: а) *существование обычая с незапамятных времен,* б) *разумность,* в) *определенность,* г) *использование обычая с общего миролюбивого согласия,* д) *непрерывность действия.*

А. *Существование обычая с незапамятных времен* означает, что, для того чтобы доказать в суде правовой характер данного обычая, необходимо подтвердить его существование до 1189 г. Именно эта дата определена как конец «незапамятных времен» положениями Вестминстерского статута 1275 г. На практике привести убедительные доказательства того, что тот или иной обычай существовал до 1189 г., вряд ли возможно, и суды принимают в качестве доказательства свидетельство, что обычай существует очень давно. Таким образом, в отдельных случаях достаточно просто ограничиться презумпцией древности обычая.

Б. *Требование разумности обычая* означает, что данный обычай не будет поддержан, если он не имеет правового смысла. Разумность обычая должна оцениваться в соответствии с тем временем, когда он возник.

В. *Определенность обычая* предполагает, что он должен быть понятен с точки зрения той системы права, которая его предусматривает.

Г. *Использование обычая с общего миролюбивого согласия* означает, что обычай не должен выполняться ни силой, ни тайно, ни по чьему-то разрешению, которое может быть отозвано (в этом случае он зависел бы от желания индивидуума, а не от воли общества).

Д. *Непрерывность действия обычая* означает, что, для того чтобы обладать правовой силой, обычай должен сохранять свое действие без каких-либо перерывов с незапамятных времен.

Однако для конституционного права Великобритании большее значение имеют **конституционные соглашения**. Они регулируют парламентские процедуры, конституционное положение монарха и его полномочия, процедуру формирования правительства и его политическую ответственность, а также другие вопросы. Конституционные соглашения несколько отличаются от правовых обычаев, так как не обладают всеми качествами,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

которыми должен обладать правовой обычай (существованием с незапамятных времен, непрерывностью действия). Наиболее ранние конституционные соглашения появились в Великобритании лишь после 1688 г. Спорный характер природы конституционных соглашений связан с тем, что их нарушение влечет за собой не юридические, а политические санкции. В то же время нарушение конституционного соглашения считается действием, нарушающим конституцию страны.

3.5. Правовая доктрина

Ряд ученых к источникам конституционного права относят правовую доктрину, которую составляет система идей и взглядов авторитетных ученых-правоведов, их труды, комментарии, учебники. В древности и в Средневековье роль правовой доктрины как источника права была чрезвычайно велика. В то время труды ученых оценивались в качестве источника права при рассмотрении дел судом. Постепенно роль правовой доктрины снизилась, и в наши дни о правовой доктрине говорят только как о факультативном источнике права, поскольку она непосредственно не используется в правоприменительном процессе, но оказывает большое влияние на установки законодателя, правоприменителя и в целом на правосознание.

Тем не менее даже в настоящее время в решениях, например, английских судов можно встретить ссылки на труды ученых-юристов, но эти труды, однако, не могут влиять на сами судебные решения, а используются как средство обоснования и дополнительной аргументации. В английском праве некоторые старые книги рассматриваются в качестве дополнительных источников права и используются при отсутствии законов, прецедентов и обычаев по данному вопросу. К доктринальным работам относятся, например, трактат Гленвилла «О законах и обычаях Англии» (около 1187 г.), «Институции» Кока (1628 г.), «Комментарии к законам Англии» Блэкстона (1765 г.), «Английская конституция» Беджгота (1865 г.).

3.6. Своды религиозных правил

Специфическим источником права, в том числе конституционного, в отдельных странах мусульманской правовой семьи выступают своды религиозных правил, причем их юридическая сила порой превосходит даже силу конституционных норм. Высшим источником права в таких странах является *шариат* – свод норм мусульманского права. Систему шариата образуют **Коран, Сунна, иджма, кияс.**

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Коран – это священная книга ислама, которая состоит из высказываний, данных Аллахом своему пророку и посланнику Мухаммеду. Коран состоит из 114 сур (глав). Сам текст датируется периодом с 610-го по 631-й год. Коран является главной священной книгой мусульман, в которой собраны различные проповеди, обрядовые и юридические установления, молитвы, назидательные речи, произнесенные пророком Мухаммедом. В коранических строфах регулируется личный статус мусульман, вопросы, связанные с судебной процедурой.

Сунна рассказывает о бытии и поведении пророка, примером которого должны руководствоваться все верующие. Сунна представляет собой сборник традиций (адатов), касающихся действий и высказываний Мухаммеда, воспроизведенных целым рядом богословов. Этот источник складывался на протяжении нескольких веков (с VII по IX в.) и содержит мало норм собственно юридических, в нем доминируют нравственно-религиозные положения. Содержание Сунны составляют признанные достоверными хадисы, каждый из которых представляет собой предание о поступках и изречениях Мухаммеда. Поскольку в Коране и Сунне не содержатся ярко выраженные нормативные положения, при рассмотрении конкретных дел судьи предпочитали обращаться к толкованиям авторитетных и широко известных правоведов.

Иджма – согласованное заключение правоведов, знатоков ислама об обязанностях правоверных, получившее значение юридической истины, извлеченной из Корана и Сунны. Иджма выступает в качестве своеобразного способа восполнения пробелов в мусульманском праве в тех случаях, когда ни Коран, ни Сунна не могут дать убедительного ответа на возникающие вопросы. При выработке иджмы знатоки богословия и права исходили из двух непоколебимых догм: во-первых, из догмы о единстве и непогрешимости мусульманской общины, которая не примет ошибочного решения; во-вторых, из догмы о чистоте и непоколебимости мусульманской веры. Эти две догмы позволили признать религиозную и юридическую силу согласованных мнений и решений богословских и юридических авторитетов, непосредственно не вытекающих из Корана или Сунны.

Источником мусульманского права признается также и **кияс**, который представляет собой рассуждение по аналогии. Суть кияса заключается в применении тех или иных предписаний, установленных Кораном, Сунной, иджмой, к новым, не предусмотренным этими источниками права случаям.

Признание религиозных источников в качестве источников права в мусульманских странах вовсе не исключает права государственных органов этих стран создавать другие источники. В этих странах принимаются

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и действуют конституции, законы, иные нормативные акты, однако их сила уступает силе религиозных первоисточников. Более того, конституции некоторых мусульманских стран (Иран, Саудовская Аравия, Катар и др.) содержат ссылки на религиозные источники. Так, в текст Конституции Ирана 1979 г. включено много коранических аятов, Коран и Сунна признаются в Иране основным законом, а Конституция оценивается лишь как средство, при помощи которого претворяются в жизнь божественные законы, которые уже присутствуют или ниспосланы с небес. В Саудовской Аравии в основном законе, который называется «Основы системы власти», принятом в 1992 г., провозглашается, что конституцией страны является «Книга Всевышнего Аллаха и Сунна его Пророка». В Конституции Катара 2003 г. Коран и исламский шариат названы основными источниками права, аналогичная норма содержится в конституциях Кувейта 1962 г., Объединенных Арабских Эмиратов 1996 г.

3.7. Документы политического характера

Иногда к источникам конституционного права, в особенности социалистических стран, относятся документы политического характера. Например, в КНР к ним относятся постановления и программы Коммунистической партии Китая и Народно-политического консультативного совета Китая. Действительно, долгое время такие документы являлись источниками конституционного права этой страны. В частности, временная Общая программа Народно-политического консультативного совета Китая играла роль конституции страны с момента образования КНР до 1954 г. Однако в настоящее время политические документы не относятся к формально-юридическим источникам конституционного права этой страны, но играют важную регулятивную роль. Они влияют на формирование правовых норм и занимают промежуточное положение между материальными и формальными источниками современного конституционного права Китая.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Понятие и свойства (признаки) конституции

§ 2. Виды конституций

§ 3. Правовая охрана конституций

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА II
КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Понятие и свойства (признаки) конституции

Термин «конституция» (от лат. *constitutio* – установление, учреждение, устройство) впервые стал употребляться в государственной практике Древнего Рима. В республиканский период римской истории так назывались акты, которые меняли обычный порядок ведения государственных дел. Специально назначенное лицо – диктатор – наделялось на основании этого акта чрезвычайными полномочиями (диктатура Суллы). В период империи так стали называть некоторые акты императора, касающиеся организации государственной власти. После распада единой империи термин «конституция» был воспринят в Византии. Соответствующее название, например, имели акты императора Юстиниана, изданные в VI в. с целью кодификации римского права. В средневековой Европе этот термин использовался императорами Священной римской империи германской нации при подготовке сводных нормативных актов. Таковым, например, был сборник уголовного и уголовно-процессуального права – *Constitutio Caroloina Criminalis*, утвержденный императором Карлом V в 1532 г. Конституциями нередко именовались уставы монашеских орденов, акты, определяющие структуру правления городов-государств, некоторые другие разновидности нормативных актов. О конституции в современном смысле этого слова можно говорить со второй половины XVIII в., когда доктринально оформляется концепция конституционализма. Согласно этой концепции конституция представляет собой правовой акт, который является фундаментом правовой системы страны, содержит главенствующие принципы и основные положения правового регулирования государственной, общественной жизни и прав человека. Впервые подобного рода акт с использованием термина «конституция» был принят в 1780 г. в североамериканском штате Массачусетс. Позже он был использован в новообразованном федеративном государстве – США в 1787 г. В Европе первые конституции были приняты в Польше и во Франции в 1791 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Сегодня наличие конституции является неотъемлемым признаком любого цивилизованного государства, что не исключает существенных различий в их содержании. Кроме того, в большинстве государств мира конституции неоднократно менялись (так, во Франции, например, действовало 16 конституций). В то же время в США Конституция осталась прежней (в нее вносились лишь поправки) и на сегодняшний день является старейшей в мире.

Иногда вместо термина «конституция» употребляется термин «основной закон». Такое наименование использовано, например, в ФРГ, где действует Основной Закон, который является конституцией данного государства. Кроме того, в конституционных текстах используются и другие словосочетания, идентичные понятию «конституция». Так, для конституций в англоязычных странах обычным является их определение как верховного закона. В Республике Молдова в преамбуле конституция названа высшим законом, в Болгарии в основном тексте – верховным законом, в Азербайджане – основой системы законодательства.

В современной науке конституционного права термин «конституция» употребляется в **двух основных значениях**: конституция фактическая (материальная) и конституция юридическая (формальная). ***Фактическая (материальная) конституция*** – это реально существующие основы общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране. ***Юридическая (формальная) конституция*** – это нормативный акт – основной закон, принимаемый и изменяемый в особом порядке, имеющий высшую юридическую силу и особый объект регулирования (основы социально-экономического строя, политической системы, организации государства, правового статуса личности, духовной жизни общества). Если возникает противоречие между установленными в конституционном документе положениями и фактическим состоянием общественного и государственного строя и прав личности, то конституция становится фиктивной. Поэтому при конституционном правлении фактическая (материальная) конституция представляет собой порядок организации и осуществления государственного властвования, адекватный содержанию конституции в формально-юридическом смысле.

Юридическая конституция обладает определенными признаками (свойствами), которые отразились в ее дефиниции. Можно выделить **четыре признака** (свойства) конституции, отличающие ее от других нормативных актов.

1. *Конституция – основной закон государства*. Термин «основной закон» означает, что конституция является исходной базой для правотвор-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ческой и правоприменительной деятельности государства. Определение конституции как основного закона указывает на ее основополагающий характер относительно системы права в целом. Конституция служит основой национального (внутригосударственного) права. Именно такой подход отвечает представлению о конституции как об основном законе государства, которое сложилось исторически.

2. *Конституция обладает высшей юридической силой*. Высшая юридическая сила конституции означает, что все остальные законы, иные нормативные акты, правоприменительная практика должны соответствовать конституции, иначе они недействительны. Таким образом, нормы конституции имеют перевес по сравнению с положениями всех других нормативных актов. При расхождении с другими формально действующими правовыми нормами должны применяться нормы конституции.

Высшая юридическая сила норм конституции иногда прямо фиксируется в конституциях зарубежных стран. Так, например, в ст. 98 Конституции Японии указывается, что она является «верховным законом страны и никакие законы, указы, рескрипты и другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы».

3. *Принятие и изменение конституции осуществляются в особом, усложненном порядке*. Особый порядок принятия конституции означает, что сегодня конституции, как правило, принимаются учредительным собранием, референдумом или парламентом. Учредительное собрание – это орган, сформированный по результатам соответствующих всеобщих и прямых выборов обычно с целью предварительного одобрения или окончательного принятия конституции, а также иногда с целью внесения в нее изменений. В XIX–XX вв. в ряде стран роль учредительного собрания исполнял парламент, провозгласив себя таковым и установив специальную процедуру.

Конституции могут также приниматься или утверждаться на референдуме. С его применением были приняты или пересмотрены основные законы в большинстве постсоветских государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Литва, Таджикистан, Узбекистан, Эстония). Референдум послужил способом принятия конституции в таких европейских странах, как Албания, Ирландия, Турция, Франция и Швейцария. В Испании, Польше и Сербии на референдуме была утверждена конституция, предварительно одобренная парламентом, а в Румынии – одобренная учредительным собранием.

Конституции могут приниматься и парламентом. В этих случаях парламент осуществляет не законодательную, а учредительную власть.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В Европе таким способом приняты конституции Австрии, Грузии, Дании, Исландии, Македонии, Молдовы, Словакии, Словении, Украины, Финляндии, Хорватии, Черногории, Чехии и Швеции.

Возможность и способ принятия конституции нередко прямо предусматриваются в самом основном законе. На Европейском континенте так возможность и способ определены в Болгарии и Швейцарии (учредительное собрание); в Армении (референдум); в Венгрии, Македонии, Сербии и Словакии установлено, что парламент уполномочен «осуществлять учредительную власть». Учредительное собрание (парламент) принимает конституцию (вносит в нее изменения) квалифицированным большинством ($^2/_3$, $^3/_5$ и т.д.) всего состава собрания (парламента), иными способами, обладающими особой авторитетностью.

В XIX и начале XX в. были распространены так называемые октроированные (дарованные) конституции. Октроированными конституциями считаются конституции, изданные единоличным актом монарха. В настоящее время октроированные конституции еще существуют в странах со сравнительно низким уровнем социального и политического развития. Таковыми являются конституции Брунея, Кувейта, Саудовской Аравии, Омана, Тонга. Примечательно, что они нередко именуются конституционным актом или основным законом. В Брунее и Кувейте конституции были предварительно одобрены законодательным органом.

4. *Конституции имеют особый объект регулирования*. Объект конституционного регулирования включает в себя несколько блоков общественных отношений. Первые конституции включали в себя три блока общественных отношений: устройство центральной власти государства, его территориальную организацию и перечень прав и свобод человека и гражданина. Причем права и свободы получали закрепление не во всех конституциях первого поколения, хотя и признавались целью принятия конституции. Дело в том, что эти права как бы подразумевались в силу естественного характера их происхождения. Так, Конституция США 1787 г. в своем первоначальном тексте не содержала прав человека. Только в 1791 г. в силу вступил так называемый Билль о правах – первые десять поправок к Конституции США, регламентирующих права человека и их важнейшие гарантии.

В дальнейшем круг общественных отношений, входящих в объект конституционного регулирования, постепенно расширялся. В современных конституциях он включает в себя регулирование основ социально-экономической и политической систем, духовной жизни общества, основополагающих положений, касающихся формирования

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и проведения не только внутренней, но и внешней политики. Одновременно в конституциях появляются новые права и свободы (например, в информационной сфере).

Большинство современных конституций представляют собой единые систематизированные нормативно-правовые акты, имеющие строго определенную структуру, элементами которой являются ***преамбула***, ***разделы (части, главы)*** так называемого ***основного текста*** и ***переходные положения***. В процессе государственно-правового развития стран мира обнаружилась тенденция к усложнению структуры основных законов, что свидетельствует о расширении сферы конституционного регулирования.

Подавляющее большинство конституций содержит вступительную часть – ***преамбулу***. В преамбуле констатируются социально-политические предпосылки и обстоятельства принятия конституции, указываются основные вехи развития государственности, декларируются основополагающие идеи и принципы, положенные в основу конституции. В преамбуле Основного закона ФРГ содержится перечень субъектов федерации.

Наиболее содержательным элементом структуры конституции является ее ***основной текст***, который, как отмечалось, состоит из разделов (частей, глав), а также статей. Последние могут делиться на пункты, абзацы, обозначенные цифровой или буквенной нумерацией.

Важную роль играют ***переходные положения***, которые включены в структуру большинства конституций. Сами переходные положения предназначены обеспечить правопреемство в организации и деятельности тех государственных институтов, которые с изменениями в их статусе сохранены и во вновь принятой конституции. Иногда в переходных положениях определяются срок и условия введения в действие отдельных положений основного текста конституции. Вместе с тем в них может оговариваться продолжение действия на определенный срок отдельных норм «старой» конституции (например, действие отдельных норм Веймарской Конституции в Основном законе ФРГ).

Как и преамбула, переходные и заключительные положения являются интегральной частью конституции. Поэтому внесение в них изменений или их отмена происходит в таком же порядке, как и применительно к основному тексту конституции, если иное в ней прямо не оговорено.

Особенностью большинства конституций, принятых в англоязычных странах, является существование дополнений к их текстам. Эти дополнения обычно содержат тексты присяг главы государства и раз-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

личных должностных лиц, перечень актов, отменяемых в связи с принятием конституции, толкование терминов, которые в ней употребляются, а также приложения, содержащие схемы, образцы, различные перечни. Упомянутые дополнения считаются частью конституции и согласно общему правилу изменяются в том же порядке, что и другие ее структурные элементы.

§ 2. Виды конституций

Каждая конституция имеет свою специфику, свои характерные черты. Вместе с тем их можно классифицировать по определенным критериям. По способу закрепления конституционных норм конституции можно разделить на **писаные** и **неписаные**. Подавляющее большинство существующих в мире конституций писаные, т.е. конституционные нормы содержатся в особом акте или в нескольких, нередко разновременных, актах, (например, в Швеции), которые официально провозглашены основными законами данной страны.

Имеются **две разновидности писаных конституций** – ***консолидированные***, т.е. представленные в виде одного акта, и ***неконсолидированные***, состоящие из нескольких актов. Большинство писаных конституций представляет собой единый акт (США, ФРГ, Италия, Япония, Куба и др.).

Неконсолидированные конституции подразделяются в свою очередь на две группы. Первая включает *конституции, состоящие из нескольких актов, из которых ни один не выделяется*. Таковой является Конституция Швеции, которую образуют несколько актов: Форма правления 1974 г., Акт о престолонаследии 1810 г. (в редакции 1979 г.), Акт о свободе печати 1949 г. (в редакции 1994 г.), Основной закон о свободе высказываний 1991 г.

К этой же группе принадлежит Конституция Канады, которую образуют разные по форме нормативно-правовые акуты (их больше 20), среди которых большинство принято парламентом Великобритании. В 1982 г. парламент Великобритании принял Акт о Канаде, одно из дополнений к которому содержит Конституционный акт, воспринимаемый на уровне общественного сознания как «новая конституция». В этом акте, в частности, содержится перечень всех актов, которые в совокупности составляют Конституцию Канады.

Ко второй группе относятся *конституции, в состав которых входит акт, так и называющийся «конституция», и ряд других актов, целиком или частично имеющих конституционное значение и составляющих неотъем-*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

лемую часть основного акта. Так, например, во Франции Конституция 1958 г. содержит отсылку к Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и к Преамбуле Конституции 1946 г., которые, таким образом, представляют собой составную часть действующего конституционного законодательства Франции. Конституция Австрии, в которой центральное место занимает Конституционный закон 1920 г. (в редакции 1929 г.), включает в себя еще несколько актов с юридическими свойствами основного закона, в частности, например, Федеральный конституционный закон «О нейтралитете Австрии» от 26 октября 1955 г. Официально определяемую конституционную систему Чехии составляют сама Конституция, Хартия основных прав и свобод, а также ряд актов с названием конституционных законов (фактически дополнений к Конституции). Составной частью Конституции Литвы также официально признаны два конституционных акта, которые были приняты в процессе восстановления государственности после распада СССР.

Неписаные конституции в настоящее время встречаются редко. **Неписаная конституция** – это совокупность различных законов, судебных прецедентов и конституционных обычаев (конвенционных норм). Эти акты и нормы в своей совокупности закрепляют организацию государственной власти и основные права граждан, однако формально не провозглашаются в качестве основного закона. Таким образом, понятие неписаной конституции вовсе не означает, что ни одна конституционная норма не зафиксирована на бумаге. Ведь наряду с обычаями (конституционными соглашениями) в состав Конституции включены акты парламента (статуты) и судебные прецеденты. Классическим примером неписаной конституции считается Конституция Великобритании. Неписаный характер английской Конституции заключается в том, что помимо ряда нормативных актов, таких, как Великая хартия вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Акт о парламенте 1949 г. и др., в нее включаются также конституционные обычаи (конвенционные нормы) и конституционные соглашения. Кроме Великобритании неписаная конституция длительное время существовала в Новой Зеландии, однако в 1986 г. там была принята писаная Конституция. Неписаные конституции существуют в Республике Сан-Марино и Лаосе.

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

По способу изменения конституции делятся на «***жесткие***» и «***гибкие***». «***Гибкими***» называются те из них, которые изменяются в том же порядке,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

что и другие законы. «Гибкими» являются, в частности, неписаная Конституция Великобритании и писаная Конституция Новой Зеландии. К «***жестким***» относятся те конституции, порядок изменения которых усложнен по сравнению с порядком принятия и изменения обыкновенного закона. Требование подачи квалифицированного большинства (обычно $^{2}/_{3}$) членов парламента является одним из распространенных признаков жесткости конституции. В Швейцарии поправки к конституции должны быть одобрены на референдуме. В отдельных федеративных государствах (например, в США) требуется согласие определенного числа субъектов федерации.

Некоторые положения «жестких» конституций вообще не могут быть пересмотрены, например форма правления в конституциях Италии, Франции и некоторых других. Конституция Мексики 1917 г. в целом объявлена не подлежащей пересмотру. В ряде конституций содержится запрет на их пересмотр в период действия чрезвычайного или военного положения в стране. Например, согласно § 1 п. XII ст. 60 Конституции Бразилии 1988 г. «Конституция не может изменяться во время действующих федерального вмешательства, состояния обороны или чрезвычайного положения».

На постсоветском пространстве конституции также содержат подобные положения. Так, например, Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного и чрезвычайного положения (ст. 157).

В некоторых странах различные разделы «жестких» конституций отличаются друг от друга по степени жесткости. Например, большинство положений Конституции Казахстана 1993 г. могут быть пересмотрены $^{2}/_{3}$ голосов депутатов парламента, однако раздел этой Конституции, называемый «Основы конституционного строя», подлежит изменению только решением $^{3}/_{4}$ членов этого представительного органа.

В ряде стран возможность изменения конституции связывают с предыдущими попытками парламента (обычно неудачными) добиться ее изменения. Так, согласно ч. 1 ст. 158 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой и не был принят, может быть представлен на рассмотрение парламента не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту, а если речь идет об изменениях, которые вносятся в разделы I, III и XIII Конституции, то только в Верховную Раду следующего созыва (вторая часть этой же статьи).

Подобные положения включены в тексты основных законов Бахрейна, Йемена, Катара, Кувейта, Литвы, Парагвая, Сербии, Узбекистана, Черногории, Эстонии.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В некоторых странах парламент может лишь инициировать пересмотр конституции, окончательно же поправки принимаются на референдуме. Так, по Конституции Таджикистана 1994 г. «изменения и дополнения в Конституцию вносятся путем проведения всенародного референдума» (ст. 98). Решение о проведении такого референдума принимается $^{2}/_{3}$ голосов депутатов парламента. Во Франции после принятия поправок к Конституции парламентом президент республики назначает для их ратификации референдум или созывает Конгресс, включающий в себя членов обеих палат парламента (ст. 89 Конституции). В некоторых странах регламентируется процедура полного пересмотра конституции. Наиболее детально этот вопрос урегулирован в Конституции Швейцарии 1999 г. Правом требовать полного пересмотра обладают 100 тыс. избирателей. Такая инициатива подлежит вынесению на всенародное голосование. Это решение принимается, если за него высказалось большинство голосующих. Инициатива проведения референдума о полном пересмотре конституции может исходить также от одной из палат парламента или от парламента в целом.

Что касается «гибких» конституций, то их порядок изменения не отличается от процесса принятия или изменения обыкновенных законов.

В зависимости от **периода действия** конституции они подразделяются на ***постоянные*** и ***временные***. Постоянной называется такая конституция, в которой не устанавливается заранее каких-либо хронологических границ ее действия или не предусмотрены события, при которых она должна быть заменена. Временная конституция ограничивает срок своего действия или устанавливает условия, при наступлении которых она должна быть заменена. Таковыми были временные конституции Ирака 1970 г., Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г., Судана 1985 г., Таиланда 1991 г., ЮАР 1994 г. и др. Временные конституции принимаются без созыва учредительного собрания и на референдум не выносятся. Обычно они провозглашаются главой государства или новым руководством страны после военного переворота. Многие из названных временных конституций впоследствии были заменены на постоянные. Так, например, в ОАЭ временная конституция была заменена на постоянную в 1996 г., хотя ее содержание практически не изменилось.

§ 3. Правовая охрана конституций

В самом широком смысле охрана конституции есть деятельность всех субъектов права по обеспечению реализации норм конституции в общественных отношениях. Однако в жизни далеко не все положения

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

конституции должным образом реализуются. Поэтому необходимы усилия государства по обеспечению исполнения положений конституции всеми субъектами права. Совокупность мер, способов, приемов, процедур, с помощью которых государство в лице компетентных органов обеспечивает неуклонное и последовательное исполнение норм конституции, именуется правовой охраной конституции, в узком смысле. Такая охрана конституции осуществляется различными органами.

Во-первых, ее осуществляют государственные органы, которые не являются правоохранительными, наряду с выполнением других государственных функций.

Например, в ст. 5 Конституции Франции сказано, что президент республики следит за соблюдением Конституции. Эта общая правовая норма не содержит конкретных полномочий главы государства, однако дает ему право в необходимых случаях принимать меры по поддержанию конституционного порядка. В ряде стран президент провозглашается гарантом конституции (Украина, Румыния).

Во-вторых, функции по охране конституции могут быть частью более широкой правоохранительной функции. Например, прокуратура, обеспечивая режим законности, тем самым обеспечивает и режим конституционной законности, т.е. соблюдение конституции. Уполномоченные парламента – омбудсмены осуществляют охрану конституции по отдельным вопросам – права человека, права ребенка, охрана окружающей среды, права военнослужащих и др.

В-третьих, существуют специализированные органы конституционного контроля, например конституционные суды. ***Конституционный контроль*** – это деятельность судов общей или конституционной юрисдикции либо так называемых несудебных органов, нацеленных прежде всего на решение вопросов конституционности правовых актов. Содержание этой деятельности составляет процедура проверки актов и действий органов и учреждений публичной власти на предмет их соответствия конституции. Конституционный контроль отличается от ***конституционного надзора***. Принятые в порядке конституционного контроля решения являются юридически обязательными и обычно влекут отмену правовых актов или отдельных положений, которые были предметом проверки относительно их конституционности. Решения, принятые в порядке осуществления конституционного надзора, имеют рекомендательный характер. Надзор, например, осуществлялся с 1992 по 1999 г. Конституционным трибуналом Польши, решение которого не влекло утраты конституционным актом юридической силы, а лишь давало основания для его отмены сеймом. Считается,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

что неспециализированные органы осуществляют конституционный надзор в соответствующем объеме, а ***конституционный контроль*** – прерогатива специализированных органов. В зарубежных странах существует *судебный* и *несудебный* (квазисудебный) конституционный контроль. В свою очередь судебный конституционный контроль может выполняться судами общей юрисдикции и специализированными конституционными судами.

Модель конституционного контроля, по которой его осуществляют суды общей юрисдикции, впервые сложилась в США, а затем распространилась в целом ряде стран, преимущественно с англосаксонской системой права (Австралия, Аргентина, Индия, Канада, Норвегия и др.). При этом сложились две разновидности конституционного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции: *децентрализованная* и *централизованная*.

При *децентрализованной модели* конституционный контроль осуществляют все суды. Внешне все сводится к своеобразной юридической экспертизе закона или другого нормативного акта, осуществляемого судом в связи с рассмотрением конкретного дела – уголовного или гражданского. Соответствующее решение суда признается обязательным в пределах его территориальной юрисдикции, а в случае апелляции окончательное решение принимает верховный суд. Подобная модель была воспринята в Аргентине, Боливии, Дании, Израиле, Мексике, Норвегии, Швеции, Японии и в некоторых других странах.

Также существует *централизованная модель* конституционного контроля судами общей юрисдикции. Здесь решение вопроса о соответствии основному закону правовых актов предоставлено только высшему суду общей юрисдикции – как правило, верховному суду (Индия, Ирландия, Исландия, Люксембург, Филиппины, Швейцария и др.). Иногда функцию конституционного контроля выполняет специальная палата или коллегия суда общей юрисдикции (Коста-Рика, Парагвай). В Эстонии соответствующий контроль уполномочены осуществлять как Верховный суд, так и его специальная палата.

В ряде стран функции контроля выполняют специальные органы – конституционные суды. Подобную модель конституционного контроля еще называют *австрийской*, так как такой суд впервые появился в Австрии после Первой мировой войны. Согласно этой модели соответствующая функция может осуществляться только специализированными органами (органами конституционной юрисдикции), которые обычно называются ***конституционными судами***.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Создание первых конституционных судов (Австрия, Испания, Чехословакия и некоторые другие страны) произошло в период между мировыми войнами, однако широкое признание австрийская модель приобрела после Второй мировой войны, когда конституционную юрисдикцию в разных странах стали связывать с защитой прав человека.

В странах, где конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции, судей, как правило, назначает глава государства: например, в США судей федерального верховного суда назначает президент по «совету и с согласия» сената; в Дании судей верховного суда назначает монарх по представлению министра юстиции. Есть, однако, и исключения. В Швеции всех судей Верховного суда бессрочно назначает правительство. В Швейцарии судей федерального суда назначает парламент сроком на шесть лет.

Существенно различается *порядок формирования органов конституционной юрисдикции*. Как правило, этот порядок закрепляется в конституции. В Австрии Конституционный суд образуется президентом по представлению правительства и обеих палат парламента. В ФРГ конституционных судей назначает Бундестаг и Бундесрат сроком на 12 лет и без права повторного переизбрания. В Испании судьи назначаются монархом: по четыре по предложению каждой из палат парламента, два – по предложению правительства, два – по предложению главного совета судебной власти. Судьи Конституционного суда назначаются сроком на девять лет, при этом персональный состав обновляется каждые три года. В Италии Конституционный суд функционирует в составе 15 человек. По пять судей назначают президент, парламент (на совместном заседании палат) и высшие суды.

Не менее разнообразным является порядок формирования органов конституционной юрисдикции в постсоциалистических и постсоветских странах. Так, в Азербайджане, Венгрии, Литве, Македонии, Узбекистане, Хорватии судей конституционного суда назначает парламент, в Польше, Словении и Таджикистане – только нижняя палата. В Армении бóльшую часть судей конституционного суда (пять из девяти) назначает парламент, а меньшую – президент. В Албании наоборот. Существуют и другие порядки формирования органов конституционной юрисдикции. В Чехии и Словакии судей конституционного суда назначает президент (в Чехии – с согласия верхней палаты парламента, в Словакии – из числа кандидатов, предложенных парламентом). На Украине президент Украины, Верховная Рада и съезд судей Украины назначают в равном количестве по шесть судей Конституционного суда.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Круг субъектов, обладающих правом обращения в орган конституционного контроля, неодинаков в разных странах. Наиболее широким он является в тех государствах, где конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции. Что касается стран, в которых имеется специальный орган конституционного контроля, то к числу субъектов, имеющих право инициировать конституционное судопроизводство, чаще всего относятся глава государства, парламент и правительство страны, в ряде государств – граждане. При этом граждане имеют право обращаться в органы конституционного контроля только в случае нарушения их конституционных прав. Сами же органы конституционного контроля, как правило, не могут по собственной инициативе начинать судебный процесс.

Процесс рассмотрения вопроса о неконституционности акта в конституционном суде происходит в основном по правилам гражданского процесса (по существу речь идет об особом конституционном процессе) с участием сторон, их представителей, с вызовом свидетелей, с заключениями экспертов. Как правило, конституционный суд постановляет о несоответствии акта конституции, что означает официальное объявление этого акта не действующим и не подлежащим применению. Это решение обжалованию не подлежит. Оно доводится до сведения всех органов государства, которые должны им руководствоваться.

В некоторых странах (Франция, Казахстан, Марокко, Сенегал, Тунис) созданы несудебные (квазисудебные) органы конституционного контроля – конституционные советы. Конституционные советы формируются, как правило, без участия судейского корпуса. Во Франции по три члена Конституционного совета сроком на 9 лет назначают президент и председатели палат парламента, причем каждые три года с целью ротации персонального состава назначают по одному члену совета. В состав Конституционного совета пожизненно входят бывшие президенты. Председателя Конституционного совета назначает президент.

В Казахстане персональный состав Конституционного совета также формируется президентом и председателями палат парламента. Президент назначает председателя совета и еще двух членов, председатели каждой палат парламента – по два члена. Срок полномочий назначенных членов Конституционного совета – 6 лет, но каждые два года обновляется половина его состава. Как и во Франции, пожизненными членами Совета являются бывшие президенты.

При рассмотрении дела в конституционном совете судебная процедура используется лишь частично. Процесс протекает в основном

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

без участия сторон на базе исследования письменных материалов. Главную роль играет докладчик по делу – член совета, которому председатель поручает подготовить проект решения – заключение. Стороны, эксперты, как правило, на заседание не вызываются, хотя бывают исключения. Решение, вынесенное конституционным советом, является окончательным и обжалованию не подлежит. Оно обязательно для всех государственных властей, административных и судебных органов.

Виды конституционного контроля

По времени проведения конституционный контроль может быть ***предварительным*** и ***последующим***. Конституционный контроль называется ***предварительным***, когда уполномоченные на то органы выносят решение о соответствии (несоответствии) конституции тех или иных актов до их вступления в силу. Как правило, такой контроль осуществляют несудебные (квазисудебные) органы – конституционные советы, куда обращается президент или определенная законом группа депутатов (обычно из оппозиции) с просьбой о проверке конституционности принятого палатой, но не подписанного президентом законопроекта.

При ***последующем*** контроле спор о конституционности того или иного акта рассматривается лишь после того, как этот акт вступил в силу. Наиболее распространенным в мировой практике является последующий контроль. Он применяется как в странах, где конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции (Аргентина, США, Филиппины), так и в странах, где образованы специальные органы конституционного контроля (Италия, Германия, Польша).

По правовым последствиям конституционный контроль подразделяется на ***обязательный***, т.е. осуществляемый в силу закона (например, обязательному контролю подлежат все органические законы во Франции до их подписания президентом), и ***факультативный***, проводимый только по инициативе какого-либо управомоченного субъекта. В наибольшей степени распространен факультативный контроль.

По форме конституционный контроль бывает ***конкретный*** или ***абстрактный***. В первом случае решение выносится в связи с конкретным делом. Оспариваемый нормативный акт может быть подвергнут проверке только в связи с рассмотрением в суде или в ином органе какого-либо дела по его применению. Абстрактный контроль не связан с конкретным делом (например, конституционный суд дает толкование правовой нормы на предмет ее соответствия конституции по запросу уполномоченных на то лиц). Правом абстрактного конституционного

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

контроля обладают только специализированные органы (например, конституционный суд).

По содержанию различают ***материальный*** и ***формальный*** конституционный контроль. ***Материальный*** контроль предполагает проверку соответствия конституции содержания проверяемого правового акта, а ***формальный*** – процедуры его принятия. Большинство государств допускает и ту, и другую форму контроля.

По месту осуществления конституционный контроль может быть ***внутренним*** и ***внешним***. Внутренний контроль проводится самим органом, который издал акт, внешний – иным органом. Внутренний контроль, как правило, предварительный, внешний в большинстве случаев – последующий.

С точки зрения правовых последствий конституционный контроль может быть ***решающим*** и ***консультативным***. Постановление, принимаемое в порядке решающего контроля, обязательно и имеет следующие последствия:

- если оно объявляет акт соответствующим конституции, то впредь никаких претензий в отношении этого акта не принимается;
- если же этот акт объявлен неконституционным, то он теряет юридическую силу и впредь не должен применяться органами государства.

Консультативный конституционный контроль имеет политический и моральный характер, но юридически вынесенные в результате предписания не являются обязательными. Обычно под конституционным контролем понимают решающий контроль.

По своему объему конституционный контроль может быть ***полным*** или ***частичным***. Полный контроль означает проверку оспариваемого акта целиком, частичный – отдельных положений этого акта (например, в части, затрагивающей права и свободы граждан).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА III. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Государство

§ 2. Политические партии

§ 3. Собственность

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА III
КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Государство

1.1. Форма правления

Форма правления раскрывает организацию верховной государственной власти, правовой статус высших органов государства, принципы взаимоотношений между ними, участие граждан в образовании этих органов. Все это более или менее детально урегулировано в конституциях зарубежных стран.

Различают две основные формы правления зарубежных государств – монархия и республика.

Монархия – это такая форма правления, где глава государства – монарх, который в странах, где такой институт существует, именуется по-разному (например, король, султан и т.п.), обладает особым юридическим статусом: его полномочия носят первичный, непроизводный от какой-либо другой власти в государстве характер; его нельзя привлечь к юридической ответственности за совершенные правонарушения при исполнении им своих обязанностей; он приобретает свой сан, как правило, по наследству и занимает его пожизненно.

Республика – это такая форма правления, где высшие органы государства (президент, парламент, правительство) являются выборными и сменяемыми, причем только парламент во всех без исключения республиках избирается непосредственно населением; полномочия этих органов ограничены определенным сроком.

Та или иная форма правления складывается исторически под влиянием комплекса факторов социально-экономического, культурного и религиозного характера. Оказывают свое влияние и природно-географические факторы. Кроме того, следует иметь в виду, что той или иной эпохе в развитии общества соответствует та или иная форма правления. Так, в эпоху феодализма преобладающей была монархическая форма правления; новому времени, наступающему с эпохой буржуазных революций, более соответствует республика.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Монархия и ее разновидности. Монархия как форма правления сохраняется в значительной части государств либо как дань исторической традиции государственного управления (что характерно для демократических государств), либо в силу имеющихся в обществе значительных пережитков феодализма и архаичных форм общественной организации (что свойственно, например, государствам Ближнего Востока).

Существуют две основные разновидности монархических форм правления: ***абсолютная*** и ***конституционная***. Последняя в свою очередь подразделяется на *дуалистическую* и *парламентскую* монархии.

Абсолютная монархия характеризуется неограниченной властью главы государства. Он является источником любой власти, и он же определяет ее пределы в своих указах. В основе любого нормативного акта лежит воля монарха.

Монарху принадлежат обширные полномочия при осуществлении законодательной, исполнительной и судебной власти. Законы издаются от имени монарха, ему подчинен весь административный аппарат государства. Какие-либо выборные органы, как правило, отсутствуют. В виде исключения в некоторых из этих государств могут приниматься акты, именуемые конституциями (например, в Кувейте в 1962 г.), однако в действительности они имеют мало общего с общепризнанным понятием конституции. Все эти конституции являются октроированными (дарованными монархом), в них обычно указывается, что вся власть – законодательная, исполнительная и судебная – находится в руках монарха; наконец, в мусульманских государствах установлено, что выше конституции находится религиозный источник права – Коран. В мусульманских же странах король – обычно это и высшее духовное лицо (имам). Такая монархия именуется *теократической*.

Конституционная (ограниченная) монархия – это такая форма правления, при которой власть монарха осуществляется на основе и в рамках конституции.

В зависимости от степени ограничения власти монарха различают *дуалистическую* и *парламентскую* монархии.

Дуалистическая монархия характеризуется разделением власти монарха с парламентом, однако разделением еще зачаточным, несовершенным, где власть монарха явно преобладает. Полномочия монарха ограничены только в законодательной сфере, однако и здесь закон, принятый парламентом, может вступить в силу только после утверждения его монархом. Кроме того, монарх сохраняет право издания чрезвычайных декретов и введения в стране чрезвычайного положения, не испрашивая согласия парламента. В руках монарха сосредоточена

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

вся исполнительная власть. Он назначает главу правительства, который несет ответственность только перед монархом. Института парламентской ответственности в дуалистической монархии нет. Монарх является главнокомандующим армии. Дуалистическая монархия сегодня сохраняется в некоторых странах Ближнего Востока и Магриба (Иордания, Марокко).

В отличие от дуалистической монархии *парламентарная монархия* довольно распространенная форма правления. Она существует во многих государствах мира (Великобритания, Испания, Япония и др.). Парламентарная монархия характеризуется тем, что монарх не обладает реальными полномочиями по управлению государством. Его полномочия носят в основном представительный характер. Кроме того, он обладает своеобразной функцией верховного государственного нотариуса, скрепляя своей подписью все важнейшие государственные акты, тем самым удостоверяя их подлинность и юридическую силу. При этом влиять на материальное содержание того или иного документа монарх, как правило, не может. Исходя из принципа «монарх не ответствен» (монарх не может нести ответственность за свои действия) подпись монарха обязательно нуждается в контрасигнации (т.е. должна предварительно скрепляться подписью премьер-министра или ответственного министра). В странах с парламентарной монархией существует четкое разделение законодательной (парламент), исполнительной (правительство) и судебной власти (верховный суд). При этом существует институт парламентской ответственности правительства.

Объем полномочий монарха в странах, где существует парламентарная монархия, неодинаков. Он варьируется от практически полного отстранения монарха от участия в выполнении государственных функций, за исключением чисто представительских например в Швеции, до наделения его некоторыми полномочиями в сфере государственного управления. Так, например, король Испании по Конституции 1978 г. является главнокомандующим испанской армией. Полномочия монарха могут включать в себя и некоторые резервные, так называемые «спящие» (т.е. не используемые в обычной обстановке) прерогативы на случай возможных кризисных ситуаций (Великобритания, Бельгия, Нидерланды).

Республика. Республиканская форма правления – самая распространенная в современном мире. Большинство государств, представленных сегодня в такой универсальной международной организации, как ООН, являются республиками. До недавнего времени существовали две основные формы республик: ***президентские*** и ***парламентарные***.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

После Второй мировой войны появилась смешанная форма – ***полупрезидентская республика***, сочетающая в себе черты как президентской, так и парламентарной республики.

Президентская республика характеризуется следующими признаками.

1. Глава государства – президент избирается населением путем либо прямых (в странах Латинской Америки), либо косвенных выборов (в США сначала избираются выборщики от штатов, а затем последние, как особая коллегия, избирают президента страны).

2. Президент обладает обширными полномочиями: он одновременно является главой государства, главой исполнительной власти и главнокомандующим вооруженными силами.

3. Правительство формируется внепарламентским путем, члены правительства назначаются на должность и освобождаются от должности президентом. (В США при назначении необходимо согласие верхней палаты Конгресса – Сената.) Институт парламентской ответственности правительства отсутствует. Парламент не может отправить правительство в отставку, но и президент не может распустить парламент.

Отличительной чертой президентской республики является жесткая система разделения властей. Каждая ветвь власти – законодательная, исполнительная и судебная – обладает значительной самостоятельностью при осуществлении своих полномочий, вместе с тем существует система «сдержек и противовесов», исключающая злоупотребление властью. Например, парламент, осуществляя законодательную функцию, принимает законы, обязательные для исполнительной власти, однако последняя в лице президента наделяется правом вето, тем самым мешая использованию законодательных полномочий парламента для подрыва конституционного механизма управления и стеснения самостоятельности исполнительной власти.

Если президентская республика распространена преимущественно на Американском континенте, то в Европе преобладает ***парламентская республика***.

Ее характерными признаками являются следующие.

1. Парламент обладает не только законодательной, но и учредительной функцией, главным содержанием которой является формирование правительства. Парламент, кроме того, обладает и контрольными полномочиями в отношении исполнительной власти. Формально правительство назначает президент, однако делает это не по своему усмотрению, а на основе решения парламента о формировании кабинета из числа представителей партии или коалиции партий, располагаю-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

щих большинством мест в парламенте (чаще – в его нижней палате). Предложенная президентом кандидатура главы правительства (или правительства в целом) должна получить вотум доверия в парламенте, только после этого президент назначает правительство.

2. Глава государства – президент занимает в системе органов парламентской республики скромное место. Его полномочия фактически (а зачастую и юридически) ограничиваются чисто представительскими функциями. Выборы президента обычно непрямые. Его избирает либо парламент (Италия), либо особая избирательная коллегия (ФРГ). В виде исключения президент может избираться и путем прямых выборов (Польша).

3. Вся исполнительная власть находится в руках правительства. Поскольку оно опирается на парламентское большинство, то имеется возможность существенно влиять на осуществление законодательной деятельности парламента. Большинство законопроектов, которые являются предметом парламентского рассмотрения, инициируются именно правительством (например, в ФРГ свыше 80% законопроектов).

Полупрезидентская республика, которая еще недавно рассматривалась как переходная форма либо к парламентской, либо к президентской республике, сегодня признается самостоятельной разновидностью формы правления.

Ее признаки следующие.

1. Президент избирается путем прямых выборов непосредственно избирателями. Выборы обычно проводятся в один или в два тура.

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

3. В полупрезидентской республике правительство является самостоятельным органом исполнительной власти, работающим под общим руководством президента. Президент назначает правительство, однако последнее нуждается в доверии парламента. Парламент также может вынести вотум недоверия действующему кабинету, что может повлечь либо отставку правительства, либо роспуск парламента и назначение новых выборов.

Полупрезидентскими республиками являются Франция и Португалия. Последняя, впрочем, постепенно эволюционирует в сторону парламентской республики. Полупрезидентскими являются большинство республик на постсоветском пространстве. В качестве примера можно привести Азербайджан, Казахстан, Украину.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

1.2. Территориальная организация государства

Под **территориальной организацией** государства понимаются внутренняя организация государственной власти, деление государства на отдельные части, юридический статус (положение) этих частей, принципы взаимоотношений центральных и региональных (местных) государственных органов.

Государственная территория – это геофизическое пространство, на которое распространяется суверенитет государства. В состав государственной территории входят сухопутное пространство в пределах государственных границ, внутренние воды (реки, озера и иные водоемы), территориальное море (прилегающая к суше часть открытого моря, обычно в пределах 12 морских миль), континентальный шельф (подводная часть материка), недра и воздушное пространство в пределах государственных границ. Территорией государства считаются также дипломатические представительства страны за рубежом, морские и воздушные суда, находящиеся вне территории других государств (кроме военных, которые, где бы они ни находились, всегда остаются территорией государства), а также надлежащим образом зарегистрированные космические объекты.

Территориальное деление государства – это система его территориальных единиц, т.е. составных частей его территории. Оно может включать разное число звеньев с различной степенью самостоятельности. Выделяют две основные **формы территориальной организации** государства: унитарную и федеративную.

Унитарное государство – это единое, цельное, слитное государство, составные части которого не обладают какой-либо политической самостоятельностью.

Федеративное государство – это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований, имеющих особый политико-правовой статус.

От федерации как формы территориально-политической организации государства следует отличать конфедерацию как международно-правовое объединение суверенных государств. Такое объединение может преследовать различные цели: политические, военные, экономические и т.п. Со временем конфедерация может превратиться в федерацию, как это произошло в XIX в. в Швейцарии или в XX в. в Объединенных Арабских Эмиратах, или, напротив, распасться, как это произошло с Объединенной Арабской Республикой и Сенегамбией.

Государства – члены конфедерации сохраняют свой суверенитет, продолжают выступать как самостоятельные субъекты во внутренних

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и внешних делах, однако часть своих полномочий делегируют конфедеративным органам. Конфедеративные органы обладают императивной властью в отношении государств-членов лишь в тех пределах, которые определены договором о создании конфедеративного объединения. В настоящее время конфедераций в мире нет, однако конфедеративные элементы совершенно отчетливо проявляются в Европейском Союзе, особенно с принятием Конституции, представляющей по существу конфедеративный договор. Элементы конфедерации присутствуют в Британском Содружестве наций и Содружестве независимых государств. В 1997 г. образовался Союз России и Белоруссии, который предусматривает создание союзного государства. Это государство в настоящее время представляет собой конфедеративный союз. В перспективе созданные в рамках этого союза конфедеративные органы смогут принимать решения, имеющие обязательную силу для обоих государств.

На форму территориальной организации государства оказывают влияние природно-географические факторы, исторические традиции, экономическое и политическое состояние общества, национальный состав населения и др. В современных демократических государствах выбор формы государственной организации в ее территориальном аспекте, как правило, не связан с национальным составом населения, поэтому как унитарные, так и федеративные государства могут быть и однонациональными, и многонациональными. Следует, однако, иметь в виду, что усиление миграционных процессов приводит к появлению в мононациональных государствах довольно крупных национальных меньшинств, что, впрочем, до сих пор не отражалось на сложившемся территориальном делении.

А. Унитарные государства

Унитарная государственность – самая распространенная а настоящее время форма территориальной организации. Унитарными могут быть как крупные развитые государства (Франция, Италия, Япония, Китай и др.), так и сравнительно небольшие страны (Дания, Сирия, Непал и др.). Унитаризм свойствен подавляющему большинству государств, которые образовались после распада колониальной системы.

Унитарной форме территориальной организации государства присущи две основные черты. *Во-первых*, правовой статус (положение) административно-территориальных образований, из которых складывается унитарное государство, определяется центральной властью. Она же определяет, на какие административно-территориальные единицы

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

делится государство, каков круг предметов ведения и полномочий у этих единиц, каковы взаимоотношения этих единиц с центральной властью и др. *Во-вторых*, центральная власть осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах. Унитаризм однако не означает унификацию местного управления по единому шаблону. Очень часто даже в одном унитарном государстве можно встретить достаточно гибкие и разнообразные системы местного управления. Сегодня достаточно редки унитарные государства, где отсутствовала бы выборность органов местного управления. Кроме того, конституции этих государств гарантируют, как правило, право населения на местное самоуправление.

О принятии унитарной формы территориальной организации косвенно свидетельствуют конституционные определения государства как «единого» (Польша, Чехия) или «единого и неделимого» (Грузия, Испания, Молдова, Хорватия и др.). В ст. 2 Конституции Эстонии установлено, что «по своему государственному устройству Эстония является единым государством, административно-территориальное деление которого устанавливается законом». При этом в основных законах отсутствуют характеристики унитарной формы, хотя иногда отмечаются некоторые особенности соответствующей организации государственной территории. Так, Конституция Португалии в ст. 6 устанавливает, что государство «является унитарным и уважает в своей организации принципы автономии местных органов власти и демократической децентрализации государственного управления».

Можно выделить следующие *особенности унитарного государства*:

1) в унитарных государствах действует единая общенациональная конституция;

2) унитарные государства, как правило, характеризуются единой правовой системой и законодательством;

3) для унитарного государства характерна единая система высших государственных органов (глава государства, парламент, правительство);

4) в унитарных государствах существует только единое общенациональное гражданство.

В зависимости от того, на какие территориальные единицы делится унитарное государство, различают *простые* и *сложные* унитарные государства. Простое унитарное государство включает в свой состав административно-территориальные единицы, обладающие одинаковым правовым статусом (департаменты, области, графства и т.п.). В сложном унитарном государстве имеются автономные образования,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

отличающиеся своим правовым положением от остальных административно-правовых единиц. Кроме того, сложные унитарные государства иногда включают в свой состав также заморские территории и колонии, имеющие особый статус (Великобритания, Франция). Иногда их правовое положение определяется договорами с метрополией и близко к статусу автономии или «ассоциированного» государственного образования, что имеет место, например, в отношении Новой Каледонии во Франции или федерации Антильских островов в Нидерландах.

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.

В *централизованном унитарном государстве* административно-территориальные единицы единолично управляются назначенными центром чиновниками, а выборные местные органы государственной власти, как правило, отсутствуют (за исключением общинного звена). Подобные государства распространены в Африке (Малави, Нигер, Судан, Чад и др.) и есть в Азии (Мьянма). В ряде азиатских стран чиновники, управляющие соответствующими административно-территориальными единицами, утверждаются центральной властью из числа кандидатов, предложенных местными представительными органами (Индонезия, Таиланд). В некоторых европейских странах (Болгария, Польша, Финляндия) высшие звенья территориального устройства не имеют выборных представительных органов, а административное управление в этих территориальных единицах осуществляют назначенные правительством чиновники (начальники областей – в Болгарии, воеводы – в Польше, губернаторы – в Финляндии).

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что наряду с назначенным из центра чиновником, обладающим общей компетенцией по управлению высшим звеном территориальной организации государства (департаментом, областью, провинцией и т.п.), существует избираемый гражданами представительный орган – совет, обладающий общерегулятивными функциями. Подобная система сложилась во Франции, Бельгии, Нидерландах.

В *децентрализованном унитарном государстве* нет назначенных центральной властью в административные единицы представителей правительства. Все местное управление находится в руках выборных органов административных единиц (например, советов графств в Англии). Здесь контроль правительства за деятельностью местных органов носит более опосредованный характер и может проявляться через контроль

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

за расходованием бюджетных средств, механизм предоставления субсидий, имеющих целевой характер, и др.

В унитарных государствах может существовать **территориальная (областная) автономия**, под которой понимается конституционно закрепленное внутреннее самоуправление части территории государства. В системе территориальной организации государства единицы с особым автономным статусом отнесены, как правило, к высшему уровню. Исключение составляют Италия и Китай, где существуют соответствующие единицы разных уровней.

Статус территориальной автономии обычно определен в основном законе, что отражает ее характер как особой административно-территориальной единицы. Иногда конституция содержит общие положения, которыми фактически установлены правовые гарантии существования автономий. Так, в Конституции Италии предусмотрено, что государство «признает местные автономии и оказывает содействие их развитию» (ст. 5). В то же время известны случаи, когда конституция прямо отрицает саму возможность создания автономии. Так, в ст. 2 Конституции Болгарии говорится: «Республика Болгария является унитарным государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования».

Нередко территориальной автономии посвящена отдельная структурная часть конституции (Азербайджан, Испания, Италия, КНР, Португалия, Таджикистан и др.). В Конституции Украины это раздел X «Автономная Республика Крым».

В зависимости от объема прав, предоставленных местным органам, различают политическую и административную автономии. *Политическая автономия* предполагает наличие у той или иной территориальной единицы особого юридического статуса, закрепленного в специальном законодательном акте, а также право автономного образования на издание законов по вопросам местного значения. Органы административной автономии не обладают правом издания местных законов, однако их права в управленческой сфере несколько шире, чем в обычных административных единицах. Кроме того, органы административной автономии могут участвовать в разработке акта, определяющего правовой статус данной формы автономии.

Политическая автономия довольно широко представлена в современном мире. Так, в составе Великобритании политической автономией обладает Северная Ирландия (Ольстер), которая имеет собственный парламент (стормонт) и собственное правительство. В ходе проведенных в 1997 г. референдумов в Шотландии и Уэльсе население

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

этих частей страны высказалось за введение ограниченной автономии и воссоздание их собственных парламентов. На основании статута 2000 г. правительство Шотландии самостоятельно управляет хозяйством региона, его финансово-кредитной политикой, обеспечивает общественную безопасность, ведает вопросами культуры, образования, охраны окружающей среды. Шотландия к тому же имеет собственную правовую и судебную системы (что в общем-то нехарактерно для автономий), собственную церковь, за шотландскими представителями зарезервированы места в палате общин.

Областная политическая автономия существует и в Италии, где она отражает, с одной стороны, исторические различия в традиционном укладе жизни отдельных регионов (Сардиния, Сицилия), а с другой – национальный состав населения территорий (Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия).

Конституция Испании 1978 г. провозгласила право на создание автономий по национально-территориальному принципу. В соответствии с этим конституционным положением в стране были образованы четыре «национальные провинции»: Страна Басков, Андалусия, Галисия и Каталония. Правовой статус этих автономных образований определяется органическими законами (отдельно для каждой провинции), которые принимаются центральным парламентом (кортесами) на основе проектов, разработанных провинциальными ассамблеями (парламентами). «Национальные провинции» наделяются бóльшими правами, чем 13 «исторических» территориальных областей страны.

Образование автономии может быть обусловлено и географическим положением территории, ее сравнительной удаленностью от основной части страны. Именно эти факторы сыграли немаловажную роль в предоставлении политической автономии Фарерским островам (автономный статус с 1948 г.) и Гренландии (автономный статус с 1979 г.) в составе Дании и Аландским островам (автономный статус с 1922 г.) в составе Финляндии. В предоставлении автономии Гренландии определенную роль сыграл и национальный фактор (большинство населения острова – инуиты).

Ряд автономных образований в форме политической автономии имеют унитарные государства в Азии и Африке. Так, в Мьянме предусмотрена автономия для шанов и каренов и созданы соответствующие автономные образования. В Южно-Африканской Республике существуют автономные образования по национально-территориальному (племенному) принципу, которые обладают внутренним самоуправлением и самостоятельно решают довольно широкий круг вопросов (например, бантустан Транскей).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В ряде случаев предоставление политической автономии преследует вполне определенную цель – снять напряженность в межнациональных отношениях. Это, в частности, лежало в основе предоставления политической автономии курдам на севере Ирака. Политическая автономия существует и в постсоциалистических государствах. Это Автономная Республика Крым на Украине, Республика Каракалпакстан в Узбекистане, Республика Нахичевань в Азербайджане. Правда, правовой статус автономных образований на постсоветском пространстве имеет определенные особенности. Хотя они и образованы в форме политической автономии (например, Конституция Азербайджана характеризует Нахичевань как автономное государство), тем не менее их права ограничены. Так, представительный орган Автономной Республики Крым не может принимать нормативные акты в виде законов даже по вопросам внутренней жизни.

В решении Конституционного Суда Украины от 2 июня 1998 г. оговорено, что «определение Верховной Рады Автономной Республики Крым как органа законодательной власти является неконституционным». В Азербайджане определенные полномочия относительно формирования исполнительного органа автономии принадлежат президенту страны.

Возможность образования политической автономии предусматривается, как правило, в конституции и находит детальное регулирование либо в отдельном общегосударственном законе (Дания, Финляндия), либо в особом статуте, который разрабатывается законодательным органом автономной единицы и утверждается парламентом страны (Италия, Испания). В каждом автономном образования на основе этих актов избираются законодательный (например, легтинг на Фарерских островах, ландстинг в Гренландии, ассамблея в Каталонии и т.п.) и исполнительный (например, джунты в автономных областях Италии) органы. При этом исполнительный орган имеет двойное подчинение местному представительному органу и центральному правительству. Иногда центральная власть назначает в автономное образование своего представителя (губернатор на Аландских островах), однако он обладает в основном контрольными полномочиями. Впрочем, центральная власть, как правило, сохраняет за собой право вмешательства в деятельность органов государственной власти автономных образований. Так, по Конституции Испании правительство с согласия Сената может принудить автономные сообщества к исполнению своих обязанностей, а в Италии возможен роспуск областного совета в случае нарушения им Конституции и по соображениям национальной безопасности.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В отличие от политической *административная автономия* распространена не столь широко. Наибольшее число административных автономных образований (свыше 100) имеется в Китае. Административная автономия не обладает правом принятия собственных законов, не имеет собственного парламента, хотя ее жители избирают местный представительный орган, который обладает правом принятия нормативных актов по несколько более широкому кругу вопросов, чем обычные административные единицы. Акты о статусе административной автономии обычно принимает парламент страны. В этих актах содержатся гарантии прав проживающих в автономии национальных меньшинств. В соответствии с Конституцией КНР 1982 г. «в числе председателей или заместителей председателей постоянных комитетов собраний народных представителей автономных районов, автономных округов и автономных уездов должны быть представители тех национальностей, которые осуществляют национальную автономию». Высшие должностные лица исполнительной власти автономных единиц также должны избираться из числа представителей указанных национальностей (ст. 113, 114).

В Никарагуа предоставление административной автономии двум округам на Атлантическом побережье страны было связано с тем, что там проживают индейские англоговорящие племена (государственный язык в Никарагуа – испанский). В Республике Молдова имеются два административных округа, где проживает национальное меньшинство – гагаузы.

Административная автономия может создаваться и в субъектах федеративных государств (например, в индийском штате Ассам предоставлена автономия тем районам, где проживают племена нага и мизо; для этих автономных образований предусматриваются изъятия из федеральных и штатских законов в пользу местных обычаев по вопросам землепользования, сельского и лесного хозяйства, охоты и рыболовства и т.п.).

В настоящее время обозначилась тенденция роста числа автономных образований. Если вся территория государства, или по крайней мере большая ее часть, состоит из территориальных единиц, которым предоставлен статус автономных образований, такое государство именуется региональным (регионалистическим). Это Италия, Испания, Папуа-Новая Гвинея, Шри-Ланка, ЮАР. Входящие в эти государства автономии строятся либо по *территориальному*, либо по *смешанному* – национальному (этническому) с территориальным – принципу. Подобное государство занимает промежуточное положение между унитарной и федеративной государственностью, хотя конституции и рассматривают эти государства как унитарные.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Наряду с территориальной автономией в некоторых странах существует *культурно-национальная автономия*. Она практикуется там, где национальности, этнические группы живут не компактно, а разрозненно, среди представителей других национальностей. В этом случае национальности (этнические группы) создают свои организации и выборные органы, которые занимаются преимущественно поддержанием национального языка, культуры, обычаев и традиций. Эта форма используется в Австрии в отношении венгров, словенов, чехов и других разрозненно живущих национальностей, в Германии в отношении датского и славянского национальных меньшинств, в Скандинавских странах (Норвегия, Швеция, а также Финляндия) в отношении саамов.

Б. Федеративные государства

Федеративное государство – более сложное государство, чем унитарное. Составные части этого государства, именуемые субъектами федерации, обладают известной политической самостоятельностью. Им присущи определенные признаки государства (часто конституции субъектов федерации именуют эти образования государствами, например, Конституция Баварии – субъекта Германской федерации – именует ее свободным государством). Территориальная организация власти в федеративном государстве закрепляет децентрализацию государственных функций. Федерация не является доминирующей в наше время и принята примерно в каждой десятой стране мира. После Второй мировой войны ее восприняли многие развивающиеся страны, но со временем некоторые из них по разным причинам от нее отказались. Однако федерации сохранились в Азии (Индия, Пакистан), Африке (Нигерия). В Европе в конце XX–начале XXI в. прекратили существование федерации Чехословакия, Югославия, союзное государство Сербии и Черногории. Вместе с тем территориальное устройство Бельгии было реорганизовано в Федерацию.

Во многих случаях федеративная форма территориальной организации закреплена в конституциях в качестве официального наименования государства: Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Мексиканские Соединенные Штаты, Федеративная Республика Нигерия, Объединенная Республика Танзания и др. Часто вместо термина «федеративное государство» употребляется термин «союзное государство». В буквальном переводе с немецкого название «Федеративная Республика Германия» звучит как «Союзная Республика Германия», а названия ее федеральных органов – как «Президент

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Союза», «Союзное собрание», «Союзный совет». В ОАЭ территориальная организация государства характеризуется как союз, а в Австралии – как содружество. По историческим причинам Швейцария именуется официально конфедерацией, но фактически это название обозначает именно федерацию, что подтверждают наименования ее общенациональных органов: Федеральное союзное собрание, Федеральный союзный совет, Федеральный союзный президент.

Федеративное государство по своей природе является более демократичным, чем унитарное, поэтому существующие в мире федерации в основном имеют республиканскую форму правления. Есть, однако, и исключения. К федерациям с монархической формой правления относятся такие страны, как Бельгия, Малайзия, Канада, Австралия. В последних двух по чисто формальным причинам генерал-губернаторы, являющиеся главами государств, представляют британскую королеву как главу Британского Содружества наций. В Бельгии, Канаде и Австралии субъекты федерации, впрочем, организуются по республиканскому типу, а в Малайзии часть субъектов имеет монархическую форму правления, а часть – республиканскую.

Федеративное государство может образоваться различными способами:

– в результате договора между независимыми субъектами о создании нового государства с превращением участников договора в субъекты федерации (так, 13 североамериканских штатов, участвующих в борьбе за независимость от британской короны, договорились о создании нового государства – Соединенных Штатов Америки);

– на основе учредительного документа (конституции или особого конституционного акта). Так были образованы федерации в Германии на основе Конституции и в Бельгии согласно поправкам к Конституции Бельгии 1831 г., принятым в 1986 г. Соответственно различают *договорные* и *конститутивные* федерации. Сегодня такое деление имеет преимущественно исторический характер. Многие федерации являются *конститутивно-договорными*, сочетая оба подхода;

– путем эволюции конфедеративного объединения в федеративное государство с превращением прежде независимых государств в субъектов федерации (в XIX в. Швейцария превратилась в федерацию после гражданской войны 1847–1849 гг. с сохранением исторического наименования Швейцарская конфедерация; в XX в. федерацией стали Объединенные Арабские Эмираты, первоначально представлявшие собой конфедеративную форму объединения семи княжеств Персидского залива).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Федерация как форма территориальной организации государства обладает рядом специфических признаков.

1. Федерацию составляют *государственные образования* (штаты в США, Мексике, Индии, Австралии и др., земли – в ФРГ и Австрии, провинции – в Канаде, кантоны – в Швейцарии), *которые имеют статус субъектов федерации с собственным административно-территориальным устройством и собственной организацией власти*. Каждое такое образование обладает собственной компетенцией. Субъекты федерации, как правило, образуются не по национально-территориальному, а по природно-географическому (США, Австралия) или историческому (Австрия, ФРГ, Швейцария) признаку, однако в случае с ФРГ определенную роль сыграли и политические соображения. Иногда территориальный фактор применяется в сочетании с национально-лингвистическим, как это имело место при образовании штатов в Индии.

2. В отличие от унитарного государства территория федеративного государства *не представляет собой единого целого*. Она состоит, как правило, из территорий входящих в федерацию субъектов. Однако в составе многих федеративных государств имеются такие административно-территориальные единицы, как федеральные территории (Австралия, Индия, Канада, Малайзия) и федеральные (столичные) округа (Аргентина, Бразилия, Мексика, Нигерия, Пакистан, США). В Австралии, Индии и Малайзии столица отнесена к федеральным территориям.

Федеральные территории и федеральные (столичные) округа являются особыми административно-территориальными единицами, выделенными как части территории федерации. Статус федеральной территории обычно обусловлен более низким, в сравнении с субъектами федерации, уровнем социально-экономического, политического и культурного развития. В федеральном (столичном) округе локализованы и функционируют высшие органы государства. В Аргентине, Бразилии, Мексике и Нигерии федеральные (столичные) округа представлены в верхней палате парламента. В Индии федеральные (союзные) территории имеют собственные законодательные органы, хотя их компетенция сравнительно ограничена. В процессе государственного развития федеральные территории иногда приобретают статус субъекта федерации (Бразилия, Индия). В США многие административно-территориальные единицы первоначально имели статус федеральных территорий, которые затем постепенно были преобразованы в штаты.

По общему правилу субъекты федерации обладают равным правовым статусом. Однако имеются и исключения. Неравный статус имеют штаты, правителями которых являются наследственные монархи,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и штаты с республиканской формой правления в составе Малайзии. В ОАЭ принятие части решений верховным советом федерации, в который входят правители всех семи эмиратов, требует согласия правителей двух самых влиятельных эмиратов – Абу-Даби и Дубая, что свидетельствует о неравенстве статусов разных эмиратов. Неравный статус имеют и субъекты таких федераций, как Сент-Кристофер и Невис, а также Танзания. Например, в Танзании лишь Занзибар имеет своего президента и правительство, только там принята собственная конституция.

Федеративные государства, где субъекты по статусу являются неравными, определяют как *асимметричные федерации*. Иногда асимметричность как особенность организации части федеративных государств трактуют широко, усматривая ее в наличии федеральных территорий, федеральных (столичных) округов и иных территориальных единиц с особым статусом (свободно присоединившееся государство Пуэрто-Рико в США).

Субъекты федерации не обладают правом сецессии, т.е. правом выхода из состава федерации. Попытки сецессии неоднократно имели место в различные исторические периоды и обычно приводили к затяжному внутриполитическому конфликту. Достаточно вспомнить попытку южных штатов выйти из США и образовать собственное государство, которая привела к длительной гражданской войне 1861–1864 гг. В 60-е годы XX столетия попытка юго-восточных штатов Нигерии, населенных в основном народностью ибо, выйти из состава Федеративной Республики Нигерия и образовать собственное государство – республику Биафра – после ожесточенного, почти трехлетнего вооруженного конфликта закончилась провалом.

Впрочем, тот же XX век дал примеры успешного осуществления сецессии как мирным путем (выход Сингапура из состава Федерации Малайзии), так и путем вооруженной борьбы (отделение Бангладеш от Пакистана).

3. Субъекты федерации не являются государствами в собственном смысле слова. Как уже отмечалось, в науке они квалифицируются как *государственные образования, у которых отсутствует качество государственного суверенитета*. Тем не менее некоторые основные законы федеративных государств говорят о суверенитете субъектов федерации. В Конституции Швейцарии установлено, что «кантоны являются суверенными, поскольку их суверенитет не ограничен союзной Конституцией» (ст. 3). Согласно ст. 40 Конституции Мексики штаты «суверенны во всем, что отнесено к их внутренним делам». Вместе

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

с тем оговорено, что штаты объединились в федерацию на принципах, определенных в этой Конституции. Наконец, ст. 3 Конституции ОАЭ предусмотрено, что «эмираты в границах их территорий осуществляют суверенитет по всем вопросам, которые не отнесены к ведению союза». Тем не менее даже эти исключительные примеры свидетельствуют о том, что за субъектами федерации не признается государственный суверенитет. Вследствие этого субъекты федерации, как правило, либо полностью лишены права участия в международных отношениях (Австрия), либо их внешнеполитическая компетенция сильно ограничена (как правило вопросами, не затрагивающими сферу политических отношений) и осуществляется под контролем и с согласия федерации (США, Канада, ФРГ, Швейцария и др.). Можно привести в качестве примера культурные соглашения между канадской провинцией Квебек (там живет население, говорящее на французском языке) и Францией, соглашение между германской землей Нижняя Саксония и Нидерландами о совместных мерах по охране морского побережья, соглашение германской земли Бавария с австрийскими землями и швейцарскими кантонами об охране природной среды в Альпах и др. Известны отдельные случаи участия субъектов некоторых федераций в международных конференциях. Так, канадская провинция Квебек регулярно участвует в конференциях франкоговорящих государств.

Современное международное право не признает государственные образования самостоятельными субъектами. Вместе с тем следует иметь в виду, что федеративный характер государственного устройства иногда используется в качестве аргумента для отказа от участия в некоторых международных соглашениях. Так, США и Канада не ратифицировали Международные пакты о правах человека и ряд конвенций МОТ, ссылаясь на особенности законодательства субъектов этих федераций и нежелание последних приводить его в соответствие с указанными соглашениями.

4. В большинстве зарубежных федераций наряду с общефедеральной конституцией и общефедеральными законами действуют *конституции и законы субъектов федерации*. В Бразилии, Германии, Мексике, США конституции имеют все субъекты, в Танзании – только Занзибар; в Индии ранее конституцию имел штат Джамму и Кашмир. Отсутствуют конституции у субъектов ряда афро-азиатских федераций (Пакистан, Малайзия, Нигерия). В некоторых федеративных государствах в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений принимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации. Так, в США этим занимается

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

созданная еще в 1982 г. Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ этими вопросами занимается конференция министров юстиции германских земель, которая работает под руководством федерального министра юстиции. Аналогичные институты существуют и в других зарубежных федерациях.

5. В большинстве зарубежных федераций наряду с федеральным гражданством существует и *гражданство субъектов федерации*. Согласно XIV поправке к Конституции США «все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных Штатах и подчиненные их юрисдикции, являются гражданами Соединенных Штатов и того штата, где они проживают». Аналогичные положения есть и в конституциях других федеративных государств (например, Швейцарии). В то же время нет собственного гражданства у субъектов федерации в Канаде, Индии, Пакистане, Малайзии, Венесуэле. Если у субъекта федерации есть собственное гражданство, это не означает, что гражданин соответствующего федеративного государства обладает двойным гражданством. Речь идет не о двойном гражданстве, а о двух уровнях гражданства одного государства. Предпосылкой получения гражданства субъекта федерации является наличие общефедерального гражданства. Наличие гражданства субъекта федерации влияет на содержание правового статуса гражданина внутри страны, но в международно-правовом плане все граждане федеративного государства имеют единый статус.

6. Отличительным признаком федеративной организации государства является *двухпалатная структура парламента*.

В настоящее время бикамерализм (двухпалатная внутренняя структура парламента) принят практически во всех федеративных государствах (исключение – Танзания, Коморские острова). При этом нижняя палата повсеместно – орган общенационального представительства и формируется путем выборов по единой избирательной квоте избирателей по территориальным избирательным округам. Верхняя палата, напротив, может быть выборной или невыборной, в любом случае она обеспечивает представительство субъектов федерации. При этом в одних странах (США, Австралия, Бразилия, Мексика, Швейцария и др.) устанавливается равное представительство в палате субъектов федерации, а в других (Австрия, Индия, Канада, ФРГ) представительство субъектов федерации в верхней палате определяется в зависимости от численности населения в том или ином субъекте союзного государства.

7. В федеративном государстве существует *дуализм в построении органов государственной власти*: наряду с федеральной системой законо-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

дательной, исполнительной и судебной власти действуют аналогичные системы субъектов федерации. Порядок их организации и компетенцию определяют, как правило, конституции субъектов федерации при соблюдении основополагающих принципов, закрепленных в федеральной конституции.

Законодательные органы субъектов федерации могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В ряде стран (Австрия, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Швейцария) однопалатными являются легислатуры (парламенты) всех субъектов федерации. В ФРГ до 1999 г. двухпалатную структуру имел парламент лишь одной земли – Баварии. Теперь в Германии парламенты всех 16 земель однопалатные. В Канаде двухпалатным парламентом обладает лишь одна провинция (Квебек). В США, напротив, однопалатная легислатура существует только в штате Небраска. Аналогичным образом в Австралии законодательные собрания всех штатов, кроме Квинсленда, имеют двухпалатную структуру. В Индии двухпалатные легислатуры действуют в 6 штатах из 26.

Органы исполнительной власти субъектов федерации образуются согласно правилам, которые свойственны формам правления соответствующих государств. Так, в США система органов власти субъектов федерации строится в соответствии с президентской формой правления. Высшим должностным лицом штата является губернатор, избираемый в подавляющем большинстве штатов прямыми выборами на срок от двух до четырех лет. Он формирует и возглавляет местную администрацию. Во многом аналогичным образом образуется администрация в субъектах латиноамериканских федераций.

В субъектах федераций с парламентарными формами правления (Австрия, Канада, Индия, ФРГ) правительство формируется партией (блоком партий), победившей на выборах в законодательное собрание, перед которым оно несет ответственность. Премьер-министром, как правило, становится лидер регионального отделения партии, победившей на выборах. В ряде стран с парламентской формой правления существует должностное лицо, выполняющее на уровне субъекта федерации функции главы данного субъекта. Это, например, губернаторы в штатах Индии, лейтенант-губернаторы в провинциях Канады, наследственные султаны в девяти штатах Малайзии и губернаторы в четырех. В землях Австрии и ФРГ подобное должностное лицо отсутствует, и соответствующие функции возлагаются на главу правительства данного субъекта федерации.

В кантонах Швейцарии прямыми выборами избираются как местный парламент, так не зависящий от парламента правительственный

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

орган. В малых кантонах (Швиц, Ури и др.) ежегодно собирается сход местных жителей (ландсгемайнде), на котором решаются наиболее важные вопросы, включая выборы правительства кантона и его главы.

Субъекты федерации имеют свою судебную систему, причем суды субъекта федерации рассматривают основную массу гражданских и уголовных дел, применяя не только местное, но и общефедеральное материальное и процессуальное право. В некоторых федерациях (например, в США) суды субъектов федерации действуют параллельно с федеральными судами, организационно оставаясь независимыми. В большинстве федераций, напротив, установлена единая судебная система, в которую входят суды, действующие в субъектах федерации (Индия, ФРГ и др.).

Одним из наиболее сложных вопросов при федеративной форме территориальной организации является разграничение компетенции между союзом и его членами. Компетенцию как *совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения* в зарубежных федеративных государствах можно подразделить на четыре основных вида: 1) исключительная компетенция федерации; 2) исключительная компетенция субъектов федерации; 3) совместная или конкурирующая компетенция федерации и ее субъектов; 4) остаточная компетенция.

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

Исключительная компетенция субъектов федерации распространяется на те вопросы государственного управления, которые органы субъекта федерации вправе решать самостоятельно и под свою ответственность. К их числу относятся, например, формирование и исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка на территории субъекта, руководство культурой, образованием, организация местного самоуправления и т.п. В рамках своей компетенции представительные органы субъекта федерации могут принимать местные законы. Исполнительные органы субъекта федерации, однако, зачастую исполняют не только местные законы, но и общефедеральное законодательство,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

поскольку федерация обычно не создает свои подразделения в субъекте федерации.

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

Наконец, *остаточная компетенция* – это компетенция по вопросам, которые находятся за рамками первых трех видов компетенции и которые не нашли отражения в конституции.

В конституциях зарубежных федераций вопросы компетенции решаются различными способами. Условно можно разделить конституционное регулирование вопросов компетенции на четыре группы.

К *первой группе* следует отнести те федерации, конституции которых закрепляют лишь перечень вопросов, которые подпадают под исключительную компетенцию федерации. Все остальные вопросы, не вошедшие в этот перечень, изначально считались предметом исключительной компетенции субъектов федерации. Подобная система разграничения компетенции существует в Австралии, Бразилии, Мексике, США и др. Лишь в процессе применения конституции в этих государствах постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая правовое обоснование в толковании основного закона, даваемом органами, осуществляющими конституционный контроль. В некоторых федерациях (например, в США) эта схема дополняется принципом «подразумеваемых полномочий», суть которых сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся исключительно к компетенции федерации.

Во *второй группе* можно объединить те федерации, конституции которых содержат детальную регламентацию вопросов, относящихся к двум сферам компетенции. Первый перечень во всех конституциях этой группы примерно одинаков – это вопросы, входящие в исключительную компетенцию федерации. Второй перечень может касаться вопросов, закрепленных в федеральной конституции и подпадающих либо под исключительную компетенцию субъектов федерации (Канада), либо под конкурирующую компетенцию союза и его членов (ФРГ). Канадская конституция содержит перечень предметов ведения

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

субъектов федерации, причем этот перечень считается окончательным, а компетенция федерации может дополняться и расширяться за счет вновь возникающих предметов регулирования. В ФРГ, напротив, не упомянутая в конституции остаточная компетенция в принципе принадлежит субъектам федерации, однако осуществление полномочий в этой сфере не является исключительной компетенцией земель, так как конституционный законодатель может установить или допустить иное регулирование. Кроме того, в Основном законе ФРГ сформулирован принцип: федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Отсутствие указания на то, что этот принцип действует лишь в сфере конкурирующей компетенции, открывает возможность федерального вторжения в сферу земельного законодателя.

К *третьей группе* можно отнести те федерации, конституции которых содержат трехзвенную систему разграничения компетенции между союзом и его членами (Индия, Малайзия). В этих государствах первую группу полномочий составляют вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации. Вторая – это перечень предметов ведения членов союза. Однако вопросы, входящие в этот перечень, не составляют исключительную компетенцию субъекта федерации. При определенных обстоятельствах союзный парламент вправе принимать законы по любому вопросу, отнесенному конституцией к компетенции субъекта федерации. Третью группу полномочий, закрепленных в конституции, составляют предметы совместной компетенции федерации и ее субъектов. По этим предметам могут законодательствовать как союзный парламент, так и легислатуры субъектов федерации, однако союзный закон во всех случаях имеет преимущество.

Предметы ведения, не нашедшие отражения в конституции, либо относятся к компетенции союза (Индия), либо остаются в ведении субъектов федерации (Малайзия).

Наконец, к *четвертой группе* можно отнести те федерации, конституции которых закрепляют так называемую австрийскую модель разграничения полномочий. Австрийский федеральный конституционный закон устанавливает четыре группы распределения предметов ведения и полномочий в отношении этих предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

В первую группу входят исключительные полномочия федерации в сфере законодательной и исполнительной деятельности. Это относится, например, к таким предметам ведения, как внешние сношения, оборона, юрисдикция по конституционным вопросам, денежная эмиссия, почта, телеграф и некоторые другие.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Вторая группа включает вопросы, по которым к ведению федерации отнесена законодательная деятельность, а исполнение законов отнесено к компетенции земель. Это относится к таким предметам ведения, как гражданство, жилищное строительство, дорожная полиция и др.

В третьей группе распределения полномочий федерация устанавливает лишь общие принципы и рамки законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность. Это касается, например, землепользования, трудовых отношений, санитарных правил и т.п.

Наконец, четвертая группа полномочий – это установление исключительной компетенции земель в сфере законодательства и исполнения законов. Однако поскольку Конституция Австрии закрепляет общую презумпцию компетенции земель, конкретных положений, регламентирующих вопросы, отнесенные к исключительной компетенции земель, в ней мало. К исключительному ведению земель отнесены, например, забота о сохранении памятников, организация детских садов и детских домов, домов для престарелых и др.

На практике соотношение между полномочиями федеральных органов и субъектов федерации может в существенной мере зависеть от применения *федерального принуждения*. Последнее может осуществляться в различных формах: введении чрезвычайного положения на территории субъекта (субъектов); президентском правлении в субъектах; использовании института федеральной интервенции (вмешательства) и др. О возможности федерального принуждения говорят и конституции США, ФРГ и других стран.

При *введении чрезвычайного положения* ограничиваются политические и личные права граждан, по ряду вопросов осуществляется прямое федеральное регулирование, иногда создаются специальные федеральные органы управления субъектом, на территории которого введено чрезвычайное положение. Чрезвычайное положение вводилось на территории некоторых штатов Индии, в Пакистане, в отдельных штатах Мексики.

Институт президентского правления особенно часто используется в Индии. Там уже было свыше 100 случаев его применения. Президент по совету и с согласия премьер-министра издает указ о введении президентского правления в том или ином штате, на основании которого приостанавливается деятельность законодательного собрания штата, правительство штата временно отстраняется от управления, и все полномочия переходят к представителю президента (обычно это губернатор штата, который в нормальной ситуации не обладает значи-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

тельными полномочиями). Он управляет штатом до восстановления порядка и проведения новых выборов в легислатуру штата.

Институт федеральной интервенции (вмешательства) в дела субъектов федерации предусмотрен конституциями латиноамериканских федераций (Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики и др.). Объявляя чрезвычайную ситуацию в штате, президент вправе сместить органы власти и управления в штате и назначить для управления своего представителя. В конституциях обычно содержался исчерпывающий перечень оснований для применения федеральной интервенции, и этот перечень не подлежал произвольному расширению. Например, Конституция Бразилии содержала восемь случаев осуществления федеральной интервенции (обеспечение целостности страны, угроза публичному порядку, необходимость обеспечения свободного осуществления власти и др.).

Федеральное принуждение было предусмотрено и в Основном законе ФРГ. В нем предусматривалась возможность введения в земле (землях) федерального управления. При изменении этой меры парламент земли (ландтаг) распускался, а для управления землей назначался федеральный комиссар. Впрочем, случаев применения федерального принуждения в ФРГ еще не было.

Конституции некоторых федеративных государств предусматривают возможность заключения соглашений между федерацией и ее субъектами по вопросам, отнесенным к их компетенции. Так, согласно Конституции Австрии заключение соглашений между федерацией и землями возложено в зависимости от их предмета на федеральное правительство или на федеральные министерства. При этом соглашения, обязательные для федеральной законодательной власти, требуют согласия парламента и соблюдения процедуры, установленной для принятия федеральных конституционных законов. Основной закон ФРГ предусматривает договорное сотрудничество федерации и земель лишь в области образования и науки. В Бразилии для установления сотрудничества между союзом и его членами необходимо издание дополнительного закона.

В целом такое сотрудничество на практике успешно развивается, принимая все более разнообразные формы. Это послужило основой для концепции «кооперативного федерализма», в основе которой лежало стремление оптимально согласовать общенациональные и локальные интересы, не ставя вопрос о суверенитете. Концепция «кооперативного федерализма» нашла отражение в конституциях некоторых федеративных государств. Так, например, Конституция Южно-Африканской Рес-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

публики содержит главу под названием «Кооперативное правление», в которой определены принципы взаимоотношений между органами, осуществляющими властвование на общегосударственном, провинциальном (субъектов федерации) и местном уровнях. Такое властвование признано «взаимозависимым и взаимосвязанным». При этом предусмотрена возможность создания механизмов разрешения конфликтов, которые, возможно, будут возникать при осуществлении властвования на разных уровнях. Идеей взаимного дополнения центра и субъектов федерации, их взаимовыгодного сотрудничества пронизан и Основной закон ФРГ, и ряд других конституций федеративных государств, принятых после Второй мировой войны.

1.3. Конституционные принципы

Демократическое государство. Подавляющее большинство современных государств именуется в конституциях этих государств демократическими. В той или иной форме конституции провозглашают власть народа, указывают, что народ является источником государственной власти и ее обладателем. Конечно, на практике дело обстоит подчас совсем иначе. Настоящая, не мнимая демократия должна основываться на следующих минимальных требованиях.

1. Государственная власть исходит от народа, который осуществляет ее либо непосредственно (*прямая демократия*), либо через избранных им представителей (*представительская демократия*).

2. Народное представительство должно формироваться путем выборов на основе принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

3. Выборы только тогда имеют смысл, если в них участвуют, по меньшей мере, две политические партии, имеющие собственные программы и способные сформировать правительство.

4. Все государственные органы и должностные лица, которым вверено государственное руководство, должны быть демократически легитимированы либо непосредственно народом, либо избранным народом органом.

5. Срок полномочий высших конституционных органов (парламента, правительства и др.) должен быть ограниченным.

6. Воля большинства является решающей и должна быть признана меньшинством. Меньшинство, однако, вправе требовать, чтобы в процессе принятия решения ему был предоставлен реальный шанс привести свои аргументы и повлиять на принятие решения.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

7. Принцип демократии, наконец, предполагает, чтобы в общественно-политической сфере все граждане и группы имели возможность сделать значимыми свои представления, интересы и могли таким образом повлиять на общественное мнение и политику государства.

На самом деле далеко не все государства, именующие себя в конституциях демократическими, отвечают этим минимальным требованиям демократии. Вместе с тем провозглашенный в конституциях принцип демократии имеет четкий правовой смысл. Устанавливая принадлежность государственной власти народу, конституция отвергает претензии на обладание государственными полномочиями со стороны любых претендентов на господство. Ни монарх, ни определенный общественный слой, ни какой-либо класс не должны претендовать на эту роль; ее может играть только народ. Принцип демократии отвергает также господство тех или иных учений и идеологий, хотя бы они заявляли, что именно в них воплощен общественный прогресс.

С точки зрения конструирования власти принцип демократии означает, что любое использование и осуществление власти должно быть опосредовано народом. Решение государственных задач или реализация властных полномочий нуждается в демократической легитимации, исходящей от народа или восходящей к нему. Только при этом условии деятельность государственных органов, не совпадающих с народом и организационно отделенных от него, можно рассматривать как осуществление государственной власти народом через эти органы. Представление о народе как исходном и конечном пункте демократической легитимации является базовым в понимании демократии как принципа организации и деятельности государства.

Правовое государство. Принцип правовой государственности наряду с принципом демократического государства относится к важнейшим конституционным принципам. Если принцип демократического государства говорит о праве граждан на влияние и сотрудничество, как и об их участии в делах государства, то принцип правового государства имеет своим содержанием обеспечение свободы граждан. Предпосылкой принципа правовой государственности является положение, что не индивид для государства, но государство для индивида существует и функционирует. Любой государственный акт, ограничивающий свободу индивида, в принципе сомнителен и нуждается в обосновании. Правовое государство служит обеспечению свободы. Оно четко разграничивает сферу действий государства и сферу жизнедеятельности индивида, в котором он может действовать без государственного вмешательства.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Признаками правового государства являются следующие.

1. ***Нерушимость, неприкосновенность прав человека***. Практически все современные демократические государства включили эти принципы в свои конституционные нормы, гарантирующие незыблемость основных прав человека. В качестве примера можно привести п. 4 ст. 36 Конституции Швейцарии 1999 г.: «Принципиальное содержание основных прав неприкосновенно».

2. ***Разделение властей***. Разделение властей означает не деление государственной власти, но разделение государственных функций на законодательную, исполнительную и судебную. Эти функции должны быть организационно отделены друг от друга и осуществляться самостоятельно независимыми органами. В п. 2 ст. 20 Основного закона ФРГ говорится, что государственная власть «осуществляется через посредство специальных органов законодательства, исполнительной власти и правосудия». Система разделения властей препятствует концентрации власти в руках одного органа или должностного лица, тем самым обеспечивая личную свободу индивида. Одновременно предусматриваются меры по сотрудничеству и взаимному контролю через систему «сдержек и противовесов».

3. ***Связанность государственной власти правом***. В правовом государстве вся государственная деятельность осуществляется на основе закона. Действие любого государственного органа, должностного лица возможно только в пределах тех полномочий, которые установлены в законе. Пункт 1 ст. 5 Конституции Швейцарии гласит: «Основой и пределом государственных действий является право». Право не только регулирует деятельность государства, его органов и должностных лиц, но и очерчивает границы этой деятельности. За ее пределами начинается сфера личной свободы индивида, вторжение в которую без законных оснований влечет ответственность нарушителя.

В ст. 28 Конституции Италии говорится, что «должностные лица и служащие государства и публичных учреждений непосредственно отвечают, согласно уголовным, гражданским и административным законам, за действия, совершенные в нарушение чьих-либо прав. Гражданская ответственность в этих случаях распространяется на государство и публичные учреждения».

4. ***Верховенство закона***. Верховенство закона обусловлено тем, что все наиболее значимые общественные отношения должны получить законодательное регулирование. В конституциях ряда зарубежных стран это положение нашло свое закрепление. Так, например, в Конституции Швейцарии (ст. 164) сказано, что «важные правотворческие

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

положения подлежат изданию в форме федерального закона. К ним относятся в особенности основополагающие положения:

а) об осуществлении политических прав;

б) об ограничениях конституционных прав;

в) о правах и обязанностях лиц;

г) о круге лиц, обязанных к уплате налогов...

д) о задачах и услугах Федерации;

е) об обязательствах кантонов при проведении в жизнь и при исполнении федерального права;

ж) об организации и процедуре федеральных властей.

При этом в той или иной форме закрепляется иерархия нормативных актов. Так, согласно части первой ст. 5 Конституции Хорватии «в Республике Хорватия законы должны соответствовать Конституции, а остальные нормативные акты – Конституции и закону». В системе нормативных актов обеспечивается верховенство конституции по отношению к другим законам. Статья 98 Конституции Японии устанавливает: «Настоящая Конституция 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».

5. ***Независимость суда***. Независимость суда понимается в материальном и персональном смысле. Материальное содержание независимости суда проявляется в том, что суд не связан никакими указаниями при осуществлении своей деятельности. «Судьи независимы и подчиняются только закону», – говорится в п. 1 ст. 97 Основного закона ФРГ. Персональное содержание независимости суда проявляется в несменяемости судей. В ст. 107 Конституции Италии сказано, что «судьи несменяемы. Они не могут ни увольняться или отстраняться от службы, ни назначаться в другие судебные или иные должности иначе как в силу решения Высшего совета магистратуры, принятого в мотивированной форме с гарантиями на защиту, установленными законом о судоустройстве, или с согласия этих судей».

6. ***Приоритет норм международного права над национальным законодательством***. Наиболее четко этот принцип сформулирован в п. 2 и 3 ст. 91 Конституции Польши, согласно которым «ратифицированный международный договор имеет приоритет над законом...». Статья 55 Конституции Франции также содержит сходное нормативное регулирование: «Договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу внутренних законов, с момента опубликования, при условии применения каждого

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

соглашения или договора другой стороной». Приоритет международного договора не требует, как правило, приведения национального закона в соответствие с этим договором, а представляет собой руководство для правоприменителя на случай коллизий этих двух актов. Следует, однако, отметить, что приоритет международного права не затрагивает верховенство конституции как высшего закона государства.

Социальное государство. Одной из особенностей новейших конституций, принятых после Второй мировой войны, является характеристика современного государства как социального. Социальным считается такое государство, в котором государственная деятельность направлена на создание реальных стандартов материального благосостояния, образования, здравоохранения и т.п. и по возможности на обеспечение таких стандартов для всех, а также на минимизацию фактического социального неравенства с его экономическими последствиями и создание системы социальной поддержки (защиты) тех, кому это необходимо.

Впервые термин «социальное государство» появился в 1946 г. в Конституции Баварии. Затем, уже после образования ФРГ, он нашел закрепление в Основном законе 1949 г. В дальнейшем этот термин был использован во многих послевоенных конституциях (Болгария, Испания, Румыния, Словения, Турция и др.). Статья 1 Конституции Франции 1958 г. говорит о социальной республике. Конституция Италии, хотя и не содержит термина «социальное государство», в ст. 3, определяя задачу республики, фактически описывает содержание деятельности именно социального государства: «Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и действительному эффективному участию всех трудящихся в политической и социальной организации страны».

После развала СССР в конституциях большинства государств, возникших на постсоветском пространстве, также был использован термин «социальное государство» для характеристики вновь возникшей государственности. Можно привести в качестве примера конституции Армении, Казахстана, Украины. В некоторых конституциях подчеркивается связь государства с идеей социальной справедливости. Так, в ст. 2 Конституции Польши данное государство определяется как такое, которое «осуществляет принципы социальной справедливости», а в ст. 1 Конституции Сербии – как «основанное на социальной справедливости».

Содержание принципа социальной государственности в конституциях обычно не раскрывается, а доктрина и практика рассматривают

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

его как программное положение, лежащее в основе законотворческой деятельности парламента. Иногда в конституциях прямо указывается, что социальный характер государства не устанавливает субъективных прав, которые гражданин мог бы защитить в суде. Так, в ст. 45 Конституции Ирландии сказано, что основные принципы социальной политики предназначены служить общим руководством для парламента, а вопросы их осуществления не подлежат рассмотрению в суде. Аналогичное по смыслу положение содержится в п. 4 ст. 41 Конституции Швейцарии: «Из социальных целей не могут выводиться никакие непосредственные претензии на государственные услуги».

Деятельность государства в социальной сфере может проявляться в:

– социальных коррективах, вносимых в частноправовые отношения (пример тому – правовая защита квартиросъемщиков и арендаторов);

– государственном вмешательстве в общественные отношения (охрана труда, надзор за воспитанием молодежи, помощь ей и т.д.);

– обеспечении доступности наиболее важных благ и услуг (регулирование цен, обязательность заключения договоров о снабжении коммунальными услугами и т.п.);

– предоставлении услуг государственных учреждений частным лицам (в сфере обслуживания, образования и здравоохранения);

– создании благоприятных социальных условий отдельным категориям населения (например, инвалидам);

– улучшении социального положения путем государственных выплат (социальных пособий);

– сглаживании имущественного неравенства за счет средств, мобилизуемых государством (налогов, взносов, пошлин и т.д.);

– смягчении экономического неравенства путем обобществления некоторых экономических ценностей или их передачи в общественную собственность;

– корректировке социального неравенства мерами процедурного характера (обеспечение равного доступа к тому или иному праву или равного представительства интересов);

– принудительном социальном страховании определенных групп населения;

– поддержке общественных инициатив (в особенности путем предоставления субсидий).

Таким образом, социальное государство призвано гарантировать экономические и социальные права и свободы, создать систему социальной помощи и поддержки, ведущую к улучшению жизненного положения все более широкого круга лиц (например, пособия на детей,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

стипендия учащимся, поддержка профессионального обучения, предоставление средств на оплату жилья и т.п.).

Вместе с тем следует отметить, что социальное государство не является государством, которое целиком берет на себя содержание человека от рождения до смерти. Ответственность государства за обеспечение человеку достойного существования вторична. Социальное государство руководствуется исходным представлением, согласно которому каждый взрослый и здоровый человек имеет возможность и обязан зарабатывать на себя и содержание своей семьи (супруги и дети). С этой целью конституция провозглашает индивида свободной личностью. Ответственность государства наступает лишь в том случае, когда это исходное представление не может реализоваться и потребности человека не могут быть удовлетворены в силу различных, зачастую не зависящих от индивида обстоятельств надлежащим образом. Таким образом, социальная ответственность государства в любом случае носит субсидиарный характер. Независимость и автономия гражданского общества и составляющих это общество граждан предполагают примат личной ответственности.

Светское государство. Конституционная характеристика государства как светского означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности. Конституции ряда государств определяют их как светские (Азербайджан, Казахстан, Сербия, Таджикистан, Турция и Франция).

Отделение церкви от государства означает, с одной стороны, неучастие церкви в осуществлении государственных функций, а с другой – невмешательство государства в сферы церковной организации и религиозной жизни. Вместе с тем такое отделение не имеет абсолютного характера, так как государство так или иначе регламентирует порядок деятельности религиозных объединений. Содержание и объем этой регламентации в разных странах различны. Они зависят от конкретной религии и церкви. Так, например, в Турции воспитание и обучение религии должно осуществляться под контролем государства. В Польше религия может быть предметом обучения в школе без нарушения свободы вероисповедания. В Македонии, Сербии и Хорватии за религиозными организациями признано право в соответствии с законом открывать школы, различные социальные и благотворительные учреждения.

Конституции многих государств закрепляют равный статус разных религий и церквей; вместе с тем часть основных законов фиксирует статус одной из религий как государственной (например, в Форме правления 1974 г. определяется, что в Швеции действует официальная

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Шведская церковь евангелически-лютеранского вероисповедания). Степень обязательности вероисповедания и соединения церкви с государством в разных странах различна и зависит от существующего в стране политического режима, характера самой религии и масштабов ее влияния в обществе. В ряде мусульманских государств церковь и духовенство через законодательно установленные институты определяющим образом влияют на государственную политику, а изучение религии в школе является обязательным. Так, Конституция Ирана детально определяет принципы исламской государственности, а сам конституционный текст содержит цитаты из Корана. В Пакистане к принципам государственной политики отнесены обеспечение обязательности изучении Корана, соблюдение требований исламской морали, надлежащая организация мечетей и др. Такие государства обычно именуются клерикальными в силу большого влияния церкви и духовенства на их организацию и деятельность.

В ряде стран, где государственной религии не существует, конституционно признается общественная значимость одной из конфессий. Так, в ст. 16 Конституции Испании установлено: «Ни одна религия не может быть государственной. Органы власти учитывают религиозные верования испанского общества и поддерживают отношения сотрудничества с Католической Церковью и другими конфессиями». Особые отношения государства с Римско-Католической Церковью подчеркивают конституции латиноамериканских государств (Аргентина, Перу, Уругвай и др.). Особый характер отношений государства и церкви обозначен в основных законах тех стран, где важную роль в обществе играет православная церковь. Так, в Болгарии восточноправославное вероисповедание определено «традиционной религией» (ст. 13 Конституции), а согласно ст. 3 Конституции Грузии государство «признает исключительную роль Грузинской Православной Церкви в истории Грузии». Более широкими являются конституционно закрепленные связи между государством и православной церковью в Греции. Этим связям посвящен специальный раздел Конституции, в котором «религия восточно-православной Церкви Христовой признана господствующей» (ст. 3).

§ 2. Политические партии

Термин «партия» латинского происхождения и означает «часть более крупной общности»; уже в Древнем мире его использовали для обозначения политической организации. Положения политической направленности присутствуют в уставах практически всех общественных

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

объединений. Однако политический аспект не составляет главное содержание их деятельности. Политическая партия – это обычно создаваемое на основе определенной идеологии общественное объединение, целью которого является борьба за обладание государственной властью или, по крайней мере, оказание существенного влияния на ее осуществление. Подлинная многопартийность может существовать только в условиях демократического правового государства. Государство, не являющееся таковым, не дает партиям возможности пользоваться всеми инструментами формирования политической воли народа.

Образование политических партий связано со становлением и развитием парламентаризма. Первые политические партии появились в Англии уже в конце XVII – начале XVIII в. Прототипами их были объединения, создававшиеся на основе парламентского представительства. Первые партии (тори и виги в Великобритании) не имели четкой организации и не знали членства, однако именно в связи с их деятельностью (первоначально в основном в парламенте) начали использовать термин «политические партии». По мере демократизации общественно-политического строя количество партий возрастает и они становятся важным элементом политической жизни общества. Признанием этой значимости является включение положений о партиях в основные законы, принятые после Второй мировой войны. Со временем значительно расширяется объем законодательного регулирования, объектами которого выступают разные стороны организации и деятельности партий. Законодательная институционализация партий осуществляется во многих странах по следующим направлениям: определение партий и их роли в политической жизни общества; порядок образования и государственной регистрации; прекращение деятельности партии; принципы их организации и деятельности; требования к их программным и уставным актам; правила о финансах и имуществе партий; участие в выборах.

Основой институционализации партий служат положения конституций. Нередко в конституции определяется их назначение, роль и цели. Пункт 1 ст. 21 Основного закона ФРГ гласит: «Партии содействуют формированию политической воли народа». Пункт 1 ст. 28 Конституции Греции: «... организация и деятельность партий должны служить свободному функционированию демократического режима» – четко определяет основное назначение партий.

Конституции зарубежных стран в той или иной форме закрепляют многопартийность (плюрализм), что подразумевает свободу образования и деятельности партий. Принцип политического плюрализма

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

тесно связан с принципом идеологического плюрализма, в соответствии с которым ни одна идеология не является обязательной и не может признаваться государственной. В ст. 2 Конституции Португалии политический плюрализм определен как одна из «основ государства». Политический и идеологический плюрализм закреплен в конституциях Болгарии, Казахстана, Румынии, Узбекистана, Украины. Плюрализм продекларирован в ряде конституций, принятых в развивающихся странах. В Конституции Республики Молдова политический плюрализм называется тем сущностным признаком, который отличает существующий в стране государственный строй: «Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом».

В отдельные конституции включены положения о политической оппозиции. Так, в ст. 114 Конституции Португалии предусмотрено, что за меньшинством, которое составляют представители определенных политических партий, в органах, сформированных путем всеобщих выборов, признается «право на демократическую оппозицию в соответствии с Конституцией и законом». Специальные статьи об оппозиции включены в основные законы Эквадора и Колумбии, в которых за политическими партиями, не принимающими непосредственного участия в управлении государственными делами, признается право подвергать критике правящую партию и «предлагать альтернативу в государственной политике».

Конституции демократических государств провозглашают, что партии организуются и действуют свободно.

Так, в ст. 4 Конституции Франции сказано, что политические партии «создаются и осуществляют свою деятельность свободно». Иногда в конституциях устанавливается требование к внутренней организации и деятельности партий. Так, ст. 6 Конституции Испании содержит положение о том, что «внутренняя организация и деятельность (политических партий. – *Ю.Л.*) должны подчиняться демократическим принципам». Вместе с тем довольно обычной практикой является установление конституционных ограничений на их создание и деятельность. В соответствии с этим в демократических странах конституциями (или специальными законами) запрещены создание и деятельность партий, проповедующих насилие, разжигание социальной и национальной розни, преследующих антиконституционные цели, пропагандирующих человеконенавистническую идеологию. Так, Основной закон ФРГ указывает в ч. 1 ст. 21, что политические партии «могут свободно образовываться. Внутренняя их организация должна соответствовать де-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

мократическим принципам»; в то же время в ч. 2 этой статьи вводится ограничение на создание и деятельность тех партий, «которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического порядка, либо устранить его, либо поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германия». Вопрос о конституционности подобных партий решает Федеральный конституционный суд. В ст. 11 Конституции Болгарии содержится запрет на образование политических партий на этнической, расовой или вероисповедной основе, а также партий, которые ставят своей целью насильственный захват государственной власти. В развивающихся странах запрещается создание трайбалистских (созданных на племенной основе) политических партий. Не допускается создание и деятельность организационных структур партий в органах власти (кроме представительных), а также в определенных организациях и учреждениях. Так, в ч. 3 ст. 37 Конституции Украины сказано, что «не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, а также на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях».

Об этом говорится, например, в ч. 1 ст. 21 Основного закона ФРГ, ст. 4 Конституции Франции. Иногда в конституциях закрепляются принципы организации и деятельности партий. В вышеупомянутой ст. 21 Основного закона ФРГ сказано, что «внутренняя организация их (партий. – *Ю.Л.*) должна соответствовать демократическим принципам». Аналогичное положение содержится в ст. 6 Конституции Испании.

Создается партия только гражданами данного государства. Членами партии, как правило, также являются граждане данного государства. В подавляющем большинстве государств партии строятся на основе индивидуального членства: вступающий подает письменное заявление (иногда достаточно устного). Есть страны, где нет фиксированного членства. Так, в США членами двух ведущих партий страны – республиканской и демократической – считаются те, кто голосовал за кандидата соответствующей партии. Довольно редким является коллективное членство. Так, членами лейбористской партии в Великобритании являются профсоюзные организации, которые составляют большинство членского состава партии. Коллективное членство существует и в Институционно-революционной партии Мексики.

Для признания организации партией иногда достаточно того, что она объявляет себя партией (Великобритания, Новая Зеландия). Однако

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

в подавляющем большинстве государств для признания организации партией требуется либо предоставление в компетентные органы строго определенных документов, либо – что более распространено – обязательная регистрация. К первой группе относятся такие страны, как Австрия и ФРГ. Согласно Закону о партиях Австрии партия приобретает статус юридического лица с представлением устава в министерство внутренних дел. В ФРГ партии обязаны представить председателю Федеральной избирательной комиссии сведения о своей программе, уставе и правлении.

Обязательная регистрация партий в государствах второй группы осуществляется в Испании, Италии, Франции министерством внутренних дел, в Казахстане, Бельгии и Нидерландах – министерством юстиции, в штатах США регистрация партии входит в компетенцию государственных секретарей соответствующих штатов, в Болгарии, Бразилии, Румынии этим занимаются суды различного уровня, наконец, в Мексике, Индии, Швеции на это уполномочены избирательные органы.

В законодательстве о партиях важное место занимает регулирование деятельности партий, направленной на формирование и выражение политической воли народа. Для этого партии наделяются широкими полномочиями. В демократических странах партии активно борются за то, чтобы пройти в парламент и расширить свое представительство. В некоторых странах участие в выборах является для политической партии обязательным условием ее существования. Так, в ФРГ «объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение шести лет не участвует в выборах Бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своих кандидатов» (ч. 2 § 2 Закона о партиях 1967 г.).

Для выполнения возложенных на них задач политические партии имеют право учреждать и распространять собственные печатные издания, проводить митинги, манифестации, демонстрации. В ходе избирательных кампаний партии получают доступ к государственным средствам массовой информации. В ряде стран партии, представленные в парламенте, имеют бесплатный доступ к государственным средствам массовой информации и в период между выборами. Время, отведенное партиям на радио и телевидении, в этом случае распределяется пропорционально количеству мест в парламенте.

Законы о политических партиях, а также иные законы содержат детальные правила о финансах и имуществе партии. Законодательство большинства государств устанавливает законные источники финансовых поступлений партии. Такими источниками служат обычно взносы

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

членов партии, поступающие в ее адрес пожертвования, доходы от разрешенной хозяйственной деятельности и, наконец, государственные субсидии.

Членские взносы взимаются не всеми политическими партиями. В любом случае они составляют небольшую долю доходов партии (например, членские взносы у консерваторов Великобритании до недавнего времени составляли 1 фунт стерлингов в год, у либералов – 3 фунта стерлингов). Пожертвования занимают в бюджете партии значительное место. Законы обычно устанавливают максимальный размер пожертвований, которые могут делать партиям физические и юридические лица в течение года. Так, например, во Франции предельная сумма дарений для физических лиц составляет 7500 евро в год, для юридических лиц пожертвования в партийную кассу полностью запрещены. В Германии закон предусматривает, что анонимные пожертвования допустимы только в размере, не превышающем в каждом отдельном случае 1000 евро. В США Закон о финансировании избирательных кампаний 1974 г. лимитирует непосредственный взнос одного частного лица в год суммой 25 тыс. долл. Взносы юридических лиц ограничиваются 5 тыс. долл. на каждого кандидата.

В большинстве стран, где существуют политические партии, законодательством установлено государственное финансирование деятельности партий. Для этого выделяются средства из государственного бюджета. Существуют две разновидности государственного финансирования политических партий, определенные в законах. Во-первых, государство предоставляет партиям средства (обычно в виде дотаций) на осуществление любой деятельности, включая и внутриорганизационную. Такое финансирование может быть предоставлено всем партиям или только партиям, набравшим определенный процент голосов на выборах (Австрия, Италия, США, ФРГ) или получившим определенное число парламентских мандатов (Бразилия, Дания, Финляндия, Франция, Швеция). Во-вторых, государство субсидирует исключительно участие партий в избирательном процессе. Здесь имеется в виду бесплатное выступление (для партий) в государственных средствах массовой информации, безвозмездное предоставление специальных помещений, введение налоговых льгот или полное освобождение от налогов партийного имущества, бесплатные почтовые рассылки и т.д.

В законодательстве вместе с тем содержится требование прозрачности партийного бюджета. С этой целью устанавливается обязательная финансовая отчетность. Так, согласно п. 1 ст. 21 Основного закона ФРГ политические партии «должны представлять публичный отчет

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

об источниках и о расходовании своих средств, а также о своем имуществе». Обычно устанавливаются сроки, в течение которых партии должны представлять финансовые отчеты. Отчеты представляются в компетентные государственные органы, осуществляющие контроль за финансовой деятельностью партий. Так, в США это Федеральная избирательная комиссия, во Франции – Национальная счетная комиссия по предвыборным расходам и финансированию политических партий, в Швеции – Комитет по финансированию политических партий. Помимо финансового отчета политические партии иногда обязуются по закону представлять контрольным органам другие отчетные документы: отчеты о партийном имуществе (Германия), списки пожертвований (Австрия, Испания), а также сведения о доходах и расходах, связанных с избирательными кампаниями.

Существует множество видов партий. **По социально-политической сущности** они делятся на *консервативные (правые)*, *социал-демократические (левые)* и *центристские*. Консервативные партии ориентируются на интересы собственников, отстаивая низкие налоги и ограничение расходов государства в социальной сфере, а социал-демократические партии ориентируются на интересы работающих по найму и в целом менее обеспеченных слоев населения, выступая за повышение налогов и расширение социальной деятельности государства. Центристские партии пытаются найти компромисс между обоими течениями и представить сбалансированную политическую позицию.

По отношению к религии существуют *светские* и *клерикальные* партии. Первые индифферентны к вопросам религии (например, Свободная демократическая партия Германии), вторые объединяют лиц определенных вероисповеданий (например, Христианско-демократический союз в ФРГ, Мусульманская лига в Пакистане).

В зависимости от методов деятельности различают *демократические* партии, действующие в рамках существующего в стране правопорядка, и партии *радикальные*, связанные с полным или частичным отходом от демократических норм и правил. Особую группу составляют экстремистские партии, использующие откровенно противозаконные методы деятельности (террор, диверсии, саботаж и др.). Обычно они действуют нелегально, их члены преследуются согласно закону.

По особенностям структуры различают партии *организационно неоформленные* и *организационно оформленные*. Организационно неоформленные партии не имеют фиксированного членства и напоминают общественно-политические движения. Они существуют в основном на добровольные пожертвования. Таковыми являются республиканская

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и демократическая партии в США, консервативная партия в Великобритании. Организационно оформленные партии имеют документально фиксированное членство, четкую организационную структуру, включая первичные организации, членские взносы. Организационно оформленными являются лейбористская партия в Великобритании, социалистическая партия во Франции.

Взаимоотношения политических партий с государством, а также с другими партиями и политическими организациями охватываются понятием «**политическая система**». Различают ***многопартийные***, ***двухпартийные*** и ***однопартийные*** системы.

В большинстве стран конституции устанавливают ***многопартийную систему***, запрещая нарушать принцип свободы образования партий. Однако само по себе наличие множества политических партий еще не свидетельствует о наличии в стране многопартийной системы. Многопартийная система предполагает, что в выборах общенациональных органов государственной власти, прежде всего парламента, участвуют несколько партий (более двух), при этом каждая в состоянии существенно повлиять на их результаты. Каждая из участвующих в выборах политических партий имеет шанс войти в состав правительства или, по крайней мере, повлиять на программу его деятельности. Многопартийные системы сложились во многих европейских странах (Бельгия, Дания, Италия, Нидерланды, Франция и др.). На постсоветском пространстве подобные партийные системы существуют в Киргизии, Молдове, Украине.

Особенность ***двухпартийной системы*** состоит в том, что при наличии в стране множества партий реально формируют правительство только две доминирующие в политической жизни страны политические партии. В качестве примера можно привести республиканскую и демократическую партии в США, консервативную и лейбористскую – в Великобритании. Что касается Великобритании, то здесь надо сделать оговорку. В 2010 г. впервые за многие десятилетия в стране образовано коалиционное правительство, куда кроме консерваторов вошли социал-либералы. Иногда двухпартийная система может быть установлена законом. Так, до 1979 г. на основании «конституционного акта» в Бразилии существовала двухпартийная система. По Конституции Нигерии 1989 г. в стране должны существовать только две партии, которые были созданы «сверху» (в настоящее время эта норма отменена).

Наконец, ***однопартийная система*** характерна для стран с авторитарными и тоталитарными режимами. Здесь право формировать пра-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

вительство и определять политический курс государства имеет только одна партия, хотя формально в стране существуют и иные партии. Например, в Китае разрешена деятельность нескольких партий, однако вся полнота государственной власти находится безраздельно в руках Коммунистической партии Китая. Такая система существует в других социалистических государствах (Вьетнам, КНДР, Куба), а также в некоторых африканских странах. Одна демократическая партия существует в Туркмении. Все члены парламента и высшие должностные лица – члены этой партии.

Возможна и беспартийная система. В ряде мусульманских государств (Бахрейн, Катар, ОАЭ, Саудовская Аравия и др.) партии запрещены, так как их появление может внести раскол в общество, основанное на догмате единства уммы – мусульманской общины.

§ 3. Собственность

Собственность становится объектом конституционного регулирования с появлением первых конституций в ходе буржуазных революций. Еще в конце XVIII столетия было сформулировано положение, согласно которому собственность является правом священным и неприкосновенным. Конституции демократических государств содержат следующий **принцип**: *никто не может быть лишен своей собственности, кроме тех случаев, когда того требует общественная необходимость*. При этом изъятие собственности допускается только в порядке, установленном законом, при условии справедливого и предварительного возмещения. Здесь проявляется стремление конституционного законодателя согласовать интересы отдельного индивида с интересами общества (см., например, ст. 17 Конституции Греции, ст. 43 Конституции Ирландии, ст. 42 Конституции Италии, ст. 35 Конституции Турции и др.). В дальнейшем в конституциях появляются положения о социальной ответственности собственника. Так, в Конституции Германии 1919 г. впервые была признана социальная значимость частной собственности: «Собственность обязывает. Ее использование должно служить общественному благу» (ст. 153). В Основном законе ФРГ это положение воспроизведено практически дословно (ст. 14).

Подобные положения включены в основные законы Азербайджана, Армении, Италии, Молдовы, Сербии, Словакии, Украины, Чехии и др. Так, согласно ч. 3 ст. 13 Конституции Украины «собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Наряду с ***частной собственностью*** современные конституции признают возможность существования ***публичной собственности***. Публичная собственность отличается неделимостью и обычно изъята из гражданского оборота, что отличает ее от частной. Государство, однако, может перевести то или иное имущество из публичной собственности в частную. Этот процесс именуется приватизацией. Обратный процесс – перевода из частной собственности в публичную – называется национализацией. Публичная собственность может существовать в трех формах: государственной, муниципальной и кооперативной.

Так, согласно ч. 1 ст. 42 Конституции Италии «собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат Государству, обществам или частным лицам». А в ст. 45 содержится положение о «социальной функции кооперации, основанных на взаимопомощи и не преследующих целей частной спекуляции», этим легализируется создание кооперативной собственности.

Современные конституции могут содержать указания на *объекты государственной собственности*. Так, в п. 2 ст. 132 Конституции Испании указывается, что «к принадлежащему государству имуществу относится то, которое указано в законе и во всех случаях, – морские зоны, побережья, территориальные воды и природные ресурсы экономических зон и континентального шельфа». В п. 2 ст. 17 Конституции Болгарии сказано, что «собственность может быть частной и публичной», а ст. 18 устанавливает, что «подземные богатства, прибрежная пляжная полоса, республиканские дороги, а также воды, леса и парки, имеющие национальное значение, природные и археологические резерваты, определенные в законе, являются исключительно государственной собственностью». Согласно Конституции Португалии в общественном владении находятся:

а) территориальные воды и дно под ними и континентальный шельф, а также озера, иные естественные водоемы, проточные судоходные и сплавные воды и их дно;

б) слои атмосферы над территорией, находящиеся выше уровня, до которого воздушный столб признается за собственником или относится к поверхности участка;

в) залежи полезных ископаемых, источники минеральных лечебных вод, естественные полости в земле, существующие под поверхностью; исключение составляют природный камень и другие нерудные материалы, обычно используемые в строительстве;

г) дороги;

д) национальные железные дороги;

е) иное имущество, отнесенное к данной категории законом.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Закон определяет, какое имущество относится к общественному владению государства, к общественному владению автономных областей и к общественному владению местных органов власти, а также его режим, условия использования и пределы (ст. 84).

Конституция Турции в ст. 168 устанавливает: природные богатства и ресурсы находятся во владении государства и контролируется им. Право разведки и разработки этих богатств принадлежит государству. Государство может на определенный срок предоставить это право физическим и юридическим лицам. Вопрос о том, какие природные богатства и ресурсы разведываются и разрабатываются государством совместно с физическими и юридическими лицами либо непосредственно физическими и юридическими лицами, зависит от определенно выраженного в законе разрешения... Наконец, в ныне действующей Преамбуле Конституции Франции 1946 г. содержится следующий принцип: «Всякое имущество, всякое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает национальное общественное значение или характер фактической монополии, должно стать собственностью общества».

Подобные положения содержатся и в конституциях государств, возникших на постсоветском пространстве. Так, в п. 3 ст. 6 Конституции Казахстана устанавливается, что «земля, ее недра, вода, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом». А Конституция Азербайджанской Республики, признавая существование в стране государственной, частной и муниципальной собственности, указывает, что «без ущерба для прав и интересов физических и юридических лиц природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике». Предписания, касающиеся ограничения круга субъектов права частной собственности, содержатся лишь в конституциях Армении и Литвы. Так, в соответствии со ст. 28 Конституции Республики Армения правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом. В силу ст. 47 Конституции Литовской Республики иностранным гражданам не могут принадлежать на праве собственности земля, внутренние воды, леса и парки.

Для управлении государственной собственностью создается особый субъект – юридическое лицо публичного права. Подобного института не знает российское право, однако он предусмотрен конституциями значительного числа зарубежных стран (Бразилия, Испания, Италия, Мексика, Нидерланды, Польша, ФРГ, Швейцария и др.). При всем

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

многообразии юридических лиц публичного права можно выделить основные признаки, присущие всем подобного рода организациям. Во-первых, они создаются для решения особо значимых для государства и общества задач. Во-вторых, их правовой статус закрепляется в специальных нормативных актах. В-третьих, в своей деятельности они сочетают публично-правовые и частноправовые начала. Общие нормы гражданского законодательства применяются к ним в ограниченном объеме, а собственность, закрепленная за ними, имеет целевое назначение. За ними закрепляются гарантии независимого осуществления их функций, не допускается либо устанавливается особый порядок их ликвидации или упразднения.

Современные конституции закрепляют модель социально ориентированной рыночной экономики. Вопросы собственности в них тесно увязываются с регулированием трудовых отношений, с осуществлением мероприятий против безработицы, с защитой потребителей и др. Например, в главе «Экономические отношения» Конституции Италии говорится о свободе частной, хозяйственной инициативы, о социальной функции кооперативов и их государственной поддержке, о праве работников на участие в управлении предприятиями и т.п. Конституция Швейцарии содержит раздел «Экономика», в котором закрепляются экономическая свобода, свобода конкуренции, основы социальной политики и другие вопросы экономической организации. В Конституции Испании об этом говорится в гл. 3, которая носит характерное наименование – «Об основных принципах экономической и социальной политики».

В большинстве постсоциалистических и постсоветских государств в конституциях определяются основные черты рыночной экономики. Например, в ст. 9 Конституции Молдовы определено, что «рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики». Экономическая сфера бытия во всех этих странах составляет важное направление конституционного регулирования. Им посвящены специальные разделы или главы конституций. Так, в Конституции Литвы выделена глава «Народное хозяйство и труд», а в Конституции Узбекистана – глава «Экономические основы общества». Конституция Словакии включают раздел «Экономика Словацкой Республики». Выразительны названия статей Конституции Азербайджана: «Собственность», «Природные ресурсы», «Экономическое развитие и государство».

Конституции, закрепляющие рыночную модель экономики, устанавливают равноправие всех видов собственности – государственной,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

муниципальной, кооперативной и частной, ими провозглашается свобода предпринимательской деятельности, вмешательство государства в рыночные отношения ограничивается общественно необходимыми целями. Так, Конституция Испании устанавливает, что все достояние страны независимо от формы собственности должно быть подчинено публичным интересам (ст. 128).

Равные возможности для разных субъектов предпринимательской деятельности оговорены в конституциях Албании, Венгрии, Казахстана, Македонии, Польши, Сербии, Украины и Хорватии. Так, согласно положению ч. 4 ст. 13 Конституции Украины «государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования», а в ч. 3 ст. 42 государство обеспечивает защиту конкуренции и предпринимательской деятельности. В ряде конституций содержатся положения, не допускающие злоупотребление монопольным положением на рынке, неправомерное ограничение конкуренции или злоупотребление в использовании собственности. Так, согласно ч. 4 ст. 46 Конституции Литвы запрещается монополизировать производство и рынок. В силу ст. 32 Конституции Эстонии собственность не должна использоваться во вред общественным интересам.

Конституции стран тоталитарного социализма отвергают равноправие различных видов собственности, общественная собственность пользуется преимущественной защитой. Важнейшие объекты экономики находятся в собственности государства. Частная собственность либо не допускается (КНДР), либо имеет ограниченный характер (Вьетнам, КНР, Куба) и подлежит жесткому нормативному регулированию. В последнее время, однако, в некоторых странах происходит постепенное разгосударствление экономики (КНР, Куба).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА IV. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Понятие и свойства прав человека. Права человека и права гражданина. Поколения прав человека

§ 2. Особенности конституционного закрепления статуса личности в зарубежных странах

§ 3. Классификация и общая характеристика основных групп прав и свобод

§ 4. Общая характеристика конституционных обязанностей

§ 5. Гарантии прав и свобод

§ 6. Гражданство в зарубежных странах

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА IV
ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Понятие и свойства прав человека. Права человека и права гражданина. Поколения прав человека

Правовой статус личности составляют права, свободы и обязанности человека и гражданина. В общей шкале гуманитарных ценностей права человека занимают центральное место и доминируют над всеми остальными.

Права человека *внетерриториальны* и *вненациональны*, их признание, соблюдение и защита являются не только внутренним делом каждого конкретного государства. Они стали объектом международного регулирования.

В теоретической литературе встречаются разные подходы к **определению прав человека**:

– это неотъемлемые свойства и возможности, определяющие меру свободы, закрепленные в правовых нормах, нравственных и политических правилах, религиозных догмах;

– это возможности использования человеком наиболее существенных благ, защиты его жизненных интересов;

– это пределы осуществления государственной власти, способ свободного развития личностью ее способностей и талантов;

– это способ защиты человечества от глобальных угроз его существованию.

Права человека – разновидность субъективных прав личности, которым присущи следующие **свойства**:

1) права человека имеют естественный характер, возникают в результате самого факта рождения человека;

2) они неотчуждаемы, неотъемлемы, т.е. являются непосредственно действующими и признаются высшей социальной ценностью. Их содержание детерминируется условиями социально-экономического, политического и культурного развития общества;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

3) они опосредуют отношения личности и государства в целом, а также с международным сообществом;

4) они складываются объективно и не зависят от государственного признания;

5) они зафиксированы в нормах не только внутригосударственного, но и международного права, а механизмы их защиты охватывают не только внутригосударственные инструменты, но и международно-правовые.

Права человека и права гражданина. В правовой литературе, помимо прав человека, выделяют ***права гражданина***. Различие между ними состоит в следующем:

– во-первых, ***права человека*** могут существовать независимо от их государственного признания и законодательного закрепления. Это, в частности, естественные и неотчуждаемые права, принадлежащие каждому от рождения (право на жизнь, на достоинство личности, на ее неприкосновенность). ***Права гражданина*** находятся под защитой того государства, к которому принадлежит данное лицо;

– во-вторых, множество людей в мире вообще не имеют никакого гражданства (являются апатридами), и, следовательно, они формально являются обладателями ***прав человека***, но **не** имеют ***прав гражданина***.

Поколения прав. В историческом контексте современные исследователи выделяют три (иногда четыре) поколения прав.

Первое поколение – это политические и гражданские права и свободы, провозглашенные в свое время первыми буржуазными революциями и закрепленные в декларациях: американской Декларации независимости 1776 г. и Конституции 1787 г., французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., английском *Habeas Corpus Act* 1679 г. и Билле о правах 1791 г. Эти права призваны были обязать государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия для участия граждан в политической жизни.

Второе поколение – социально-экономические права, возникшие под влиянием социалистических идей и движений (право на труд, на отдых, на социальное обеспечение, медицинскую помощь и т.д.), они дополнили собой прежние права и получили отражение в действующих документах ООН.

Третье поколение – коллективные права, выдвинутые в основном развивающимися странами в ходе национально-освободительных движений (право народов на мир, безопасность, независимость, самоопределение, территориальную целостность, суверенитет и т.д.).

Иногда выделяют ***четвертое поколение*** прав человека, которое стало формироваться в 90-х годах XX в. в связи с появлением новых

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

технологий и возникновением глобальных проблем человечества (это информационные и экологические права, право на ядерную безопасность, право на мир и т.д.).

§ 2. Особенности конституционного закрепления статуса личности в зарубежных странах

Положение личности в обществе, основные права, свободы и обязанности регламентируются как в конституциях, так и в текущем законодательстве.

Формы конституционного закрепления прав и свобод в разных странах различны. Так, например, Конституция США 1787 г. закрепляет основополагающие права и свободы не в основном тексте Конституции, а в поправках к ней. Первые десять поправок американской Конституции составляют так называемый Билль о правах и наряду с другими поправками являются неотъемлемой частью основного закона страны.

В праве Великобритании долгое время вообще отсутствовало изложение основных прав и свобод в том смысле, который вкладывается в это понятие в странах с писаной конституцией. Правовой статус личности регулировался отдельными статутами, например: *Habeas Corpus Act* 1679 г. (закрепляет право задержанного выяснить причины его задержания и потребовать от судьи их проверки в течение 24 часов; право считаться невиновным до тех пор, пока вина не будет доказана судом; запрет на получение доказательств незаконными способами), Биллем о правах 1688 г., Великой хартией вольностей 1215 г., Актами о народном представительстве. Однако в 2000 г. в Великобритании все-таки был принят консолидированный Акт о правах человека, который внедрил часть прав и свобод, провозглашенных Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в состав внутреннего права Великобритании и позволил английским судам беспрепятственно их применять как нормы внутреннего права.

Во Франции главную роль в закреплении и регулировании основных прав и свобод играют два структурно обособленных документа: Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбула к Конституции 1946 г. Некоторое число постановлений, относящихся к этой сфере, содержится также в тексте Конституции 1958 г.

В Конституции Чехии 1992 г. также отсутствует специальная глава о правах и свободах, однако ст. 3 Конституции предусматривает, что

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

составной частью конституционной системы является Хартия основных прав и свобод, представляющая собой обособленный документ, принятый 9 января 1991 г.

Своеобразно регулирует правовой статус личности Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. Дело в том, что в самом тексте австрийской Конституции не имеется положений, относящихся к правовому статусу личности, а содержится отсылочная норма, согласно которой наряду с Конституцией в качестве конституционных должны действовать следующие законы: Основной закон государства от 21 декабря 1867 г. «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете», Закон от 27 октября 1862 г. «Об охране неприкосновенности жилища», Закон от 3 апреля 1919 г. «Об упразднении дворянства, светских рыцарских и дамских орденов и некоторых титулов и почетных званий», Конституционный закон от 30 ноября 1945 г. «О применении закона о защите личной свободы от 27 октября 1862 г., в порядке производства перед народным судом». Таким образом, в этой стране не существует единого конституционного закрепления правового статуса граждан.

В Швеции правам и свободам человека и гражданина отведена не только отдельная глава в Форме правления 1974 г. (глава 2 «Основные свободы и права»), но также особым правам посвящены отдельные конституционные акты: свобода печати регулируется Актом о свободе печати 1974 г., а свобода высказываний – Основным законом о свободе высказываний 1991 г. Оба этих акта являются составными частями писаной некодифицированной Конституции Швеции.

Во многих послевоенных демократических конституциях нормы о правовом положении личности содержатся в соответствующих главах и разделах основных законов. Основной закон ФРГ 1949 г. закрепляет основные права и свободы в первом своем разделе «Основные права»; Конституция Греции 1975 г. – в части 2 «Личные и социальные права»; Конституция Испании 1978 г. этому вопросу посвящает раздел 2 «Об основных правах и обязанностях», состоящий из пяти глав: соответственно «Об испанцах и иностранцах», «Права и свободы», «Об основополагающих принципах социально-экономической политики», «О гарантиях основных прав и свобод», «О приостановлении прав и свобод»; аналогично к закреплению этого блока отношений подходит и Конституция Италии 1947 г. Права и обязанности граждан закреплены в ч. 1 итальянской Конституции, состоящей из четырех глав: «Гражданские отношения», «Этико-социальные отношения», «Экономические отношения», «Политические отношения».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

§ 3. Классификация и общая характеристика основных групп прав и свобод

Правовой статус личности определяется совокупностью прав человека и гражданина, отраженных в нормах всех отраслей действующего права. Основы конституционного статуса личности охватывают конституционно закрепленные права и свободы. Они, как правило, составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод. Конституционные права и свободы включают из всего комплекса лишь те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей степени значимы как для отдельного человека, так и в целом для общества. Конституционные права и свободы обладают следующими специфическими свойствами:

1) они составляют ядро правового статуса личности, лежат в основе всех других прав, закрепляемых иными отраслями права;

2) носят всеобщий характер, т.е. они равны для всех без исключения, соответственно для каждого человека или для каждого гражданина;

3) фиксируются в конституциях – правовых актах, имеющих высшую юридическую силу;

4) не отчуждаются и не приобретаются по волеизъявлению человека или гражданина.

Конституционные права и свободы классифицируют по различным основаниям.

В зависимости от возможности ограничения они бывают:

1) ***абсолютными:*** их невозможно ограничить путем издания закона, а только путем изменения самой конституции, они защищаются равным образом и в период действия в стране чрезвычайного или военного положения;

2) ***относительными:*** их ограничение допустимо в законодательном порядке.

По форме выражения конституционные права и свободы делятся на следующие группы:

1) ***негативные:*** предполагают запрет совершения со стороны государства, его органов, должностных лиц или отдельных граждан определенных действий по отношению к индивиду или группам лиц (поправка I к Конституции США 1787 г.: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»; ст. 19 Конституции Японии:

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

«Свобода мысли и совести не должна нарушаться»; § 7 гл. 2 Формы правления Швеции 1974 г.: «Ни один гражданин не может высылаться из страны или ограничиваться в праве вернуться в страну»);

2) ***позитивные***: представляют собой правомочия конкретного человека и/или гражданина (§ 7 гл. 2 Конституции Финляндии 1999 г.: «Все лица имеют право на жизнь, личную свободу, неприкосновенность и безопасность»; ст. 17 Конституции Италии 1947 г.: «Граждане имеют право собираться мирно и без оружия»; ст. 26 Конституции Турции 1982 г.: «Каждый имеет право распространять свои мысли и мнение устно, в письменной форме или в изображениях, а также другими способами индивидуально и коллективно»).

Однако во многих государствах более распространенной является классификация конституционных прав и свобод **в зависимости от их содержания**. В этой связи они подразделяются на: 1) ***личные***, 2) ***политические***, 3) ***социально-экономические*** и 4) ***культурные***.

3.1. Личные права и свободы

Личные права и свободы представляют собой основу правового статуса личности. Им присущи следующие признаки: 1) они возникают с момента рождения лица; 2) распространяются на всех лиц вне зависимости от их гражданства, т.е. и на граждан государства, и на иностранных граждан, и на лиц без гражданства (апатридов), находящихся или проживающих на территории данного государства; 3) реализуются индивидуально; 4) охватывают такие права и свободы лица, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

К личным правам и свободам относится прежде всего ***право на жизнь, свободу, неприкосновенность***. Это право закреплено в большинстве демократических конституций: ч. 2 ст. 2 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Каждый имеет право на жизнь и физическую неприкосновенность. Свобода лица нерушима»; ст. 15 Конституции Испании 1978 г.: «Все имеют право на жизнь, физическую и моральную неприкосновенность, никого нельзя подвергать пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению».

В Конституции Ирландии 1937 г. (п. 3 ст. 40) право на жизнь признается за еще не рожденными детьми: «Государство признает право на жизнь нерожденного и, имея в виду равное право на жизнь матери, гарантирует в своих законах уважение и, насколько это возможно, защищает и поддерживает своими законами это право». Конституции

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Словакии и Чили также предусматривают возможность охраны человеческой жизни еще до рождения (п. 1 ст. 15 Конституции Словакии 1992 г., п. 1 ст. 19 Конституции Чили 1980 г.).

К праву на жизнь относится и закрепленное в некоторых зарубежных конституциях положение об отмене смертной казни либо полностью, как, например, в Германии (ст. 102 Основного закона 1949 г.), Португалии (п. 2 ст. 24 Конституции 1976 г.), Нидерландах (ст. 114 Конституции 1983 г.), Исландии (ст. 69 Конституции 1944 г.), Швеции (§ 4 гл. 2 Формы правления 1974 г.), Швейцарии (п. 1 ст. 10 Конституции 1999 г.), или частично, как, например, в Испании и Италии, где смертная казнь возможна лишь в военное время в соответствии с военными законами (ст. 15 Конституции Испании 1978 г., ст. 27 Конституции Италии 1947 г.).

Праву на жизнь противостоит эвтаназия – прекращение жизни человека, страдающего неизлечимым заболеванием и испытывающего невыносимые страдания. Впервые эвтаназия была легализована в Нидерландах в 1984 г., когда Верховный суд этой страны признал добровольную эвтаназию приемлемой. Законы, разрешающие эвтаназию, приняты в Нидерландах, Бельгии, Швейцарии, Израиле, штате Орегон (США).

Право на тайну частной жизни также относится к группе личных прав и свобод. Оно включает в себя право человека на личную и семейную тайну, на защиту своей чести, доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 22 Конституции Бельгии 1994 г., ст. 32 и 34 Конституции Болгарии 1991 г., ст. 10 Основного закона ФРГ 1949 г., п. 1 ст. 9 Конституции Греции 1975 г., ст. 15 Конституции Италии 1947 г., ст. 18 Конституции Испании 1978 г., § 10 Конституции Финляндии 1999 г., п. 10 ст. 5 Конституции Бразилии 1988 г., ст. 15 и 21 Конституции Колумбии 1991 г., п. 4 ст. 19 Конституции Чили 1980 г. и др.). Право на тайну частной жизни предполагает, что ни от кого нельзя требовать сведений, касающихся происхождения лица, его семейных отношений. Ограничение этого права возможно только в строгом соответствии с законом на основании специальных приказов (как правило, судов или органов прокуратуры), а полученные незаконным путем сведения о лице не могут признаваться в суде.

Неприкосновенность жилища означает невозможность проникновения в жилище лиц без их согласия, а также невозможность проведения обысков без наличия на то решения суда (поправка IV к Конституции США 1787 г., ст. 16 Конституции Мексики 1917 г., ст. 21 Конституции Словакии 1992 г., ст. 27 Конституции Румынии 1991 г., п. 2 ст. 18

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Конституции Испании 1978 г., ст. 24 Конституции Литвы 1992 г., ст. 12 Конституции Нидерландов 1983 г., ст. 50 Конституции Польши 1997 г., ст. 34 Конституции Португалии 1976 г. и др.).

Свобода мысли, совести и вероисповедания относится к духовной жизни человека. Эта личная свобода закреплена в конституциях многих стран (§ 11 Конституции Финляндии 1999 г., ст. 15 Конституции Швейцарии 1999 г., ст. 24 Конституции Словакии 1992 г., ст. 29 Конституции Румынии 1991 г., п. 6 § 1 гл. 2 Формы правления Швеции 1974 г., ст. 19 Конституции Италии 1947 г., ст. 16 Конституции Испании 1978 г., ст. 31 Конституции Молдовы 1994 г., ст. 11 Конституции Республики Корея 1947 г. и др.). *Свобода мысли* предполагает невозможность установления над лицом какого-либо идеологического контроля, а также право человека самому решать, какой идеологии, каких духовных ценностей ему придерживаться. *Свобода совести* означает право лица верить в Бога или оставаться атеистом, а *свобода вероисповедания* – это понятие более узкое и означает право лица быть приверженцем той или иной религии, учения, исполнять религиозные обряды или ритуалы.

К личным правам и свободам относятся также ***свобода передвижения и выбора места жительства*** (§ 9 Конституции Финляндии 1999 г., ст. 23 Конституции Словакии 1992 г., ст. 25 Конституции Румынии 1991 г., ст. 16 Конституции Италии 1947 г., ст. 19 Конституции Испании 1978 г., ст. 32 Конституции Литвы 1992 г. и др.), ***равенство всех лиц независимо от пола, расы, национальной принадлежности, имущественного или социального положения, происхождения*** (§ 6 Конституции Финляндии 1999 г., ст. 8 Конституции Швейцарии 1999 г., ст. 1 Конституции Нидерландов 1983 г., ст. 13 Конституции Португалии 1976 г., ст. 14 Конституции Японии 1946 г. и др.).

С личными правами и свободами очень тесно связаны ***процессуальные гарантии свободы личности***, к которым относятся:

– право на справедливый и беспристрастный суд (поправка VI к Конституции США 1787 г., ст. 17 Конституции Мексики 1917 г., ст. 37 Конституции Японии 1946 г., ст. 21 Конституции Финляндии 1999 г., ст. 31 Конституции Литвы 1992 г. и др.);

– равенство всех перед законом и судом (ст. 91 Конституции Латвии 1922 г., ст. 31 Конституции Лихтенштейна 1921 г., п. 1 ст. 14 Конституции Казахстана 1995 г. и др.);

– презумпция невиновности (п. 2 ст. 24 Конституции Испании 1978 г., ст. 27 Конституции Италии 1947 г., п. 2 ст. 50 Конституции Словакии 1992 г., п. 1 ст. 34 Конституции Никарагуа 1987 г., ст. 12 Конституции Республики Эль-Сальвадор 1983 г. и др.);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

– право пользоваться услугами адвоката (поправка VI к Конституции США 1787 г., ст. 34 Конституции Японии 1946 г., ст. 21 Конституции Эстонии 1992 г., ст. 59 Конституции Украины 1996 г., ст. 24 Конституции Румынии 1991 г., ст. 31 Конституции Литвы 1992 г., ст. 33 Конституции Лихтенштейна 1921 г. и др.);

– привлечение к уголовной ответственности по решению присяжных заседателей (поправка VII к Конституции США 1787 г., п. 6 ст. 20 Конституции Мексики 1917 г.);

– право не свидетельствовать в суде против самого себя (поправка V к Конституции США 1787 г., п. 2 ст. 20 Конституции Мексики 1917 г., ст. 36 Конституции Коста-Рики 1949 г., ст. 22 Конституции Эстонии 1992 г., ст. 38 Конституции Турции 1982 г.);

– запрет неоднократного привлечения к ответственности за одно и то же преступление (ст. 23 Конституции Мексики 1917 г., ст. 39 Конституции Японии 1946 г., п. 2 ст. 11 Конституции Сингапура 1959 г., п. 2 ст. 7 Конституции Малайзии 1957 г., ст. 22 Конституции Эстонии 1992 г., п. 5 ст. 50 Конституции Словакии 1992 г., ст. 32 Конституции Панамы 1972 г. и др.).

3.2. Политические права и свободы

Политические права и свободы характеризуются следующими признаками: 1) они распространяются в основном только на граждан государства; 2) приобретаются ими при удовлетворении определенным цензам (возраста, ценза оседлости, психического состояния); 3) могут реализовываться как индивидуально, так и коллективно; 4) касаются участия граждан в управлении делами государства.

Наиболее важным политическим правом является ***избирательное право***, которое может быть *активным* и *пассивным*. *Активное избирательное право* представляет собой право лица участвовать в выборах и референдумах, а *пассивное избирательное право* – это право гражданина быть избранным на публичную должность или в органы государственной власти. При этом в некоторых государствах установлено не право, а обязанность граждан принимать участие в выборах (Бельгия, Бразилия, Мексика, Аргентина, Турция, Таиланд).

Право участия в управлении обществом и государством предусмотрено в ст. 23 Конституции Испании 1978 г., которая провозглашает право граждан участвовать в публичных делах непосредственно или через выборных представителей, а также право на равный доступ к публичным функциям и должностям в соответствии с требованиями, указанными

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

в законах. Статья 33 Конституции Литвы 1992 г. предусматривает право граждан участвовать в управлении своей страной как непосредственно, так и через демократически избранных представителей, а также право граждан на равных условиях поступать на государственную службу Литовской Республики.

Право на объединения, свобода союзов и ассоциаций – также часто встречающееся в зарубежных конституциях политическое право. Многие конституции закрепляют *свободу образования союзов*. Однако некоторые категории объединений могут быть запрещены. Так, Конституция Дании 1953 г. предусматривает возможность роспуска судом союзов, подготавливающих или предпринимающих действия для достижения своих целей путем насилия, подстрекательства к насилию или другим наказуемым видам воздействия на инакомыслящих. Конституция Италии запрещает тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера. Подчас конституции конкретизируют это право, предусматривая *право граждан на объединения в политические партии* (Германия, Франция, Португалия), при этом от партий может требоваться, чтобы их внутренняя организация отвечала демократическим принципам. Такая норма предписана, например, в Основном законе ФРГ 1949 г.

Свобода собраний и манифестаций провозглашается большинством демократических конституций. Под *свободой собраний* в правовой доктрине понимается неограниченная возможность граждан собираться в закрытых помещениях, доступ в которые в принципе может быть ограничен устроителями такого собрания. Законодательство может предусматривать *уведомительный порядок* проведения собрания, при котором компетентные власти заранее извещаются устроителями о предстоящем собрании, его времени, месте проведения и тематике, но может и не требовать никакого уведомления (*явочный порядок*). Термин *манифестация* употребляется в широком смысле и может включать в себя демонстрацию, шествие, митинг, пикет.

К политическим правам и свободам относится также ***свобода информации***. Она является условным обозначением целой группы свобод и прав: свободы слова, свободы высказывания, свободы печати и СМИ, права на получение информации, имеющей общественное значение, свободы распространения информации.

В зарубежном конституционном праве можно встретить еще одно политическое право – ***право на сопротивление угнетению,*** однако встречается оно в конституционных актах редко, хотя восходит еще к Декларации независимости США 1776 г. Это право закреплено, например,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

в Конституции США 1787 г., во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., являющейся составной частью действующей французской Конституции 1958 г., в Основном законе ФРГ 1949 г., где предусмотрено, что «немцы имеют право на сопротивление каждому, кто попытается устранить демократический социальный федеративный характер государства» (п. 4 ст. 20).

3.3. Социально-экономические права и свободы

Социально-экономические права и свободы призваны гарантировать человеку возможность удовлетворять свои жизненные потребности, получать государственную поддержку и защиту своих социальных льгот.

Среди **экономических** прав одним из основных является ***право частной собственности.*** Это право может включать несколько положений: во-первых, защиту частной собственности; во-вторых, свободное распоряжение ею; в-третьих, возможность ее конфискации для государственных нужд только при справедливой компенсации собственнику ее стоимости; в-четвертых, лишение имущества может иметь место в исключительных случаях только на основании закона и по решению суда; в-пятых, закрепление в некоторых конституциях права наследования.

К экономическим правам и свободам, встречающимся в зарубежных конституциях, относится ***свобода предпринимательства***. Она закреплена, в частности, в конституциях Испании 1978 г., Словении 1991 г., Финляндии 1999 г., Азербайджана 1995 г.

Также следует выделить еще одно собственно экономическое право –***право на участие в управлении предприятиями***. Это право предусмотрено не только в социалистических государствах, но и в государствах, никогда не считавших себя таковыми. Так, в Конституции Франции сказано, что «каждый работник участвует через своих делегатов в коллективном определении условий труда, а также в управлении предприятиями». Конституция Италии 1947 г. признает право трудящихся сотрудничать в формах и пределах, установленных законом, в управлении предприятиями (ст. 46).

К **социальным правам** относятся права и свободы в области труда, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья, право на жилище.

Право на труд закреплено во многих зарубежных конституциях (Испания, Италия, Германия и т.д.). В конституциях некоторых государств закрепляется не только право, но и *обязанность трудиться* (конституции Испании, Японии, Республики Корея, КНР, Никарагуа,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Кубы, Коста-Рики, Гайаны). Из права на труд вытекают следующие конституционные положения:

– *о запрете принудительного труда*, кроме случаев, предусмотренных законом (конституции Бразилии 1988 г., Мексики 1917 г., Германии 1949 г., Греции 1975 г., Молдовы 1994 г., Барбадоса 1966 г., Японии 1946 г., Сингапура 1959 г., Малайзии 1957 г., Таиланда 2007 г.);

– *о праве на отдых* (конституции Армении 1995 г., Республики Беларусь 1996 г., Литвы 1992 г., Коста-Рики 1947 г., Перу 1993 г., Гайаны 1980 г.);

– *о свободе выбора профессии* (конституции Бельгии 1994 г., ФРГ 1949 г., Словакии 1992 г., Суринама 1987 г.);

– *о праве на забастовку* (конституции Испании 1978 г., Литвы 1992 г., Словакии 1992 г., Словении 1991 г., Румынии 1991 г., Перу 1993 г., Франции 1958 г., Алжира 1996 г.);

– *о праве на получение справедливого вознаграждения за свой труд* (конституции Греции 1975 г., Мексики 1917 г., Республики Эль-Сальвадор 1983 г., Кубы 1976 г., Перу 1993 г.);

– *о страховании на случай безработицы* (конституции Швейцарии 1999 г., Доминиканской Республики 2002 г.).

Следует отметить, что составители конституций при закреплении права на труд искали такие особые юридические конструкции, которые позволяли бы, провозгласив данное право и удовлетворив тем самым социальные ожидания, не допустить все же в судах исков к государству с требованием предъявить рабочее место на основании конституционной нормы.

Право на социальное обеспечение закреплено в § 19 Конституции Финляндии, гл. 10 Конституции Турции 1982 г., п. 2 ст. 41 Конституции Швейцарии 1999 г., ст. 26 Конституции Княжества Монако 1962 г., ст. 41 Конституции Испании 1978 г.

Право на охрану здоровья также включает в себя ряд прав и гарантий:

– *право на страхование здоровья* (п. 1 ст. 52 Конституции Болгарии 1991 г., п. 2 ст. 68 Конституции Польши 1997 г., ст. 40 Конституции Словакии 1992 г., п. 2 ст. 55 Конституции Албании 1998 г.);

– *гарантию бесплатного лечения* для малоимущих (ст. 32 Конституции Италии 1947 г., ст. 51 Конституции Таиланда 2007 г.) или для всех лиц (ст. 45 Конституции Республики Беларусь 1996 г., п. 2 ст. 29 Конституции Казахстана 1995 г., ст. 50 Конституции Кубы 1976 г.);

– *запрет на принудительное лечение*, кроме случаев, предусмотренных законом (п. 4 ст. 52 Конституции Болгарии 1991 г., ст. 51 Конституции Словении 1991 г., ст. 32 Конституции Италии 1947 г., п. 2 ст. 51 Конституции Молдовы 1994 г.).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В некоторых новейших конституциях закрепляются соответствующие права граждан с учетом современных достижений в области медицины. Интересной в этой связи представляется Конституция Швейцарии 1999 г., где имеются три статьи на этот счет: статья 119 «Репродуктивная медицина и генная инженерия человека», предусматривающая запрет на все виды клонирования и вмешательства в наследственный материал эмбрионов, а также провозглашающая защиту человека от злоупотреблений репродуктивной медициной и генной инженерией; статья 119-а «Трансплантационная медицина», в соответствии с которой государство заботится об охране человеческого достоинства, личности и здоровья при трансплантации органов, тканей и клеток, при этом торговля человеческими органами запрещается, а пожертвование человеческих органов, тканей и клеток безвозмездно; статья 120 «Генная инженерия вне человека», защищающая человека и окружающую среду от злоупотреблений генной инженерией.

Конституции некоторых стран к социальным относят ***право на занятие физической культурой и спортом*** (конституции Португалии 1976 г., Никарагуа 1987 г., Кубы 1976 г.).

3.4. Культурные права и свободы

Культурные права и свободы стали закрепляться на конституционном уровне после Второй мировой войны.

Конституции ряда государств гарантируют каждому члену общества ***право на участие в культурной жизни***, к которому, в частности, могут относиться следующие конкретные права:

– *право на участие в культурной жизни* (ст. 51 Конституции Республики Беларусь 1996 г., п. 1 ст. 40 Конституции Азербайджана 1995 г., ст. 76 Конституции Панамы 1972 г.);

– *право на пользование учреждениями культуры и культурными ценностями* (п. 1 ст. 54 Конституции Болгарии 1991 г., п. 1 ст. 40 Конституции Азербайджана 1995 г.);

– *право на равный доступ к культуре* (Преамбула к Конституции Франции 1946 г., ст. 44 Конституции Испании 1978 г., ст. 6 Конституции Польши 1997 г., ст. 43 Конституции Словакии 1992 г., ст. 34 Конституции Чехии 1992 г.);

– *право на пользование достижениями культуры* (ст. 78 Конституции Португалии 1976 г., ст. 73 Конституции Польши 1997 г.);

– *право на культурное процветание* (ст. 23 Конституции Бельгии 1994 г.).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Традиционно к культурным правам и свободам относится ***свобода искусства, науки и творчества***. Эта свобода закрепляется, например, в конституциях Италии 1947 г. (ст. 33), Польши 1997 г. (ст. 73), Словении 1991 г. (ст. 59), Республики Беларусь 1996 г. (ст. 51), Швейцарии 1999 г. (ст. 20). Некоторые конституции отдельное внимание уделяют ***свободе преподавания***, предусматривая при этом обязанность быть верным конституции страны (ст. 5 Основного закона ФРГ 1949 г., ст. 16 Конституции Греции 1975 г.).

Наряду с предоставляемой свободой в сфере науки, искусства, творчества многие конституции гарантируют ***охрану авторского права.*** Соответствующие нормы на этот счет закреплены в конституциях Португалии 1976 г., Болгарии 1991 г., Латвии 1922 г., Словении 1991 г., Коста-Рики 1949 г. В некоторых случаях положения конституций вносят уточнения относительно авторских прав, защищая ***результаты интеллектуальной деятельности граждан.*** Так, по конституциям Чехии 1992 г. и Словакии 1992 г. права на результаты творческой умственной деятельности охраняются законом.

Особое место в ряду культурных прав и свобод занимает ***право на образование***, которое может включать несколько конституционных положений:

– *право родителей на свободный выбор образования для своих детей* (конституции Эстонии 1992 г., Кипра 1960 г., Германии 1949 г., Бельгии 1994 г., Андорры 1993 г., Ирландии 1937 г., Панамы 1993 г.);

– *общедоступность образования* (конституции Албании 1998 г., Литвы 1992 г., Венгрии 1949 г., Италии 1947 г., Франции 1958 г.);

– *бесплатность образования*: бесплатное *начальное и среднее образование* предоставляется детям по конституциям Иордании 1952 г., Армении 1995 г., Дании 1953 г., Ирландии 1937 г., Кипра 1960 г., Португалии 1976 г., Словении 1991 г., Турции 1982 г., Швейцарии 1999 г., Финляндии 1999 г., Мексики 1917 г., Панамы 1972 г. и т.д. Ряд конституций предоставляет право получать бесплатное образование *на всех его ступенях* в государственных учебных заведениях (конституции Греции 1975 г., Литвы 1992 г., Франции 1958 г., Кубы 1976 г.);

– *поддержка государством талантливых детей* (конституции Лихтенштейна 1921 г., Греции 1975 г., Мальты 1964 г., Болгарии 1991 г.);

– *право на обучение и образование граждан с отклонениями в развитии* (конституции Португалии 1976 г., Словении 1991 г., Молдовы 1994 г., Турции 1982 г., Таиланда 2007 г.).

В последние десятилетия в зарубежных конституциях стали закрепляться ***экологические права*** граждан. Право на здоровую и благопри-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ятную среду закреплено в конституциях Словакии 1992 г., Словении 1991 г., Болгарии 1991 г., Испании 1978 г., Норвегии 1814 г., Португалии 1976 г., Мексики 1917 г., Республики Корея 1947 г. Важным средством обеспечения права на благоприятную окружающую среду считается получение соответствующей *экологической информации*. Оно предусмотрено конституциями Норвегии 1814 г., Польши 1997 г., Албании 1998 г., Словакии 1992 г., Молдовы 1994 г.

§ 4. Общая характеристика конституционных обязанностей

К правовому статусу личности относятся также обязанности граждан.

Основные (конституционные) обязанности – это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответственностью требования, которые предъявляются каждому человеку и гражданину, связанные с необходимостью его участия в обеспечении интересов общества, государства, других граждан.

Конституционные обязанности отличаются следующими признаками:

1) они носят всеобщий характер;

2) являются равными;

3) не зависят от конкретного правового статуса лица;

4) закрепляются на высшем конституционном уровне.

В зарубежных конституциях выделяют следующие основные обязанности:

– соблюдать конституцию и законы страны (п. 2 ст. 72 Конституции Азербайджана 1995 г., ст. 48 Конституции Армении 1995 г., ст. 52 Конституции Республики Беларусь 1996 г., ст. 54 Конституции Италии 1947 г., ст. 28 Конституции Литвы 1992 г., ст. 83 Конституции Польши 1997 г., ст. 51 Конституции Румынии 1991 г.);

– уважать права и свободы других лиц (ст. 53 Конституции Республики Беларусь 1996 г., ст. 34 Конституции Казахстана 1995 г., п. 2 ст. 55 Конституции Молдовы 1994 г., ст. 54 Конституции Румынии 1991 г., ст. 68 Конституции Украины 1996 г., п. 1 ст. 95 Конституции Колумбии 1991 г.);

– платить налоги (ст. 30 Конституции Японии 1946 г., ст. 53 Конституции Италии 1947 г., ст. 37 Конституции Андорры 1993 г., ст. 46 Конституции Армении 1995 г., ст. 35 Конституции Казахстана 1995 г. и др.);

– обязанность трудиться (ст. 27 Конституции Японии 1946 г., ст. 35 Конституции Испании 1978 г., п. 2 ст. 58 Конституции Португалии 1976 г., п. 6 ст. 97 Конституции Эквадора 1998 г. и др.);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

– обязанность получения общего образования (ст. 26 Конституции Японии 1946 г., ст. 34 Конституции Италии 1947 г. и др.);

– обязанность родителей заботиться о своих детях (п. 3 ст. 39 Конституции Испании 1978 г., ст. 30 Конституции Италии 1947 г., ст. 6 Основного закона ФРГ 1949 г., ст. 54 Конституции Словении 1991 г., ст. 41 Конституции Уругвая 1967 г.);

– защита государства гражданами (ст. 30 Конституции Испании 1978 г.; ст. 52 Конституции Италии 1947 г.; ст. 81 Конституции Дании 1953 г. распространяет эту обязанность только на взрослых мужчин; ст. 44 Конституции Лихтенштейна 1921 г. предусматривает возраст, до достижения которого граждане должны осуществлять эту обязанность: «Все способные носить оружие обязаны вплоть до шестидесятилетнего возраста защищать страну в случае необходимости»; Конституция Аргентины 1994 г. (ст. 21) признает безусловно эту обязанность за гражданами страны по рождению, а за натурализованными гражданами закреплено право выбирать, осуществлять ли ее или нет в течение 10 лет с момента получения документа о гражданстве; конституции отдельных стран предусматривают возможность замены воинской обязанности на альтернативную службу без оружия в руках (п. 2 ст. 76 Конституции Азербайджана 1995 г., ст. 57 Конституции Республики Беларусь 1996 г., п. 2 ст. 59 Конституции Болгарии 1991 г., п. 2 и 3 ст. 30 Конституции Испании 1978 г.));

– обязанность и ответственность каждого за охрану природы и окружающей среды (ст. 55 Конституции Болгарии 1991 г., ст. 45 Конституции Испании 1978 г., ст. 78 Конституции Азербайджана 1995 г., ст. 66 Конституции Португалии 1976 г., ст. 44 Конституции Словакии 1992 г., ст. 73 Конституции Словении 1991 г., § 20 Конституции Финляндии 1999 г., ст. 38 Конституции Казахстана 1995 г. и др.);

– обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 37 Конституции Казахстана 1995 г., ст. 77 Конституции Азербайджана 1995 г., ст. 59 Конституции Молдовы 1994 г.);

– обязанность заботиться о своем здоровье и в случае заболевания обращаться за медицинской помощью (ст. 44 Конституции Уругвая 1967 г.);

– способствовать достижению и поддержанию мира (п. 6 ст. 95 Конституции Колумбии 1991 г., п. 15 ст. 97 Конституции Эквадора 1998 г.);

– обязанность оказывать содействие государству и обществу в случае стихийных и других бедствий (ст. 61 Конституции Болгарии 1991 г.);

– разоблачать коррупционные действия и бороться с ними (п. 14 ст. 97 Конституции Эквадора 1998 г.);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

– беречь государственную и общественную собственность (ст. 53 Конституции КНР 1982 г., ст. 84 Конституции КНДР 1972 г., ст. 78 Конституции Вьетнама 1992 г.);

– соблюдать трудовую дисциплину (ст. 53 Конституции КНР 1982 г., ст. 83 Конституции КНДР 1972 г., ст. 47 Конституции Лаосской Народно-Демократической Республики 1991 г.).

§ 5. Гарантии прав и свобод

Гарантии – это правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина.

Гарантии прав и свобод подразделяются на две категории: ***внутригосударственные*** и ***международно-правовые***.

5.1. Внутригосударственные гарантии

Внутригосударственными гарантиями служат прежде всего некоторые конституционные права как материального, так и процессуального характера. Внутригосударственные гарантии подразделяются на ***судебные*** и ***несудебные***.

Внутригосударственные судебные гарантии заключаются:

1) в предоставлении гражданину права обращения в суд с требованием о восстановлении того или иного нарушенного права или законного интереса (п. 1 ст. 24 Конституции Испании 1978 г.: «Каждый имеет право на эффективную судебную защиту своих законных прав и интересов, ни в коем случае не допускается отказ в такой защите»; ст. 38 Конституции Армении 1995 г.: «Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод, закрепленных Конституцией и законами»; п. 4 ст. 19 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд»; п. 1 ст. 20 Конституции Греции 1975 г.: «Каждый имеет право на законную защиту со стороны суда и может выражать перед ним свои взгляды в отношении своих прав и интересов, как это определено законом»);

2) в провозглашении конституционных гарантий правосудия (права на справедливый и беспристрастный суд, презумпции невиновности, права пользоваться услугами адвоката, права не свидетельствовать против самого себя, запрета привлекаться к ответственности дважды за совершение одного и того же преступления), закрепленных в конституциях многих зарубежных стран.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Внутригосударственные несудебные гарантии могут включать:

1) право на возмещение вреда, причиненного незаконным действием или бездействием должностного лица (п. 1 ст. 53 Конституции Молдовы 1994 г.: «Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба»; ст. 60 Конституции Республики Беларусь 1996 г.: «С целью защиты прав и свобод, чести и достоинства граждане в соответствии с законом вправе взыскать в судебном порядке как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда»; ст. 7 Конституции Болгарии 1991 г.: «Государство отвечает за вред, причиненный незаконными актами или действиями его органов и должностных лиц»; ст. 28 Конституции Италии 1947 г.: «Должностные лица и служащие государства и учреждений в соответствии с уголовными, гражданскими и административными законами непосредственно отвечают за действия, совершенные в нарушение чьих-либо прав. В этих случаях гражданская ответственность распространяется также на государство и публичные учреждения»; п. 1 ст. 77 Конституции Польши 1997 г.; ст. 22 Конституции Португалии 1976 г.; § 118 Конституции Финляндии 1999 г. и др.);

2) право граждан обращаться с различными жалобами в органы государственной власти (ст. 28 Конституции Бельгии 1994 г.: «Каждый имеет право обращаться к публичным властям с петициями, подписанными одним или несколькими лицами»; ст. 17 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Каждый немец имеет право, как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные учреждения и в органы народного представительства»; ст. 104 Конституции Латвии 1922 г.: «Каждый имеет право обращаться в государственные учреждения или учреждения самоуправления с заявлениями и получать ответ по существу»; ст. 43 Конституции Лихтенштейна 1921 г.: «Гарантируется право жалобы. Каждый гражданин вправе подать жалобу на поведение или действие органа государства, нарушающего Конституцию, закон или постановление и неблагоприятно отражающегося на его правах и интересах» и др.);

3) признание и защиту прав и свобод государством, обязанность соблюдения прав и свобод различными государственными органами и должностными лицами (ст. 59 Конституции Республики Беларусь 1996 г.: «Государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Бела-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

русь, предусмотренных Конституцией»; п. 3 ст. 1 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право»; п. 2 ст. 4 Конституции Болгарии 1991 г.: «Республика Болгария гарантирует каждому гражданину жизнь, достоинство и права личности и создает условия для свободного развития человека и гражданского общества»; п. 1 ст. 25 Конституции Греции 1975 г.: «Права человека как личности и как члена общества гарантируются государством, все органы которого обязаны обеспечивать беспрепятственное осуществление этих прав»; ст. 2 Конституции Италии 1947 г.: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как частного лица и как члена общественных объединений, в которых проявляется его личность, – и требует выполнения непреложных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности»; ст. 39 Конституции Андорры 1993 г., ст. 89 Конституции Латвии 1922 г., § 22 Конституции Финляндии 1999 г. и т.д.).

Во многих странах существует специальный институт, призванный гарантировать соблюдение прав и свобод в соответствующей стране. Речь идет об ***омбудсмане*** – должностном лице, уполномоченном осуществлять контроль за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц, а также за соблюдением прав и законных интересов граждан. Называться это должностное лицо может по-разному: омбудсман в Швеции, Норвегии, Дании, Юридический уполномоченный – в Финляндии, Защитник народа – в Испании, Блюститель справедливости – в Португалии, Уполномоченный по гражданским делам – в Польше, Общественный защитник прав – в Словакии, Парламентский адвокат – в Молдове, Уполномоченный Бундестага по делам обороны – в Германии, Парламентский уполномоченный по делам администрации – в Великобритании. В большинстве стран омбусманы назначаются на должность парламентами, в некоторых странах – правительством (во Франции, Великобритании) или главой государства (Кипр, Ирландия, Мальта, Тринидад и Тобаго).

При всех национальных отличиях основные функции омбудсмана состоят в том, что он принимает жалобы граждан на нарушения их прав и свобод действиями (или бездействием) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения, которые носят рекомендательный характер. В ряде стран омбудсманы могут возбуждать дела в суде (Швеция, Финляндия, Испания) и выступать в таких процессах в качестве государственного обвинителя (Швеция). Омбудсманы вправе осуществлять периодические инспекции деятель-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ности государственных органов, принадлежащих к сфере их надзора (Швеция, Финляндия). О своей деятельности омбудсманы регулярно отчитываются перед парламентами. В этих отчетах содержится информация о количестве и видах жалоб, поступивших омбудсману за отчетный период, о результатах проведенных расследований, а также могут формулироваться предложения и рекомендации депутатам по совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина.

В ряде стран (Франция, Великобритания) граждане не могут напрямую направлять жалобы омбудсману. В этих странах существует так называемый *парламентский фильтр*, означающий, что жалоба первоначально направляется депутату парламента, который знакомится с ее содержанием и, в случае если посчитает, что данная жалоба заслуживает особого внимания, переправляет ее омбудсману.

В 1992 г. пост омбудсмана был введен и на наднациональном уровне – в ЕС, где появился Европейский омбудсман, назначаемый на должность Европейским парламентом. Основная задача Европейского омбудсмана сводится к расследованию дел по жалобам на случаи нарушения порядка управления в деятельности институтов или органов ЕС (кроме судебных). С жалобами к Европейскому омбудсману могут обращаться граждане ЕС, а равно любое юридическое или физическое лицо, имеющее местонахождение/проживающее на его территории. Европейский омбудсман также вправе проводить расследования по собственной инициативе.

5.2. Международно-правовые гарантии

К международно-правовым гарантиям относится право граждан обращаться в различные международные органы по защите прав и свобод (ст. 61 Конституции Республики Беларусь 1996 г.: «Каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»), а также обязанность государств осуществлять сотрудничество в соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в основных универсальных и региональных международно-правовых документах в этой области. К основным универсальным документам относятся Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах 1966 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

На региональном уровне важным документом в области прав и свобод человека и гражданина является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Конвенция распространяется на территорию государств – членов Совета Европы. В целях создания эффективного механизма защиты прав и свобод, закрепленных этой конвенцией, был учрежден *Европейский суд по правам человека*. В Европейский суд вправе обратиться гражданин любой страны, подписавшей Конвенцию, с жалобой о нарушении его прав и свобод в своем государстве. Однако такое обращение возможно лишь в том случае, если гражданином исчерпаны все средства, предусмотренные национальным законодательством, по восстановлению его нарушенных прав.

Среди других региональных документов в области прав и свобод человека и гражданина были разработаны и приняты Американская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г.

§ 6. Гражданство в зарубежных странах

Объем прав и свобод, которыми человек может пользоваться в конкретном государстве, а также объем возлагаемых на него этим государством обязанностей находятся в прямой зависимости от наличия или отсутствия у него гражданства данного конкретного государства. **Гражданство – это устойчивая политико-правовая связь лица с данным государством, выраженная в их взаимных правах и обязанностях.** Именно обладание гражданством предоставляет человеку возможность в полной мере реализовывать свои разнообразные права и свободы, включая участие в управлении, и вместе с тем влечет выполнение в полной мере обязанностей по отношению к государству, включая его защиту.

Основные принципы гражданства, как правило, устанавливаются в конституциях, подробное же регулирование осуществляется обычными законами. Существуют конституции, которые специальных норм о гражданстве не содержат (Италия, Швеция, Дания, Норвегия, США, Бельгия, Нидерланды, Япония), в других же странах, напротив, конституции довольно большое внимание уделяют этому конституционно-правовому институту (Бразилия, Коста-Рика, Панама, Никарагуа, Сальвадор, Гватемала). В основном детальное регламентирование вопросов гражданства, оснований его приобретения и прекращения осуществляется специальными законами о гражданстве.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

6.1. Приобретение гражданства

Среди самых распространенных способов приобретения гражданства является приобретение гражданства ***по рождению*** (***филиация***). Гражданство по этому основанию приобретается на основе принципа *права крови* (лат.: *jus sanguinis*), означающего, что ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, или принципа *права почвы* (лат.: *jus soli*), означающего, что ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства его родителей. Принцип права почвы применяется, например, в США, Мексике, Бразилии, Чили, Гватемале, Сальвадоре, Доминиканской Республике, Парагвае. Так, в соответствии со ст. 30 Конституции Мексики 1917 г. мексиканцами по рождению являются: 1) дети, родившиеся на территории республики, какой бы национальности ни были их родители; 2) дети, родившиеся за границей от родителей-мексиканцев, от отца или матери-мексиканки; 3) дети, родившиеся на мексиканском военном или торговом корабле или самолете. Согласно п. (а) ст. 12 Конституции Бразилии 1988 г. гражданами Бразилии по рождению являются те, кто родился в Федеративной Республике Бразилия даже от родителей-иностранцев, при условии, что последние не находились на службе правительства своей страны. Пункт 1 ст. 10 Конституции Чили 1980 г. предусматривает, что гражданами Чили являются родившиеся на территории Чили, за исключением детей иностранцев, находящихся в Чили по поручению своего правительства, и детей иностранцев, находящихся в стране проездом, которые тем не менее могут выбрать гражданство Чили в порядке оптации (выбора).

Чаще всего оба этих принципа сочетаются. Например, согласно австрийскому законодательству о гражданстве дети, родившиеся в браке, приобретают гражданство Австрии, если хотя бы один из родителей – австрийский гражданин, а внебрачные дети – если такое гражданство есть у матери. Австрийскими гражданами, пока не доказано обратное, считаются дети, найденные на территории республики в возрасте менее 6 месяцев. В Чехии любой человек, рожденный от гражданина или гражданки Чехии, является гражданином Чехии по рождению, а место рождения (в Республике Чехия или за ее пределами) значения не имеет. Если только отец является чехом, а мать не имеет чешского гражданства, при этом родители не состоят в браке, то для получения гражданства ребенку нужно установление отцовства. Дети до 15 лет, найденные на территории Республики Чехия, считаются гражданами Чехии, если нельзя установить гражданство родителей. В указанных

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

странах, таким образом, превалирует принцип права крови, а принцип права почвы дополняет его лишь в определенных случаях.

Другим возможным способом приобретения гражданства является ***прием в гражданство по заявлению лица (натурализация).*** В качестве самого распространенного условия для натурализации выступает определенный ценз проживания в стране. В Великобритании этот срок составляет не менее 5 лет с правом выезда за рубеж на срок не более 450 дней. Также ходатайствующее лицо не может отсутствовать на территории Великобритании более 90 дней в течение 12 месяцев; в Израиле ходатайствующее лицо должно пребывать на территории страны три года из пяти; в США, Франции, Польше, Японии – 5 лет; в Ирландии – 5 лет, включая один год непрерывного постоянного проживания на территории Ирландии непосредственно перед подачей заявления и 4 года суммированного постоянного проживания в течение последних 8 лет; в Норвегии – 7 из последних 10 лет, при наличии разрешения на проживание действием минимум на один год, при этом ходатайствующее лицо обязано постоянно проживать в стране на момент представления заявления и во время его рассмотрения; в Германии – 8 лет; в Дании – 9 лет; в Испании, Чехии – 10 лет; в Швейцарии – 12 лет; в Бразилии – 15 лет, за исключением выходцев из стран португальского языка, которым достаточно проживать на территории Бразилии в течение одного года.

В некоторых странах для натурализации устанавливаются моральные цензы, предусматривающие, что ходатайствующее лицо должно иметь хороший характер или вести честный образ жизни (Великобритания, Швеция, Норвегия, Бразилия, Аргентина, Индия), материально-финансовые условия (в Германии – наличие жилища, в Японии – достаточный капитал, возможность обеспечить самостоятельное существование; для получения гражданства Швейцарии кандидату необходимо продемонстрировать властям свою финансовую состоятельность и обзавестись недвижимостью в Швейцарии), условия уголовно-правового характера (в Австрии от ходатайствующего лица требуется, чтобы в отношении его отсутствовали судебные приговоры или преследования в уголовном порядке). В ряде стран для получения гражданства необходимо продемонстрировать знание языка (США, Германия, Норвегия, Эстония, Израиль), истории и основных положений конституции страны (США, Латвия). Иногда условием натурализации является принесение присяги верности данному государству (Италия, Испания, США, Филиппины, Молдова).

При приеме в гражданство может быть предусмотрен отказ от уже имеющегося гражданства (Германия, Испания, Дания, Норвегия, Словакия, Индия).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Восстановление в гражданстве как один из способов его приобретения возможно для лица, которое состояло в гражданстве данного государства, но затем по какой-то причине его утратило. От натурализации восстановление в гражданстве отличается обычно упрощенным порядком решения вопроса. Этот способ получения гражданства известен законодательству Испании (граждане страны, эмигрировавшие из Испании в период гражданской войны (конец 30-х годов XX столетия), и их потомки имеют право без каких-либо условий восстановить гражданство Испании), Швеции (лицо, достигшее возраста 18 лет, которое по тем или иным причинам утратило шведское гражданство, может восстановить его по запросу в том случае, если такое лицо: имеет постоянный вид на жительство в Швеции, до достижения 18 лет проживало в стране в общей сложности 10 лет и проживает в стране в течение последних двух лет), Латвии (лицо, утратившее гражданство Латвии в результате выбора родителей или усыновителей, юридической ошибки или противоправного лишения гражданства, по его просьбе может восстановить гражданство Латвии на основании решения кабинета министров).

Кроме того, в законодательстве соответствующей страны могут быть предусмотрены иные, специфические способы приобретения гражданства (***вследствие усыновления/удочерения***, ***по происхождению, на основании возвращения, пожалования***). Например, такой способ приобретения гражданства, как ***усыновление (удочерение)***, признается законодательством о гражданстве Франции, Швеции, Швейцарии, Японии.

Происхождение как способ приобретения гражданства закреплено в законодательстве о гражданстве Великобритании и Индии и касается получения гражданства детьми, рожденными за границей. В Великобритании данный способ предусматривает получение гражданства ребенком, родившимся за границей, если хотя бы один из его родителей является британским гражданином, но не по происхождению. В Индии согласно Закону о гражданстве 1955 г. гражданином по происхождению является лицо, рожденное после 26 января 1950 г. за границей от отца – индийского гражданина по рождению. Если отцом ребенка является гражданин Индии по происхождению, то ребенок не станет гражданином Индии, если он не был зарегистрирован в индийском консульстве в течение одного года после рождения или если его отец не состоял на службе правительства Индии.

Приобретение гражданства ***на основании возвращения*** предусмотрено в Израиле. В этой стране в соответствии с Законом о возвращении 1950 г. каждый иммигрант автоматически получает израильское гра-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

жданство с момента прибытия в страну. Однако при этом он имеет срок до трех месяцев, чтобы отказаться от гражданства Израиля.

Пожалование гражданства предусмотрено в Испании. Последний пример такого способа приобретения гражданства имел место в этой стране, когда в 1996 г. на основании королевского декрета гражданство Испании было предоставлено оставшимся в живых добровольцам интернациональных бригад, участвовавших в годы Гражданской войны (1936–1939 гг.) на стороне Республики.

Правом предоставления гражданства обычно наделяются высшие органы государственной власти. В Бельгии натурализация входит в компетенцию короля и палаты представителей, в США — федеральных судов, в Италии — президента, в Турции и во Франции — правительства. В ряде стран данные вопросы относятся к ведению министерства юстиции (Япония, Испания), министерства иностранных дел (Мексика) или министерства внутренних дел (Израиль).

6.2. Прекращение гражданства

Самым распространенным способом прекращения гражданства является добровольный ***выход*** из гражданства. Добровольный выход из гражданства предполагает определенные действия со стороны гражданина. В этом случае гражданину необходимо обратиться со специальным заявлением в компетентный государственный орган.

В некоторых странах гражданство прекращается автоматически в связи с ***добровольным приобретением гражданства иностранного государства*** (США, КНР, Республика Беларусь, Таджикистан, Казахстан).

Законодательство многих стран предусматривает запрет лишения гражданства в любых случаях (Германия, Исландия, Словакия, Чехия, Венгрия, Республика Беларусь, Казахстан) либо невозможность лишения гражданства только граждан по рождению (Болгария, Испания, Румыния, Мексика, Бразилия, Парагвай). Другие же страны оговаривают случаи возможного ***лишения гражданства***. Так, в США согласно Закону об иммиграции и гражданстве 1952 г. лишение гражданства предусмотрено, если американский гражданин принес присягу или дал клятву верности иностранному государству или его политико-территориальному подразделению, поступил на военную службу к иностранному государству без специального письменного разрешения государственного секретаря и министра обороны, поступил на гражданскую службу правительства иностранного государства или его политико-территориального подразделения, если это сопряжено

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

с наличием либо приобретением гражданства данного государства или принесением ему присяги либо клятвы верности, наконец, совершил измену, попытку свержения правительства США насильственным путем, участвовал в военных действиях против США; в Греции лицо лишается гражданства в случае поступления на службу, противоречащую национальным интересам в зарубежной стране в соответствии со специально предусмотренными законом условиями и процедурой; в Турции лишение гражданства возможно, если гражданин совершил действие, несовместимое с верностью Родине; во Франции лицо, имеющее гражданство этой страны, может быть его лишено в связи с осуждением за преступления против безопасности государства, за уклонение от обязанностей, налагаемых законом о воинской повинности, за действия, рассматриваемые по французскому закону как преступление, влекущее за собой осуждение на срок более 5 лет тюремного заключения (ст. 98 Кодекса о гражданстве), причем в последнем случае лишение гражданства возможно и в случае осуждения лица за границей. В ряде случаев применение данной процедуры лишения гражданства ограничено определенным временем в отношении натурализованных граждан (во Франции лишение гражданства допустимо в течение 10 лет после его получения).

Другие способы прекращения гражданства могут быть весьма разнообразными. Так, например, в Мексике гражданство утрачивается в случаях: 1) принятия или использования дворянских званий; 2) добровольного поступления на официальную службу иностранного государства без разрешения Национального конгресса или его Постоянной комиссии; 3) принятия или использования иностранных наград без разрешения Национального конгресса или его Постоянной комиссии; 4) принятия от правительства другой страны титулов или выполнения его поручений без предварительного разрешения Национального конгресса или его Постоянной комиссии, за исключением званий в области литературы, науки или искусства, которые могут приниматься свободно; 5) оказания помощи в ущерб нации иностранцу или иностранному правительству при возникновении любого дипломатического спора или при рассмотрении его международным судом. В Молдове основаниями для прекращения гражданства являются: 1) приобретение гражданства обманным путем; 2) совершение тяжкого преступления против государства; 3) грубое или систематическое нарушение декларации — клятвы верности республике; 3) поступление на службу в вооруженные силы иностранного республики; 4) вступление в общественную должность другого государства без ведома и согласия компетентных органов рес-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

публики; 5) совершение преступления против человечества или актов геноцида.

Уникальным в мировой практике институтом, существующим вне классических рамок государства и нации, является **гражданство ЕС,** которое начало формироваться еще в 50-е годы XX в. после создания Европейских сообществ. Официально же оно было признано в 1992 г. Договором о Европейском Союзе, в соответствии с ч. 2 которого в качестве союзных граждан признаются граждане всех государств – членов ЕС, вместе взятых. Таким образом, приобретение национального гражданства любого государства – члена ЕС автоматически приводит к появлению у лица второго гражданства – гражданства ЕС. Оно дополняет национальное гражданство и не подменяет его. Дополнительный характер этого гражданства выражается в наделении его обладателей рядом новых прав и свобод, которые связаны именно с обладанием европейским гражданством (свободой передвижения и проживания на всей территории Союза; избирательными правами в Европарламент и муниципальные органы на территории любого государства – члена ЕС, где лицо проживает; правом на консульскую защиту в третьих государствах, не входящих в ЕС, если там отсутствует представительство его родного государства; правом петиций в Европарламент; правом направлять письменные обращения институтам и органам ЕС и получать ответ на любом из официальных языков ЕС по своему выбору и др.).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА V. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

§ 1. Понятие и сущность избирательного права

§ 2. Разновидности выборов и принципы избирательного права

§ 3. Организация и порядок проведения выборов

§ 4. Определение результатов голосования и избирательные системы

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА V
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

§ 1. Понятие и сущность избирательного права

Выборы принадлежат к одному из наиболее старых и традиционных институтов человеческого общества. При первобытнообщинном строе уже проводились первоначальные примитивные выборы в родовые органы власти и был даже установлен определенный порядок их проведения и определения результатов. В рабовладельческих обществах Греции и Рима выборы уже представляли собой важнейший и необходимый элемент существовавшей тогда государственности. В феодальный период действовали определенные формы сословных выборов, особенно в городах. Но наибольшее значение выборы приобрели в эпоху возникновения и развития капиталистического общественного строя и появления республик как государственной формы правления нового класса – буржуазии, которая, стремясь к достижению политической власти, стала активно использовать государство и установленные им институты, в первую очередь выборы, для достижения своих политических целей.

Республиканская форма правления вместе с парламентом как высшим представительным учреждением, образованным на основе всеобщего избирательного права, наиболее адекватно отвечала социально-экономическим и политическим отношениям капитализма. Борьба на выборах превратилась в одну из основных форм политической борьбы различных социальных групп и их массовых общественных объединений, в первую очередь политических партий. Многие политические партии были обязаны своим возникновением и развитием именно выборам и появлению избирательного права.

Участие в выборах представительных органов и должностных лиц граждан зарубежных стран, а именно в процессе голосования и установления его конечных результатов, оказало решающее влияние на становление, развитие и укрепление многочисленных политических партий и формирование многопартийных систем, в том числе и с участием

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

оппозиционных политических партий (об этом подробнее см. § 2 гл. III данного издания).

В настоящее время одной из важнейших особенностей демократического государственного режима является участие граждан в управлении делами государства и осуществлении государственной власти и в деятельности органов местного самоуправления. Чаще всего такое участие граждан в осуществлении государственной власти реализуется через их представителей, которые получают свои мандаты в результате политической борьбы на всеобщих выборах. Выборы стали представлять собой одну из важнейших форм осуществления прямой или непосредственной демократии.

Конституционно-правовая доктрина рассматривает ***выборы*** в широком смысле, как *процесс формирования государственных органов или наделения властными полномочиями должностных лиц, причем этот процесс осуществляется путем голосования избирателей и включает в себя различные стадии избирательной кампании, начиная от назначения выборов и заканчивая определением их конечных результатов и их возможным обжалованием в установленном законом порядке*. При этом выборы в демократических странах предусматривают возможность избирателя отдать свой голос за одного из нескольких зарегистрированных в законном порядке кандидатов или за один из списков таких кандидатов. В противном случае при отсутствии альтернативных кандидатур выборы теряют свой изначальный смысл и превращаются в механизм назначаемости на государственные должности, через формальное голосование дееспособных граждан.

В современный период в зарубежных странах на основе выборности образуются представительные учреждения (одно- или двухпалатные парламенты, региональные представительные органы, органы местного самоуправления), избираются президенты как главы государств, главы региональных органов – губернаторы, органы местного самоуправления и их руководители, в некоторых странах – судебные органы.

Основные функции современных выборов проявляются в нескольких направлениях. Прежде всего это ***легитимизация политической власти***, осуществление суверенного права народа на выбор самостоятельного пути государственного развития. С помощью выборов представители народа получают мандат на осуществление представительной демократии и суверенных прав народа, его высшей воли.

Следует отметить, что народ не передает избранным представителям свой суверенитет, а лишь передает право на его реализацию в рамках, установленных действующим законодательством, в результате чего

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

публичная власть получает легитимный характер. Это означает, что в результате выборов представители народа получают полномочия действовать в течение определенного периода времени от имени народа, а по истечении этого периода времени, установленного конституцией или специальным избирательным законодательством, реализуется новая передача полномочий, но не передача суверенитета или абсолютной власти народа.

Кроме функции легитимизации политической власти выборы в современных зарубежных странах отражают ***степень политической свободы*** в обществе, возможность выявления различных политических интересов и взглядов, в том числе и на перспективы дальнейшего государственного развития, носителями которых являются политические партии и стоящие за ними различные социальные и политические группы, что по конечным результатам выборов может дать различную оценку степени их влияния на общественную и государственную жизнь той или иной страны и показать возможные тенденции дальнейшего политического развития.

Выборы в зарубежных странах в той или иной степени могут осуществлять ***селекционную функцию***, которая включает в себя механизмы альтернативного отбора и замены одних политических деятелей другими, определять наиболее привлекательные политические программы и установки. Селекция может качественно изменить как состав выборного органа, так и соотношение политических сил в стране в целом, что в свою очередь может привести к существенной коррекции внутриполитического или внешнеполитического курса данного государства, существенно повлиять на характер государственного режима.

Практика зарубежных стран, особенно последнего периода, наглядно показывает, что конечные результаты выборов могут серьезно обострить внутреннюю обстановку и вызвать серьезный системный кризис государственно-правовых институтов, особенно если выборы характеризовались серьезным нарушением действующего законодательства, откровенным давлением на участников избирательного процесса и фальсификацией его конечных результатов.

Избирательное право – это *один из важнейших институтов конституционного права, который состоит из правовых норм и сложившихся на практике обычаев, регулирующих порядок предоставления и лишения граждан права участия в избирательной кампании в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности, а также способ формирования и прекращения деятельности представительных органов власти и выборных должностных лиц.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В объем понятия ***избирательной системы*** обычно включают *способы установления результатов голосования, методы подсчета поданных и признанных действительными или недействительными голосов избирателей и на этой основе определение победителей на выборах*.

Некоторые исследователи характеризуют избирательную систему, в широком смысле слова, как *совокупность норм избирательного права и способов установления результатов голосования*.

§ 2. Разновидности выборов и принципы избирательного права

Практика избирательных кампаний выработала несколько видов выборов в зависимости от различных критериев. В частности, в зависимости от того, формируются представительные органы или избираются должностные лица непосредственно избирателями или путем дополнительных или промежуточных стадий, выборы делятся на ***прямые*** или ***косвенные***.

Прямые выборы – наиболее демократичные и поэтому наиболее распространены в зарубежных странах. Косвенные выборы менее демократичны, поскольку воля рядовых избирателей может быть искажена и прямо не выражена, так как выражается через голосование других органов. Косвенными выборами могут избираться главы государств – президенты (США, ФРГ, Италия, Индия, Израиль и др.), парламенты или их верхние палаты (Китай, ФРГ, Франция), главы правительств (ФРГ, Испания, Япония), судьи Верховного суда (США, Бразилия, Мексика и т.д.).

В зависимости от того, переизбирается целиком представительный орган или происходит его частичное обновление, выборы могут подразделяться на ***всеобщие*** и ***частичные*** (примеры частичных выборов: единовременно избираются треть состава Сената США, половина состава палаты советников Японии и т.д.). Частичные выборы могут принимать форму дополнительных выборов, когда они проводятся для замещения депутатских мандатов, ставших вакантными до окончания срока полномочий выборного органа.

В зависимости от территориальной направленности выборы могут делиться на ***общенациональные***, проводимые на территории всего государства, и ***местные***, проводимые в масштабах региональных единиц (штатов, провинций, земель, департаментов, регионов, общин и т.д.). К этой категории относится и система выборов органов местного самоуправления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В связи с созданием Европейского союза всеобщие выборы стали разделять на ***национальные***, проводимые в масштабах отдельных стран, и ***международные***, проводимые сразу в группе стран. Например, Европарламент избирается каждые пять лет сразу во всех странах, входящих в Европейский союз, причем каждая страна избирает установленное для нее определенное количество депутатов на основе норм национального законодательства.

В зависимости от сроков проведения выборов они могут быть разделены на ***очередные*** и ***внеочередные***. Очередные выборы проводятся в сроки, установленные конституцией или специальным законодательством, или в связи с окончанием срока полномочий выборного органа или должностного лица (например, президент США по Конституции 1787 г. избирается в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года сроком на четыре года).

Внеочередные выборы могут проводиться в случае досрочного роспуска парламента или его отдельных палат, отставки, смерти или невозможности выполнения своих полномочий президентом страны, должностными лицами регионального или местного уровня. В случае проведения таких выборов конституция данной страны может указывать порядок и сроки их проведения.

Известен и такой вид выборов, как ***повторные***. Они имеют место тогда, когда предыдущие выборы были объявлены несостоявшимися в силу отсутствия установленного законом числа избирателей на избирательных участках или возникших чрезвычайных обстоятельств или недействительными, если результаты голосования были аннулированы судебными или специально установленными государственными органами по причинам допущенных серьезных нарушений, подтвержденных решениями компетентных судебных органов.

Кроме того, выборы могут проводиться в один тур голосования, в два или в неограниченное число туров. Так происходит, когда первый или последующие туры голосования не смогли выявить победителей и дать возможность распределить мандаты или объявить победителем кандидата на государственную должность. Порядок и количество туров голосования устанавливаются специальным избирательным законодательством.

Избирательное право включает в себя категории ***активного*** и ***пассивного избирательного права***. ***Активное избирательное право*** представляет собой установленное и охраняемое законом право гражданина участвовать в выборах представительных органов и должностных лиц в качестве избирателя, т.е. выступать как равноправный участник общественных

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

отношений, возникающих при проведении избирательных кампаний, начиная с права быть зарегистрированным в качестве избирателя в конкретном избирательном участке, голосовать или не участвовать в голосовании в установленный день, осуществлять агитационную деятельность в пользу или против конкретных кандидатов или партий, осуществлять контроль за ходом проведения голосования, подсчета голосов и определения победителей, подачи исков на результаты голосования и т.д.

Понятие активного избирательного права шире категории пассивного избирательного права. ***Пассивное избирательное право*** – это установленное законом субъективное право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность, т.е. право быть избранным. Пассивное избирательное право включает в себя возможность гражданина быть зарегистрированным в качестве кандидата, участвовать в избирательной кампании, участвовать в распределении мандатов, обжаловать результаты голосования и распределения мандатов и пользоваться всеми правами кандидата, устанавливаемыми избирательным законодательством, в том числе и на государственное финансирование и свободу от произвольного ареста.

Действующая система государственных компенсаций расходов политических партий на выборах рассчитана на те из них, которые пользуются определенной поддержкой избирателей. Например, в соответствии с Законом о выборах Канады партия получает государственную поддержку, если она получает в целом не менее 2% голосов избирателей, принявших участие в выборах, или 5% голосов – в избирательных округах, в которых зарегистрированная партия выставляла своих кандидатов. При наличии таких показателей и после проверки соответствующих документов Центральным избирательным ведомством партия может рассчитывать на 50%-ное покрытие своих расходов по выборам.

Государственная поддержка в Канаде оказывается не только политическим партиям, но и кандидатам. Однако денежные средства могут получить только те кандидаты, которые одержали победу на выборах, а также получившие не менее 10% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Первоначально государство выплачивает им 15% от сумм, которые им было разрешено потратить на выборы. А после представления окончательного отчета о расходах кандидаты получают дополнительные средства, которые в сумме с уже произведенными выплатами составляют 60% от их расходов. В соответствии со ст. 468 канадского Закона о выборах 2003 г. каждый кандидат, представив свой отчет и завершив все связанные с выборами процедуры, получает через своего уполномоченного агента обратно залог в размере 1 тыс. долл.,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

который он внес в качестве кандидата на выборах в палату общин канадского парламента.

Предоставление активного и пассивного избирательного права обычно обусловлено целым рядом требований, устанавливаемых конституцией и специальным избирательным законодательством, в частности это необходимость принадлежности к гражданам данной страны, определенный возрастной ценз (в пассивном избирательном праве он значительно выше) и другие условия.

Статьями ряда зарубежных конституций вводятся требования несовместимости постов, когда гражданин, избранный в состав представительного органа или на определенную должность, лишен права по закону одновременно занимать любые должности в государственном аппарате, в административных и судебных органах и т.д. Если же он назначается на такую должность, его депутатский мандат должен быть прекращен. Если гражданин занимает должность на государственной службе и намеревается выставлять свою кандидатуру на выборах в представительный орган, он обязан в установленный законом срок до дня голосования выйти в отставку или приостановить осуществление своих полномочий на период избирательной кампании. Принцип несовместимости постов распространяется и на случаи, когда гражданин может быть избран сразу на две выборные должности или в состав сразу двух палат законодательного органа. В этом случае ему предоставляется право занятия одного из выигранных им на выборах мандатов, а второй мандат объявляется вакантным с последующим замещением его в соответствии с действующим законодательством.

Основным источником избирательного права, закрепляющим его основные принципы, является конституция данного государства. Она определяет круг лиц (субъектов) избирательного права, основные начала, на которых оно строится, условия предоставления и лишения избирательного права.

Объем регулируемых конституциями зарубежных стран норм избирательного права значительно различается. Одни конституции ограничиваются отдельными разрозненными статьями, другие вводят специальные главы или разделы о выборах. Но, как правило, более детальное регулирование вопросов избирательного права конституции передают в сферу действия специальных законов о выборах, избирательных законов или избирательных кодексов, принимаемых законодательными органами власти и нацеленных на сравнительно длительный период действия.

К числу *других источников избирательного права* можно отнести регламенты палат законодательного органа, обычное, специальное

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и чрезвычайное законодательство о выборах. Традиционно законодательство о выборах в зарубежных странах довольно обширно и детально. Предметом его регулирования является не только сам порядок голосования, но и связанная с избирательной кампанией деятельность политических партий (о конституционных основах деятельности партий подробнее см. § 2 гл. III) и кандидатов, финансирование предвыборных расходов, способы борьбы с коррупцией на выборах и формы ответственности за правонарушения, связанные с выборами, регулирование деятельности специально формируемых государственных органов и назначаемых должностных лиц, ведающих проведением выборов, и т.д. В отдельных странах ряд вопросов избирательного права регулируется обычаем и сложившейся политической практикой. В США, например, на президентских и парламентских выборах ряд штатов традиционно голосует за республиканскую партию, а ряд штатов – за демократическую, и кандидатам от этих партий нужно очень постараться, чтобы сломать эту устоявшуюся, вековую традицию.

Зарубежное избирательное законодательство традиционно закрепляет **ряд основных принципов**, на которых избирательное право должно быть основано. За большой исторический срок проведения выборов в разных зарубежных странах эти принципы претерпели значительные изменения, и на современном этапе они носят практически универсальный характер. Это принципы всеобщности, равенства, прямого и тайного голосования.

Конституции зарубежных стран закрепляют ***принцип всеобщего избирательного права***. Этот принцип считается основополагающим, но фактически он предусматривает участие в выборах только так называемого *избирательного корпуса*, т.е. совокупности граждан, обладающих по закону правом голоса.

Избирательный корпус и общее число граждан, достигших избирательного возраста, но в силу тех или иных причин лишенных права участия в голосовании, в разных зарубежных странах отличаются. Иными словами, гражданская правоспособность автоматически не влечет за собой право на участие в голосовании, поскольку потенциальный избиратель должен отвечать еще целому ряду условий или цензов. Отстранение от участия в голосовании целых категорий граждан соответствующего государства по различным основаниям (цензы оседлости, возраста, грамотности и т.д.) в соответствии с доктриной зарубежного избирательного права не лишает его принципа всеобщности, хотя эта всеобщность может принимать довольно относительный характер.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Одним из важнейших принципов зарубежного избирательного права является ***принцип равенства***, прямо закрепляемый текстами конституций. Это означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям избирательных законов и не отстраненные от участия в голосовании по формальным основаниям, имеют равные права и равные обязанности как избиратели, т.е. принимают участие в выборах на равных основаниях.

Принцип равного избирательного права предусматривает возможность избирателя иметь один голос, и соответственно голос одного избирателя формально равен голосу любого другого избирателя. При этом считается, что социально-экономические и политические факторы, а также национальные, религиозные и личные качества и другие условия не должны влиять на положение гражданина как избирателя или участника референдума.

Равное избирательное право включает в себя и требование равенства избирательных округов, в которых проводятся выборы, с тем чтобы каждый депутат избирался равным числом избирателей, т.е. чтобы избирательная квота или «цена» одного мандата в голосах избирателей была примерно одинаковой.

Существовавший на первоначальных этапах конституционного развития зарубежных стран так называемый *плюральный вотум*, т.е. предоставление одному избирателю сразу нескольких голосов в зависимости от его имущественного положения, объема частной собственности или размера уплачиваемого налога, в современных условиях является анахронизмом и практически не применяется, поскольку такое голосование откровенно подчеркивает социальное неравенство избирателей и носит явно дискриминационный характер.

Ликвидация плюрального вотума способствовала дальнейшей демократизации зарубежного избирательного права. Вместе с тем декларируемое зарубежными конституциями равное избирательное право может нарушаться при разделении страны на избирательные округа, когда в одних округах численность населения, а следовательно, и избирателей отличается, иногда довольно значительно, от численности избирателей в других избирательных округах.

В связи с этим избирательным законодательством ряда зарубежных стран предусмотрены специальные заградительные нормы, запрещающие установление большой разницы в численности округов при их демаркации, т.е. вводящие правовое запрещение системы избирательной географии или избирательной геометрии.

Из других наиболее распространенных принципов избирательного права следует отметить ***прямые и косвенные выборы*** и ***принцип тайного***

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

голосования. Прямые выборы предусматривают, что между избирателем и кандидатом на выборную должность нет промежуточных инстанций, опосредствующих волеизъявление избирателя. Косвенные выборы предполагают, что воля избирателей опосредуется через специальных лиц – выборщиков или через специальный орган – избирательную коллегию или парламент.

Архаизм действующей системы косвенных президентских выборов в США стал особенно очевидным в эпоху научно-технической революции. Кандидаты на должность главы исполнительной власти вынуждены вести не одну общенациональную избирательную кампанию, как, например, во Франции, а пятьдесят одну – по отдельности в каждом штате и округе Колумбия, поскольку результаты президентских выборов определяются большинством выборщиков, избираемых в каждом штате. И хотя тотальное использование средств массовой информации создает одну общенациональную политическую аудиторию, президентские выборы в США проходят по наиболее старой консервативно-архаичной системе, зачастую не отражая волю большинства американских избирателей.

Результатом действия такой избирательной системы может быть ситуация, когда численное большинство рядовых избирателей голосуют за одного кандидата, а президентом становится другой, получивший большинство голосов выборщиков.

Принцип тайного голосования применяется в настоящее время практически повсеместно, поскольку отвечает требованиям демократических процедур и не позволяет непосредственно воздействовать на волеизъявление избирателей, а следовательно, и на конечные результаты голосования и определение победителей.

Избирательное право зарубежных стран характеризуется таким явлением, как *абсентеизм*. Это означает, что часть избирателей, удовлетворяющая всем установленным цензам и официально допущенная к участию в голосовании, тем не менее не является на избирательные участки и не участвует в голосовании.

Основная причина неявки избирателей на выборы – безразличие и разочарование в возможных результатах выборов. Официальная доктрина обвиняет абсентеистов в непонимании «ценности демократических выборов». Действительно, многие рядовые избиратели не понимают вопросов предвыборной борьбы, конкретных политических программ и обещаний кандидатов на выборные должности, нечетко представляют свои права и обязанности на выборах и т.д.

Для современных выборов характерна значительная неявка избирателей на голосование, особенно в последние годы. Это явление

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

абсентеизма объясняется несколькими причинами, и в первую очередь разочарованием широких масс избирателей в избирательных кампаниях и политической борьбе. Кроме того, на распространение явления абсентеизма влияет падение популярности лидеров политических партий, неудовлетворенность политическими программами партий и их осуществлением на практике, потеря жесткой привязанности избирателей к какой-либо партии, т.е. уменьшение сторонников и электората политических партий, которые по разным причинам теряют доверие избирателей.

Чтобы привлечь избирателей к участию в голосовании, некоторые страны предлагают вводить обязательное голосование как чрезвычайную меру, хотя такие предложения в странах со сложившимися традициями избирательного права имеют мало сторонников. Значительно бóльшую популярность имеют предложения о введении новых форм голосования – по почте, по телефону, посредством родственников, через Интернет, что могло бы повысить активность избирателей, особенно молодежи.

С другой стороны, чтобы поднять активность и явку избирателей на выборах, некоторые страны в законодательном порядке вводят принцип обязательного вотума, когда участие избирателей в голосовании квалифицируется в качестве «общественного долга», который включает в себя не только право, но и обязанность граждан голосовать. Обязательное голосование с различными вариациями применяется в Австралии, Австрии, Бельгии, Нидерландах, Италии, латиноамериканских странах и др. За отказ избирателя без уважительной причины принять участие в голосовании налагаются определенные санкции, чаще всего в виде денежных штрафов. Обязательность голосования на практике действительно поднимает активность избирателей и помогает более достоверно определять расстановку политических сил в стране.

Избирательная система в современных зарубежных государствах представляет собой *сложный комплекс технико-организационных, материально-финансовых и политико-юридических приемов и механизмов, обеспечивающих установление результатов голосования, определение победителей, подготовку и составление большого объема статистических данных, утверждение местных, региональных и общенациональных итогов голосования и представление заключительного отчета по проведению выборов в центральные органы, осуществляющие общую организацию и контроль за проведением голосования*.

На современном этапе государственно-правового и политического развития зарубежных стран никакая другая сфера законодательства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

не претерпевает таких радикальных изменений и совершенствования, как избирательное законодательство. Фактически можно констатировать то, что в развитии зарубежного законодательства о выборах наступил новый, особый этап, который отличается такими особенностями, которые не были характерны для всего предыдущего периода развития одного из старейших институтов конституционного права – института выборов.

Разумеется, многие особенности избирательного права современных зарубежных государств определяются факторами внутреннего характера, в том числе расстановкой политических сил и остротой партийных противоречий, влиянием системной оппозиции, степенью демократизации государственного режима и др.

В целом ряде стран в последние годы политическая борьба была сфокусирована на результатах подсчета голосов по выборам главы государства – президента и законодательных органов, что в конечном счете обернулось отменой сфальсифицированных итогов выборов и даже осуществлением, особенно в постсоветских государствах, так называемых цветных революций и сменой существующих режимов. Это наглядно доказывает значительно возросшее значение избирательного законодательства и те серьезные политические последствия, которые могут быть вызваны его нарушением.

Современное избирательное законодательство зарубежных стран постоянно совершенствуется и модернизируется. Одна из основных его особенностей – *усложнение норм избирательного права, более широкий диапазон их применения, более четкая и систематизированная система их государственной защиты и ужесточение санкций за их нарушение или неисполнение*. Нормами избирательного права увеличивается количество субъектов избирательного процесса, отменяются некоторые традиционно существовавшие цензы активного и пассивного избирательного права или происходит их существенная либерализация.

В первую очередь это касается гендерного равенства, активного вовлечения женского населения в избирательный процесс, результатом чего явилось появление женщин на политической арене в качестве глав государств – президентов, глав правительств, занятие ими важнейших постов в кабинете министров, вплоть до министров обороны, увеличение числа женщин-парламентариев и т.д. Например, в США представительство женщин в законодательном органе составляет 33%, в Канаде – 26%, в Австралии – 25% и т.д.

Законодательством ряда стран, в том числе и мусульманских, предусматриваются обязательные квоты, установленные для представитель-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ства женщин в парламентах и для включения обязательного количества женщин в избирательные списки кандидатов политических партий. Так, например, в соответствии с нормами Закона о выборах 2005 г. в палату представителей Ирака не менее 25% членов палаты представителей должны быть женщинами. Согласно этому же закону, по крайней мере, одна женщина должна быть среди первых трех номинантов списка кандидатов политических групп, и, по крайней мере, две женщины должны быть среди первых шести номинаций каждого списка.

К результатам либерализации избирательного законодательства можно отнести и снижение требований к цензу оседлости, предоставление права голоса неграмотным лицам, не имеющим постоянного места жительства, иностранцам (на выборах в местные органы власти), военнослужащим и другим категориям граждан, которые были лишены права голоса. Такие меры позволили существенным образом расширить избирательный корпус и привлечь к политической жизни более широкие слои населения. Заключенные имеют право голоса в 16 странах (Албания, Босния и Герцеговина, Кипр, Хорватия, Чехия, Дания, Финляндия, Македония, Исландия, Литва, Португалия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария и Украина). Остальные страны или вводят определенные ограничения и в них действует дифференцированный подход, или полностью лишают заключенных права голоса. Ряд зарубежных стран довольно долго сохранял ценз избирательного права, касающийся владения собственностью как условия участия в выборах. В Канаде, например, он был отменен в 1948 г. В этой же стране до 1950 г. в выборах не могли участвовать эскимосы, и только в 1960 г. такое право получили индейцы, проживающие в резервациях. И только в 1950 г. там же был отменен множественный вотум, в соответствии с которым избиратель мог голосовать в нескольких местах, где у него была собственность, а с 1970 г. в выборах получили право участвовать канадцы, достигшие 18-летнего возраста.

Следует отметить, что в тексты новейших зарубежных конституций чаще стали включаться статьи, регулирующие избирательную систему и избирательный процесс. Конституционные положения стали дополняться и достаточно объемным и конкретным избирательным законодательством. Такое законодательство стало даже регулировать этические нормы избирательного процесса, правила политической борьбы, вопросы безопасности кандидатов на выборные должности и избирателей на предвыборных мероприятиях и в пунктах голосования, что способствовало вовлечению в избирательные кампании даже ранее пассивных граждан.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Еще одной существенной особенностью избирательного законодательства становится *четкое информационное обеспечение избирательных кампаний и особенно конечных результатов голосования и выявления победителей, стремление обеспечить принцип равенства при использовании агитационных материалов в средствах массовой информации, запрещение недозволенных приемов в агитационной и пропагандистской деятельности*. Так, например, избирательным законодательством Испании прямо предусматривается, что для предвыборной пропагандистской кампании принадлежащие государству средства массовой информации обязаны бесплатно предоставлять эфирное время и место в печатных изданиях, причем таким правом пользуются политические партии и группы, представленные в Генеральных кортесах (парламенте), пропорционально количеству депутатских мест, полученных ими на последних всеобщих выборах.

Довольно четко урегулирован этот вопрос и в законодательстве Канады, где в целях контроля за распределением эфирного времени создан даже специальный орган во главе с Арбитром, который назначается на эту должность председателем Центральной избирательной комиссии после согласования со всеми зарегистрированными политическими партиями. В случае если не удастся добиться консенсуса, решение принимает председатель Центральной избирательной комиссии единолично. Срок полномочий данного Арбитра истекает через шесть месяцев после проведения всеобщих выборов.

Эфирное время, предоставляемое зарегистрированным политическим партиям, должно быть прямо пропорционально количеству мест, которое партия получила в Палате общин канадского парламента на последних всеобщих выборах, или пропорционально числу поданных за партию голосов избирателей, если она не получила представительства в парламенте. При этом политические партии, зарегистрированные впервые и не участвовавшие в последних парламентских выборах, могут на основании законодательства о радиовещании купить в целом 39 минут эфирного времени. Помимо эфирного времени, которое партии могут получить за плату, канадским Законом о выборах предусмотрено и обязательное предоставление бесплатного эфирного времени всем участникам избирательного процесса.

Законодательство такой демократической страны, как Мексика, устанавливает, что из общего времени, принадлежащего государству в радиовещании и на каналах телевидения, каждая политическая партия получает ежемесячно по 15 минут эфирного времени в каждом из этих средств массовой информации. При этом обязательным условием

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

является то, что политические партии должны использовать не менее половины всего эфирного времени в период избирательной кампании на разъяснение своей предвыборной платформы.

Следует отметить, что Избирательный кодекс Мексики, например, устанавливает норму, в соответствии с которой в период избирательной кампании по выборам президента Мексиканских Соединенных Штатов общее время передач для всех политических партий составляет до 250 часов на радио и 200 часов на телевидении, а в период избирательной кампании по выборам в Национальный конгресс время передач на радио и телевидении для политических партий по сравнению с указанной выше нормой сокращается вдвое.

В дополнение к выделяемому государством эфирному времени политическим партиям дополнительно предоставлено право реализовывать до 10 тыс. рекламных вставок на радио и до 400 на телевидении продолжительностью до 20 секунд каждая, которые должны быть распределены равномерно по месяцам избирательной кампании. При этом законодательством установлено, что общие затраты на рекламные вставки не могут превышать 20% от общего государственного финансирования политических партий на избирательную кампанию в год президентских выборов и 12%, во время выборов депутатов Национального конгресса. Рекламные вставки, которые не были использованы в установленный месяц, не могут использоваться в последующем. Распределение эфирного времени, в том числе и времени рекламы, осуществляется в зависимости от представительства партий в Национальном конгрессе.

Необходимо отметить, что при ведении агитации по радио и телевидению политические партии, коалиции и кандидаты должны избегать любого проявления оскорблений, клеветы или очернительства, которые могут дискредитировать кандидатов, политические партии, государственные институты и третьих лиц. Любое нарушение положений Избирательного кодекса Мексики по вопросам предвыборной агитации влечет применение довольно серьезных мер ответственности.

Современное зарубежное избирательное право характеризуется *внедрением развитой системы избирательных технологий*, в которую вовлечены сотни тысяч человек: активисты и члены избирательных комиссий, руководящие партийные органы, чиновники государственного аппарата, кандидаты на выборные должности, действующие депутаты, правоохранительные органы, вся судебная система и специальные суды по избирательным делам, массовые общественные организации, иностранные наблюдатели и т.п.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Все эти субъекты избирательного процесса создают целую индустрию выборов, которая базируется на экономической, финансовой, идеологической и других основах с привлечением серьезных финансовых и иных средств.

Вполне естественно, что одним из основных показателей значимости выборов в зарубежных странах является то, что в абсолютном большинстве стран проведение любой избирательной кампании превращается в серьезное внутриполитическое событие, причем иногда с непредсказуемым результатом. Избирательные кампании, как и любые массовые общественные мероприятия, имеют наряду с положительными и отрицательные черты, и среди наиболее серьезных негативных явлений избирательного процесса – растущий объем коррупции на выборах.

Многие зарубежные государства, столкнувшись на практике с таким явлением, пытаются противопоставить ему различные меры антикоррупционного характера, в том числе и ужесточение санкций за подобного рода правонарушения.

К категории коррупционных правонарушений законодательство относит в первую очередь взяточничество. Лицо объявляется виновным во взяточничестве, если оно прямо или косвенно, само или через других лиц передает деньги, оказывает услуги или обеспечивает получение должности избирателю или иному лицу, действующему в интересах избирателя, с тем чтобы последний проголосовал определенным образом или воздержался от голосования. Коррупция означает не только фактическую передачу денег, но также передачу их в качестве займа, согласие передать или обещание передать денежную сумму взаймы, а также передачу денег какому-либо лицу, с тем чтобы оно использовало их по своему желанию для подкупа избирателей. Наряду с кандидатами и их представителями ответственность наступает и в отношении избирателей, которые были уличены в получении денежных средств до, во время или после окончания голосования.

В законодательстве ряда стран появились нормы ответственности за новые составы правонарушений, в частности за так называемое угодничество, которое включает в себя организацию за счет кандидата обедов и развлекательных мероприятий для избирателей с целью получить их голоса на выборах. При этом каждый избиратель, если он сознает, что подвергается коррупции, но принимает угощение, напитки и т.д., также признается виновным в этом правонарушении. Кроме того, законодательные нормы расширили понятие «давление на избирателей», включив сюда не только применение или угрозу применения силы в отношении избирателя, но и другие формы воз-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

действия. Нарушением избирательного законодательства признается и организация перевозки избирателей к месту голосования и обратно. Так, согласно Закону «Об осуществлении политических прав», действующему в Египте, наказанию в виде тюремного заключения или штрафу в размере 500 египетских фунтов будет подвергнут тот, кто «предоставляет, предлагает или способствует получению выгод какому-либо лицу для него лично или для третьих лиц, чтобы принудить кого-либо проголосовать определенным образом или воспрепятствовать ему проголосовать определенным образом, а также тот, кто получает или требует выгод любого рода для себя или для третьих лиц».

Избирательное законодательство вводит наказания за нарушения в период голосования избирателей. В частности, запрещено кому-либо вмешиваться в процесс голосования избирателей, каким-либо образом пытаться выяснить, а равно разглашать информацию о том, за какого кандидата отдал свой голос избиратель, прямо или косвенно побуждать голосующего показать свой бюллетень после того, как тот сделал отметку, позволяющую узнать имя кандидата, за которого он голосовал или не голосовал. Лицо, оказывающее помощь слепому, не должно информировать кого-либо о том, как проголосовало такое лицо. Обычно устанавливается запрет на публикацию сообщений о процессе голосования. Вводится также запрет на перевозку избирателей к месту голосования и обратно.

Серьезные нормы по борьбе с коррупцией на выборах приняты в абсолютном большинстве современных государств, причем коррупционные правонарушения на выборах постепенно переходят в разряд правонарушений значительно большей тяжести, чем раньше. Законодательством Канады, например, лица, осужденные по статье «Коррупция», в течение семи лет после отбытия наказания не могут быть выдвинуты на выборные должности в государственных структурах.

По избирательному законодательству Аргентины (одному из наиболее жестких в этом отношении) назначается тюремное заключение от одного до трех лет лицам, которые, применяя насилие или угрозы, принуждают к участию в избирательной кампании; принуждают избирателя голосовать определенным образом; ограничивают чью-либо свободу, с тем чтобы воспрепятствовать участию в избирательной кампании, и лицам, совершившим другие аналогичные преступления. При этом законодательством предусмотрено для тех, кто совершает какие-либо деяния, наказуемые в соответствии с нормами избирательного законодательства, назначение в качестве дополнительного наказания лишения политических прав от одного года до десяти лет.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Такие детальные санкции в отношении лиц, совершивших правонарушения на выборах, в последнее время стали также отличительной чертой зарубежного избирательного права.

Еще одной важной особенностью современного развития избирательного права зарубежных стран стало *серьезное увеличение значения государственных органов, проводящих избирательные кампании*.

Законодательство стало более четко определять их место в общей системе государственного механизма, устанавливать порядок их формирования, структуру, объем полномочий и ответственность. Конституции латиноамериканских стран провозглашают органы, осуществляющие полномочия по проведению выборов, даже в качестве отдельной независимой отрасли власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Такая электоральная власть (*poder electoral*), например, по Конституции Венесуэлы 1999 г., руководствуется принципами структурной независимости, функциональной и бюджетной автономии, департизации избирательных органов, беспристрастности гражданского участия, децентрализации электоральной администрации, прозрачности и быстроты акта голосования и подсчета голосов.

Закрепляемая данной Конституцией электоральная отрасль власти обладает такими важнейшими полномочиями, как объявление выборов полностью или частично недействительными, регистрация политических организаций для участия в выборах, контроль над фондами этих организаций и осуществление проверки источников их финансирования и т.п.

В дополнение к органам электоральной власти формируется избирательная юстиция, куда входят Верховный суд по избирательным делам или одна из его палат, а также целая система нижестоящих судов со специальной юрисдикцией по проблемам избирательного права и избирательных систем.

Такая усложненная система контроля избирательных кампаний преследует цель обеспечить демократизм выборов, пресечение избирательных правонарушений и обеспечение в полном объеме конституционных прав граждан.

§ 3. Организация и порядок проведения выборов

Конституции и избирательное законодательство зарубежных стран довольно детально регламентируют порядок подготовки, организацию и проведение выборов, проведение необходимых сопутствующих им

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

мероприятий. От того, насколько организованно и четко проведены все предшествующие голосованию мероприятия, зависит конечный результат выборов и минимальное число избирательных споров и конфликтов. Во всю организационную деятельность по проведению выборов обычно включены специальные избирательные органы, которые возглавляют и регулируют эту деятельность, представители государственного аппарата, судебной системы, правоохранительных органов, политические партии и кандидаты на выборные должности, наблюдатели на выборах и т.д.

Организация выборов в значительной степени зависит от того, какой вид выборов проходит в стране. Наиболее распространенный вид выборов – очередные, которые проводятся в специально установленные конституцией или законом сроки или по истечении полномочий выборного государственного органа или должностного лица.

Если конституцией или законодательством страны установлена твердая дата проведения очередных выборов (например, по Конституции США президентские выборы проводятся «в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года»), специальной декларации правительства или акта главы государства о назначении выборов обычно не требуется. Если же законодательство предусматривает только дату вступления в должность избранного должностного лица или дату начала первой сессии избранного законодательного органа, официальное назначение даты выборов необходимо. Избирательный кодекс Мексики, например, устанавливает дату голосования – первое воскресенье июля года, в котором заканчиваются полномочия соответствующих органов государственной власти и должностных лиц, поэтому в этом случае специального дополнительного законодательного установления даты выборов не предусмотрено. В обязательном порядке требуется назначение главой государства или актом правительства даты выборов при проведении внеочередных или частичных (дополнительных) выборов. Внеочередные или досрочные выборы проводятся в парламентарных монархиях и республиках в случае досрочного роспуска парламента (или его нижней палаты) по требованию правительства, оформленному специальным актом главы государства. Как правило, досрочные выборы в парламент следуют за правительственным кризисом, вызванным разногласиями в коалиционном правительстве или получением правительством вотума недоверия в результате голосования в парламенте. Внеочередные выборы могут проводиться в законодательные органы субъектов федерации или в органы местного самоуправления в случае их досрочного роспуска.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Дополнительные (частичные) выборы могут проводиться при появлении депутатских вакансий (в случае смерти, отставки депутата, физической неспособности его занимать данный пост) или когда выборный орган обновляется по частям (частичные выборы).

Проведению любой формы выборов предшествует ***избирательная кампания***, т.е. специальный комплекс мероприятий, осуществляемых государственными органами и политическими партиями. Избирательное законодательство устанавливает стадии процесса, под которым понимаются *совместные действия, установленные конституциями и избирательными законами и реализуемые избирательными органами, национальными политическими партиями и гражданами, целью которых является периодическое обновление состава законодательной и исполнительной власти*. Избирательный процесс предусматривает следующие большие **этапы**: подготовка выборов; избирательная кампания; установление результатов голосования и действительности выборов; заключение и декларация действительности выборов и объявление избранных кандидатов. Избирательная кампания регулируется специальным законодательством, и ее правовое оформление включает в себя акты различных государственных органов (главы государства, парламента, правительства и т.д.).

Официально избирательная кампания начинается со дня установления или объявления даты голосования и продолжается в течение установленного законом срока. Значительная роль в избирательной кампании отводится предвыборной агитации за выдвинутых кандидатов или в целом за политические партии. Такая агитация очень разнообразна и включает в себя обязательное проведение многочисленных предвыборных митингов и собраний, встреч кандидатов с избирателями, расклейку лозунгов, афиш, объявлений, печатание статей, буклетов, портретов, изготовление и раздачу символов и значков, выступления по радио и телевидению.

Законодательство зарубежных стран регулирует вопросы, связанные с предвыборной агитацией. Например, ст. 318 Закона о выборах 2003 г. Канады под предвыборной агитацией понимает «доведение в любой форме до сведения широкой публики в период проведения избирательной кампании материалов в поддержку или против зарегистрированной партии, какого-либо кандидата, включая материалы, в которых определяются позиции по вопросу, с которым ассоциируется зарегистрированная партия или кандидат». В предвыборной агитации запрещается принимать участие иностранцам, а также использовать для этих целей различные электронные средства,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

расположенные за пределами Канады. При ведении агитации объем предоставляемого зарегистрированным партиям агитационного времени должен быть прямо пропорционален количеству мест, которое партия получила в палате общин на последних выборах, или количеству полученных ею голосов. Однако эфирное время, выделяемое одной политической партии, не должно превышать 50% эфирного времени, предоставляемого всем другим партиям. Ставки оплаты эфирного времени не могут превышать минимальные, установленные для других пользователей эфирного времени. В упомянутом канадском Законе о выборах содержатся предписания о том, что для ведения предвыборной агитации в электронных средствах массовой информации должно выделяться «лучшее эфирное время». Помимо эфирного времени, которое партии могут получить за плату, законодательством предусмотрено выделение участникам избирательного процесса бесплатного времени.

Возможность использования политическими партиями и отдельными кандидатами средств массовой информации в предвыборной агитации часто имеет решающее значение. В условиях сильной политической обработки населения победа кандидата даже на самый высокий государственный пост зависит от факторов не только объективного (политико-экономического), но и субъективного характера. Значительное влияние на распределение голосов избирателей могут иметь чисто личные качества кандидата, его удачные предвыборные речи и обещания, хорошо организованные турне по избирательному округу или по стране в целом. Очень часто согласно традициям политической культуры кандидат, особенно на высший государственный пост, должен иметь соответствующий имидж. Традиционно считается, что кандидат должен пользоваться популярностью, иметь «демократическое происхождение», слыть патриотом. В его политической биографии желательны эффектные выступления одновременно и в защиту профсоюзов, и в защиту бизнеса; он должен выглядеть энергичным борцом с бюрократией, коррупцией и преступностью, быть примерным семьянином и обладать хорошим здоровьем.

Во многих зарубежных странах сама обстановка проведения избирательной кампании часто ограничивает ее справедливый, демократический характер и исход. В ней часто процветают политическая коррупция, неприкрытый подкуп избирателей и различных должностных лиц, чиновников, ведающих проведением выборов, присутствуют факты нарушения избирательного законодательства, акты насилия на выборах, многочисленные злоупотребления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Избирательная кампания в зарубежных странах невозможна без значительных финансовых расходов политических партий и кандидатов на выборные должности. В большинстве зарубежных стран законодательством устанавливается верхний предел финансовых расходов политических партий на избирательную кампанию в пользу своих кандидатов, превышение которых влечет за собой определенные санкции. На деле очень часто кандидаты политических партий нарушают эти положения.

Для проведения избирательной кампании территория страны обычно делится на *избирательные округа*, а те в свою очередь на *избирательные участки*. Такое деление устанавливается специальными законами, актами правительства или органов местного самоуправления. Этими актами обычно устанавливается и число мандатов, подлежащих замещению в каждом избирательном округе. Традиционно в зарубежных странах применяется деление на многомандатные (полиноминальные) избирательные округа, от которых избирается сразу по нескольку депутатов, и одномандатные (униноминальные), от которых избирается по одному депутату. Редко встречающейся разновидностью избирательных округов является единый избирательный округ, охватывающий сразу всю страну и от которого избираются сразу все депутаты парламента.

Для контроля за ходом проведения избирательной кампании организуются специальные органы, состоящие из центральных избирательных органов, функции которых в ряде государств (Италия, Великобритания и др.) возложены на министерство внутренних дел, или центральные избирательные комиссии, включающие представителей политических партий и действующие под руководством представителя государственного аппарата, или же в составе только государственных служащих, фактически несменяемых. В США, например, руководство подготовкой выборов находится в компетенции органов отдельных штатов. Помимо центральных избирательных органов существуют окружные избирательные органы, тогда их функции могут выполнять специальные чиновники государственного аппарата, именуемые «уполномоченными по выборам». В ряде стран (Италия, ряд штатов США) в эти комиссии могут входить чиновники, судьи или депутаты местных выборных органов. Участковые избирательные органы назначаются либо вышестоящими избирательными органами, либо органами местного самоуправления и могут включать в свой состав чиновников государственного аппарата или представителей крупнейших политических партий. Таким образом, в общей схеме контроля за организацией и проведением выборов решающая роль отводится

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

чиновникам государственного аппарата, в частности министерства внутренних дел, или специально назначенным уполномоченным или инспекторам по выборам. В функции этих уполномоченных входит проведение в жизнь избирательных законов на территории своего избирательного округа, общий контроль за регистрацией избирателей, процессом голосования и т.д.

Регистрация или составление списков избирателей осуществляются местными избирательными комиссиями. Ряд стран предусматривает, что избиратели сами должны заботиться о включении их в списки для голосования (США, Великобритания, страны Латинской Америки). Во многих европейских странах включение избирателей в списки является обязанностью органов местного самоуправления. И в том, и в другом случае избирательный список может носить временный характер (составляемый перед каждыми выборами заново) или постоянный (перед очередными выборами лишь частично обновляемый).

Регистрации граждан придается большое значение, поскольку только с ее помощью возможно установить примерное количество потенциальных избирателей. Избирательное законодательство устанавливает общую процедуру и правила регистрации граждан в специальном избирательном реестре. Все документы, сведения и информация, которую граждане предоставляют в реестр избирателей в соответствии с нормами конституции и действующего законодательства, должны быть строго конфиденциальны и не могут быть преданы гласности, кроме случаев, оговоренных в законе. Записи в реестре избирателей включают в себя основные сведения о гражданине, включая даже род занятия. Руководство избирательного реестра следит за тем, чтобы каждый избиратель был зарегистрирован только один раз. После официальной регистрации избиратели должны посетить специальные пункты, где они получат специальные карточки для голосования с фотографией.

При получении карточки для голосования избиратель должен расписаться, а в некоторых странах даже оставить отпечаток пальца. Чиновники, ведающие реестром избирателей, следят за тем, чтобы граждане, не получившие свои карточки для голосования, не были внесены в избирательные списки. Списки граждан, получивших карточки для голосования, распределяются по избирательным округам и избирательным участкам. Списки избирателей могут быть переданы политическим партиям для ознакомления и высказывания замечаний, которые должны быть рассмотрены. Местные подразделения избирательного реестра обеспечивают ознакомление граждан каждого избирательного округа с содержанием списков избирателей. Избиратели в свою очередь в случае

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

обнаружения неточностей в списках или в случае изменения каких-либо своих личных данных обязаны об этом официально заявить.

Регистрация избирателей и составление списков, как правило, заканчиваются за определенный срок до даты выборов (в некоторых странах даже за несколько месяцев). Это означает, что лица, официально не зарегистрированные в избирательных списках, не могут участвовать в голосовании, поскольку положения избирательных законов запрещают вносить новых избирателей в списки после окончания официальной регистрации. На практике это означает еще одно ограничение принципа всеобщности избирательного права граждан.

Законодательству некоторых зарубежных стран известен институт так называемых официальных наблюдателей, когда кандидат на выборную должность может назначить в день голосования на избирательные участки, где он баллотируется, своего представителя, который по закону должен следить за ходом голосования и подсчетом бюллетеней. «Официальные наблюдатели» имеют право выражать протест по поводу замеченных ими нарушений избирательных законов или порядка голосования. Внешне институт «официальных наблюдателей» выглядит как демократическое учреждение, призванное осуществлять как бы своеобразный контроль за работой правительственных чиновников и других лиц, ведающих проведением выборов, и гарантировать беспристрастные результаты голосования. Фактически же «официальные наблюдатели» – это дополнительное звено в цепи официальных и неофициальных агентов баллотирующихся в данном округе кандидатов, которое может привести к увеличению количества правонарушений.

Особой и довольно своеобразной формой государственного контроля за ходом избирательной кампании и проведением голосования является существование в некоторых зарубежных странах специальных судебных органов – судов по избирательным делам, создание и функционирование которых предусмотрено даже текстами конституций или специальным законодательством. В состав этих судов, как правило, входят назначаемые правительством профессиональные судьи, представительства избирательного корпуса или политических партий в них не предусмотрено. Функции судов по избирательным делам (Мексика, Аргентина и др.) состоят в установлении общего порядка деления страны на избирательные округа, в контроле за правильностью составления списков избирателей, в установлении даты выборов, официальной регистрации кандидатов, в утверждении результатов голосования или их аннулировании, в выдаче избранным депутатам мандатов и т.д. В компетенцию этих судов входит также проведение

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

специального судебного разбирательства действий лиц, совершивших различные правонарушения, связанные с избирательной кампанией. В отдельных случаях судам по избирательным делам предоставлены полномочия по толкованию действующих избирательных законов, разработке и подготовке новых законопроектов. Важнейшая функция, формально – судебная, а практически – чисто политическая, – это регистрация политических партий для участия в избирательной кампании или отказ в такой регистрации, что равносильно наложению судебного запрета на деятельность политической партии.

Избирательное законодательство закрепляет общие принципы, которыми должна руководствоваться политическая партия в своей деятельности, чтобы быть официально зарегистрированной и получить право участия в выборах. Эти принципы включают в себя: обязанность соблюдать конституцию, уважать действующие законы и устанавливаемые ими институты; провозглашаемые партией цели политического, экономического и социального характера; обязанность не заключать акты или соглашения, которые могут поставить партию в зависимость от каких-либо международных организаций, учреждений или иностранных политических партий, а равно как не обращаться и не получать в любом виде экономическую, политическую или пропагандистскую помощь, предоставляемую иностранными физическими и юридическими лицами, а также национальными юридическими лицами, которым действующее избирательное законодательство запрещает финансировать политические партии; обязанность партии осуществлять свою деятельность мирными средствами и демократическими способами.

При регистрации партия должна отвечать определенным требованиям. В частности, например, мексиканское избирательное законодательство требует, чтобы партия предоставила декларацию принципов и устав, насчитывала не менее 3 тыс. членов как минимум в 10 субъектах федерации или по 300 членов не менее чем в 100 одномандатных избирательных округах. При этом общее число членов партии в стране не может быть менее 0,13% состава федерального избирательного списка, который был использован на очередных общефедеральных выборах, непосредственно предшествовавших регистрации данной партии.

Важнейшим этапом избирательной кампании является выдвижение кандидатов на выборные должности. Порядок их выдвижения регулируется специальным избирательным законом. На практике применяется несколько способов выдвижения кандидатов на выборные должности. Один из самых распространенных – подача специального заявления, подписанного самим кандидатом в соответствующий, установленный

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

законодательством орган. Иногда такое заявление необходимо скрепить подписями нескольких избирателей. Другой способ предполагает подачу официальной петиции от имени партии или от группы избирателей. Система петиций применяется в Швейцарии, ряде штатов США и т.д. В Италии, например, кандидатуры выдвигаются исключительно политическими партиями и организованными политическими группами, которые должны согласно избирательному закону направить в Министерство внутренних дел за 62 дня до выборов избирательные эмблемы с точным названием своей партии или группы; заявка рассматривается в течение трех дней. В период с 55-го по 45-й день до выборов происходит выставление в избирательных округах списков кандидатов. По закону число кандидатов каждого списка в избирательном округе должно составлять не менее трех и не более общего числа депутатов, избираемых по округу. Один и тот же кандидат может быть выставлен не более чем в трех избирательных округах по спискам одной и той же партии или группы. Список кандидатов, выдвинутых в избирательном округе, должен быть скреплен подписями от 50 до 1000 избирателей данного избирательного округа и содержать избирательную эмблему соответствующей партии или группы. В период с 45-го по 40-й день до выборов центральное бюро избирательных округов рассматривает и утверждает представленные списки кандидатов. Решения этих бюро об отклонении избирательных списков могут быть обжалованы в общенациональное центральное избирательное бюро, которое в 3-дневный срок принимает решение по жалобе. После утверждения всех избирательных списков изготавливаются избирательные бюллетени.

Особым способом выдвижения кандидатов является процедура первичных выборов – праймериз, осуществляемая в США. Это своего рода первичная проба политических сил, предварительная оценка популярности того или иного кандидата.

В ряде стран обычно при регистрации кандидата на выборные должности от него требуется заполнение так называемого кандидатского сертификата. Ни один голос, поданный за лицо, не заполнившее кандидатский сертификат, не учитывается при подсчете голосов. Сертификат – это официальное свидетельство того, что данное лицо выдвинуто кандидатом на ту или иную выборную должность. Обычно заполняющий сертификат обязан заявить в нем, что настоящим он выдвигает свою кандидатуру на ту или иную должность, что он не лишен по закону права избрания на эту должность, здесь же он обязан назвать политическую партию, к которой официально принадлежит, и свой почтовый адрес для различных избирательных целей. Но на практике

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

при любой форме выдвижения кандидатов фактическое назначение осуществляется руководством тех или иных политических партий. Кандидат, выдвинутый группой «независимых» избирателей, может, как правило, рассчитывать на успех только в случае поддержки политической партии и ее избирательного аппарата, а сами так называемые независимые кандидаты, официально не связанные с политическими партиями, могут рассчитывать на победу только в результате резкого размежевания сил внутри политических партий или собственной личной популярности и громадных финансовых возможностях.

Избирательная кампания в зарубежных странах завершается голосованием.

Конституции закрепляют как более демократическую процедуру тайное голосование. В большинстве стран избиратели голосуют с помощью избирательных бюллетеней. Избиратель сам лично заполняет бюллетень или делает на нем соответствующие пометки, а затем опускает его в урну. В некоторых странах (ряд штатов США, например) для голосования избирателей используются специально сконструированные избирательные машины, которые обычно исключают манипуляции голосами избирателей. Избиратель голосует в изолированной кабине путем нажатия специальных рычажков.

Голосование осуществляется в установленное законом время, и оно не может быть приостановлено, за исключением возникновения обстоятельств непреодолимой силы. В случае возникновения таких обстоятельств избирательная комиссия действует в соответствии со специальной инструкцией. Избиратели голосуют в том порядке, в каком они появляются перед членами избирательной комиссии, при обязательном предъявлении карточки для голосования. Если избиратель внесен в избирательный список и предъявил свою карточку для голосования, председатель избирательной комиссии вручает ему бюллетень для голосования, с тем чтобы избиратель в отдельном помещении свободно и в секретном порядке отметил в бюллетене политическую партию или отдельного кандидата, за которого он голосует.

Те избиратели, которые не умеют читать или не способны физически пометить свой бюллетень, могут прибегнуть к помощи любого лица, которому они доверяют и которое их сопровождает. Затем избиратель складывает вдвое свой бюллетень и опускает в урну. В некоторых странах используются специальные конверты для голосования бюллетенями, которые затем опускаются в урну. Секретарь избирательной комиссии делает в списке избирателей отметку «проголосовал», помечает карточку для голосования и возвращает ее избирателю.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В некоторых странах используются несмываемые в течение нескольких дней чернила, которые наносятся на большой палец правой руки, чтобы проголосовавший избиратель не смог проголосовать вторично на другом избирательном участке. Не разрешен доступ на избирательный участок лиц с ограниченными умственными возможностями, находящихся в алкогольном или наркотическом опьянении, а также в масках, загримированных или вооруженных.

В подавляющем большинстве зарубежных стран применяется так называемая система официальных бюллетеней, при которой бюллетени изготавливаются уполномоченными государственными органами по установленному образцу. В некоторых государствах действует система неофициальных бюллетеней, отпечатанных самими партиями. Политические партии могут использовать определенную символику или цвет, что позволяет избирателям, особенно неграмотным, легче ориентироваться среди партийных группировок или отдельных кандидатов. Законодательство отдельных стран допускает возможность голосования избирателей по почте и голосование представителей за неграмотных и больных. Например, законом о выборах Швеции разрешается голосование не на избирательном участке, а дома или на почте. В этом случае надлежащим образом оформленные избирательные бюллетени, которые можно получить у почтальона, запечатываются в специальный конверт. При этом оформляется доверенность на передачу избирательных бюллетеней через близкого родственника или почтальона. Доверенность должна быть скреплена подписью свидетелей, подтверждающих, что проголосовал сам избиратель.

§ 4. Определение результатов голосования и избирательные системы

Важнейшим этапом выборов является определение результатов голосования, которое включает подсчет поданных и признанных действительными бюллетеней и определение победителей. Процедура эта производится в масштабах избирательного округа специальными органами, осуществляющими общий надзор за проведением выборов: избирательными бюро, избирательными комиссиями и т.д., включающими, как правило, определенное количество специальных счетчиков. Если необходимо получить результаты голосования в масштабах всей страны, подсчитанные бюллетени в избирательных округах направляются в центральные органы по проведению выборов, где и суммируются. Закон, как правило, запрещает задерживать или откладывать подсчет

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

голосов, и он начинается сразу же после официального окончания голосования.

При подсчете голосов члены руководящего органа избирательного участка определяют: общее число избирателей, проголосовавших на избирательном участке; число голосов, поданных в пользу каждой политической партии или отдельных кандидатов; число голосов, аннулированных избирательной комиссией данного участка; количество бюллетеней, оставшихся неиспользованными.

В качестве недействительного рассматривается бюллетень, опущенный в урну, но в котором не отмечен ни один из квадратов напротив фамилии кандидата, или политической партии, или коалиции партий. Неиспользованными считаются те бюллетени, которые были переданы в избирательную комиссию перед голосованием, но не были использованы избирателями.

При определении действительности или недействительности голосов действуют следующие правила:

– считается действительным бюллетень с отметкой, сделанной избирателем в одном квадрате, напротив которого обозначена фамилия кандидата, или эмблема партии, или эмблемы партий, входящих в коалицию;

– считается недействительным бюллетень, если отметка в нем сделана в форме, неразличимой для ее определения;

– голоса, поданные в пользу незарегистрированных кандидатов, включаются в отдельный акт.

Сама система подсчета голосов регулируется в ряде случаев специальными Правилами оценки избирательных бюллетеней, содержащими основные направления, по которым должно производиться определение действительности избирательного бюллетеня, условия признания его испорченным и т.д. При подсчете голосов широко используется электронно-вычислительная техника, но даже она не в состоянии ликвидировать систему злоупотреблений при подсчете голосов. Как правило, в практике проведения выборов самое большое количество протестов по нарушению избирательных законов предъявляется именно в отношении процедуры подсчета голосов и определения победителей.

Наиболее частые нарушения правил подсчета голосов могут сводиться к следующему:

а) искусственное увеличение числа поданных в избирательном округе бюллетеней, когда при подсчете оказывается бюллетеней больше, чем зарегистрированных избирателей. Выход из такого положения, когда выборы следовало бы признать недействительными, избирательные комиссии

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

находят в следующем: наугад уничтожают столько бюллетеней, насколько их количество превышает количество зарегистрированных избирателей, и затем начинается официальный подсчет оставшихся бюллетеней; в ряде случаев это противоречит избирательному законодательству, но позволяет избежать ситуации, при которой голосование будет признано недействительным с последующими правовыми последствиями;

б) искусственное увеличение числа поданных голосов за одного какого-либо кандидата, т.е. прямая фальсификация результатов голосования, что чревато уголовным преследованием;

в) прямая приписка голосов, поданных за одного кандидата другому кандидату, или дополнительная подача голосов за «желательного» кандидата. Разумеется, такие приемы подсчета голосов являются прямым искажением волеизъявления избирателей и представляют собой грубое нарушение избирательных законов, за что может последовать уголовная и иная формы ответственности.

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

Мажоритарная система предполагает, что для избрания кандидат должен получить большинство голосов избирателей данного округа или страны в целом, если речь идет о выборах президента. Она может применяться в *одномандатных округах*, и тогда каждая партия выставляет только одного кандидата и избиратель голосует за кандидата той или иной партии. Если система большинства применяется в *многомандатных округах*, партия выставляет сразу целый список своих кандидатов и избиратель голосует не за отдельных кандидатов, а за партийный список в целом. Партийный список, собравший большинство голосов, забирает все мандаты по данному округу.

Мажоритарная система предусматривает распределение мандатов таким образом, что кандидат или политическая партия, получившая в данном избирательном округе большинство голосов, получает мандат или все мандаты от данного округа.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Мажоритарная избирательная система не в состоянии адекватно отразить действительную расстановку политических сил на выборах, поскольку ее основное назначение состоит в обеспечении стабильности существующей системы. Обычно мажоритарная система имеет две разновидности, которые различаются тем, какое большинство голосов лежит в их основе: абсолютное или относительное. *Мажоритарная система абсолютного большинства* предусматривает, что победитель на выборах должен получить больше половины всех признанных действительными голосов в данном округе (50% плюс один голос). Такая система применяется на выборах президентов в ряде латиноамериканских стран, но на практике она малоэффективна и часто нерезультативна, поскольку, чтобы собрать больше половины голосов избирателей в первом же туре голосования, отдельному кандидату или политической партии необходимо обладать очень большим влиянием в избирательном округе или в целом в стране. Если никто из баллотирующихся кандидатов не соберет требуемого большинства голосов, закон может предусмотреть проведение второго тура голосования, к участию в котором допускаются два кандидата, собравшие наибольшее количество голосов в первом туре. Из двух кандидатов победителем становится тот, который получил голосов больше, чем его соперник. Поскольку в данном случае другие кандидаты к баллотировке вторично не допускаются, победитель собирает абсолютное большинство голосов. В некоторых случаях законом может быть предусмотрено проведение второго тура в виде повторных выборов. Такая процедура может иметь несколько разновидностей, в частности в перебаллотировке могут участвовать все кандидаты из первого тура или из нее могут быть исключены лица, собравшие в первом туре менее установленного минимума голосов. Избранным в данном случае при перебаллотировке нескольких кандидатов считается тот, кто соберет голосов больше, чем любой другой, но не обязательно больше половины. Наконец, особым способом перебаллотировки считается такой, когда вопрос о выборах кандидата вместо проведения второго тура голосования избирателей переносится на голосование высшего законодательного органа власти. В данном случае для участия в выборах допускаются два кандидата, собравшие наибольшее число голосов в первом туре голосования избирателей. Избирательные законы некоторых стран предусматривают гипотетический случай, когда голоса во втором туре разделились бы абсолютно поровну: тогда победителем становится или старший по возрасту, или кандидатам предлагают бросить жребий, что на практике не встречается.

Более результативной с точки зрения определения победителей на выборах является *мажоритарная система относительного большин-*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ства (США, Великобритания, Канада, Индия и др.), когда победителю достаточно собрать голосов больше, чем любой другой претендент, но не обязательно больше половины.

Мажоритарная система относительного большинства, основанная на принципе «первый получает пост» (*First past the post*), действует на общегосударственном уровне в Великобритании. Каждый из 659 избирательных округов представлен в парламенте одним депутатом. При этом побеждает кандидат, получивший наибольшее количество голосов (вне зависимости от того, наберет он более 50% голосов избирателей или нет). Партия, получившая большинство мест в Палате общин, формирует правительство. Эта система применяется также на местных выборах в Великобритании (за исключением Северной Ирландии).

Вторая партия формирует «теневой» кабинет оппозиции. Существенным недостатком данной избирательной системы является то, что она не дает возможности малым партиям быть представленными в Палате общин, а также то, что при применении этой системы происходят значительные потери голосов избирателей, поданные за другие партии, которые не провели своих депутатов в парламент.

Более половины голосов при системе относительного большинства необходимо набрать кандидату, если на выборах в данном избирательном округе баллотируются только два кандидата. Если же выдвинут всего один кандидат, голосование не проводится и данный кандидат провозглашается победителем без проведения выборов. Насколько эта разновидность мажоритарной системы искажает волеизъявление избирателей, можно проиллюстрировать следующим примером. Предположим, в избирательном округе проводятся выборы по системе одноименного голосования, т.е. за одно депутатское место борются 4 политические партии (в округе – 300 тыс. избирателей). Кандидат партии «А» получил 80 тыс. голосов, партии «Б» – 70 тыс., партии «В» – 110 тыс., партии «Г» – 40 тыс. голосов. Побеждает кандидат партии «В»: он получил голосов больше, чем любой другой кандидат в отдельности, хотя абсолютное большинство избирателей (190 тыс.) проголосовало за других кандидатов, т.е. против него. Совершенно очевидно, что в условиях действия этой системы победитель выражает волю меньшинства избирателей данного округа. Голоса, отданные кандидатам других политических партий, фактически пропадают. Если избирательное законодательство разрешает блокирование партий и выставление единого кандидата, то в данном списке партия «А» (80 тыс.) может создать блок с партией «Б» (70 тыс.) и, выставив единого кандидата, завоевать депутатский мандат относительным большинством в 150 тыс. голосов избирателей,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и тогда кандидат партии «В» (110 тыс.), набравший голосов больше, чем три другие политические партии в отдельности, депутатского мандата не получит. При мажоритарной системе относительного большинства выборы могут проводиться и списком, когда от округа избирается несколько депутатов (*плюрономинальная система*). При такой системе политические партии нацелены на то, чтобы победить в большинстве избирательных округов, хотя бы даже с минимальным преимуществом, чтобы получить все мандаты по данному избирательному округу.

Имеются и некоторые другие разновидности мажоритарной системы, в частности *мажоритарная система квалифицированного большинства*. Избирательный закон при этом предусматривает, что для избрания кандидат должен собрать значительно больше половины голосов избирателей. Но избирательная практика ряда стран показывает, что при действии любых разновидностей мажоритарной системы число депутатских мест и количество голосующих за них избирателей значительно расходятся, а сама мажоритарная система не всегда является результативной и адекватно отражающей волеизъявление избирательного корпуса.

Пропорциональная система более точно отражает соотношение политических сил во время выборов. Она предусматривает распределение мест в парламенте или в органах местного самоуправления между партиями в пропорциональной зависимости от числа поданных за них голосов избирателей. Эта система позволяет партиям быть представленными в выборных органах в соответствии со своим влиянием в политической жизни страны и популярностью среди избирательного корпуса.

Распределение депутатских мест по пропорциональной системе осуществляется в соответствии с устанавливаемой сразу после выборов *избирательной квотой* (избирательным метром). Избирательная квота определяется после подсчета общего количества поданных и признанных действительными голосов путем деления этого количества голосов на число выборных мест, приходящихся на данный избирательный округ. Например, если в округе подано 300 тыс. голосов (для простоты вычисления цифры округлены) и подлежат замещению 5 депутатских мест, то избирательная квота (метр) будет равна 60 тыс. (300:5). При использовании *способа единого числа* законом заранее устанавливается единое для всех округов число голосов, необходимое для избрания одного депутата вне зависимости от количества голосов, поданных в разных избирательных округах. После определения избирательной квоты каждый партийный список получает столько мандатов, сколько таких квот укладывается в собранном им количестве голосов. Например, в избирательном округе (с 300 тыс. избирателей) за 5 депутатских мест

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

боролись 4 политические партии («А», «Б», «В», «Г»). После подсчета голосов результаты оказались следующие: за список партии «А» проголосовало 130 тыс. человек, «Б» – 90 тыс., «В» – 70 тыс., «Г» – 10 тыс. Избирательная квота – 60 тыс. Следовательно, мандаты распределяются следующим образом: партия «А» получает 2 мандата (130:60) (остаток 10 тыс. голосов), партия «Б» получает 1 мандат (90:60) (остаток 30 тыс. голосов), партия «В» тоже получает 1 мандат (70:60) (остаток 10 тыс. голосов), партия «Г» – 10 тыс. – не получает пока ни одного мандата, так как ее список не получил избирательной квоты, за нее проголосовало всего 10 тыс. избирателей. Но в соответствии с избирательной квотой распределено 4 места из 5, одно место не укладывается в квоту. В данном случае вступает в действие система наибольшего остатка, т.е. одно место должна получить партия, у которой наибольшее количество «неиспользованных» голосов избирателей. В нашем примере это партия «Б» (остаток 30 тыс.), которая и получает пятый мандат. Но это уже серьезное искажение пропорциональной системы, так как вес мандатов неодинаков (60 тыс. и 30 тыс.). В некоторых странах применяются определенные способы распределения оставшихся в избирательном округе нераспределенными мандатов на основании установленной квоты. Такие мандаты могут распределяться в соответствии с установленными правилами в масштабе объединения округов (например, в Австрии), а в Италии на выборах в палату депутатов эти места распределяются в общегосударственном масштабе. В целом ряде стран (Исландия, Дания, Швеция и т.д.) помимо мест, распределяемых по округам, в общегосударственном масштабе также распределяется определенное число мест. С целью более точного определения избирательной квоты применяют *систему наибольшего среднего*, или *систему Д'Ондта* (по имени бельгийского математика – изобретателя этой системы). В соответствии с этой системой число голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д., до цифры, соответствующей числу списков (в нашем примере до 5).

Партия «А» – 130 тыс.	Партия «Б» – 90 тыс.	Партия «В» – 70 тыс.	Партия «Г» – 10 тыс.
130:1=130	90:1=90	70:1=70	10:1= 10
130:2=65	90:2=45	70:2=35	10:2=5
130:3=43	90:3=30	70:3=23	10:3=3
130:4=33	90:4=23	70:4=18	10:4=2
130:5=26	90:5=18	70:5=14	10:5=2

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Затем полученные частные распределяют в порядке убывания: 130, 90, 70, 65, **45**, 43, 33. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов (в нашем случае 45 тыс.), является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученном этим списком числе голосов. В нашем случае партия «А» получит 2 мандата, партия «Б» – 2 мандата, партия «В» – 1 мандат, партия «Г» не получит ни одного места. Помимо системы Д'Ондта применяются различные ее разновидности, дающие более или менее приближенный к пропорциональному соотношению голосов и замещаемых мест результат. Эти системы применяются в ФРГ, Италии, Португалии, Финляндии и т.д.

Особая разновидность пропорциональной системы, применяемая в практике зарубежных стран, – *система голосования по преференциям*. Это означает, что внутри списка избиратель против фамилии кандидатов проставляет цифрами свои преференции (1, 2, 3, 4 и т.д.), т.е. кого бы он хотел видеть избранным следующим, если его кандидат не получит достаточного для избрания количества голосов. Редко встречающейся разновидностью пропорциональной системы является *панаширование*, т.е. одновременное голосование за кандидатов из различных списков (Швейцария). Панашированиe значительно искажает пропорциональную систему, поскольку в центр внимания избирателя в данном случае ставится не выбор между партиями и их платформами, а выбор между личными качествами кандидатов, вне зависимости от их партийной принадлежности. Как правило, панашированиe используют избиратели, безразличные к характеру и борьбе политических партий.

Также редко встречающейся разновидностью пропорциональной системы является система «*единого передаваемого голоса*» (Ирландия, Австралия, ряд индийских штатов). В данном случае голосование осуществляется по преференциям, и кандидат, набравший достаточное количество голосов по первым преференциям, объявляется избранным. Все остальные собранные им и оказавшиеся излишними голоса передаются кандидату, который получил наибольшее после него количество отметок о преференции. Затем процедура может быть продолжена в отношении третьего кандидата и т.д. При этой математически довольно сложной системе голоса избирателей не пропадают, а передаются как бы «по цепочке» от одного кандидата к другому. В данном случае такая система создает условия для искусственного образования необходимой избирательной квоты.

Система единого передаваемого голоса *Single Transferable Vote (STV)*, по мнению многих специалистов в области избирательного права,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

входит в число наиболее предпочтительных из всех систем. По этой системе каждый избирательный округ представляется не одним, а несколькими кандидатами. Избиратели оценивают кандидатов в порядке предпочтения, проставляя напротив имен кандидатов номера (1, 2, 3 и т.д.). Таким образом, избиратель получает возможность выбора не только партий, но и отдельных кандидатов. Например, избиратель, желающий, чтобы в парламенте были больше представлены женщины, может отдать свой голос за всех женщин, включенных в избирательный бюллетень, не принимая во внимание их партийную принадлежность и номера, под которыми они включены в бюллетень. Такая система дает избирателю наибольшую возможность выбора.

По этой системе кандидат, получивший большинство предпочтений и который не нуждается в дополнительных голосах избирателей, или кандидат, набравший слишком мало голосов, для того чтобы быть избранным, передают отданные за них голоса следующему по предпочтению кандидату. Достоинством этой системы явилось то, что голоса избирателей не пропадали, а обеспечивали плавное избрание наиболее популярных у избирателей кандидатов.

Пропорциональная система и ее разновидности применяются в Скандинавских странах, Бельгии, Греции, Италии, Австрии, Швейцарии, Израиле и т.д.

В некоторых странах наряду с применением пропорциональной системы действует законодательно установленный «заградительный» пункт, или оговорка, в соответствии с которым обязательным условием участия партии в распределении мандатов является получение ею не менее определенного процента голосов избирателей. Если партия не смогла обеспечить себе на выборах определенный процент голосов, она не допускается к участию в распределении мандатов. Такая система действует в Италии, Дании, ФРГ, Израиле, Швеции и других странах. В ФРГ, чтобы партия получила право принять участие в распределении мандатов, она должна собрать в масштабе всей страны не менее 5% признанных действительными голосов (5%-ная «заградительная» оговорка) или победить не менее чем в трех одномандатных округах. Подобного рода оговорки являются искусственным и довольно эффективным искажением пропорциональной избирательной системы.

Важное значение при пропорциональной избирательной системе придается распределению мандатов внутри списка между кандидатами одной партии. Часть стран придерживается правил *жестких списков*, когда предложенные избирателям кандидаты получают мандаты в той последовательности, в какой они перечислены в списке. Другие страны

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

(Дания, Бельгия, Австрия, Нидерланды) применяют систему *полужестких списков*, когда первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, но зато кандидаты, получившие большее число преференций, даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть передвинуты выше и получить мандат вместо кандидатов, имена которых записаны в списке выше, но которые не получили столько преференций. И наконец, в ряде стран (Швейцария, Италия) действует правило *свободных списков*, при котором решающее значение придается преференциям, проставляемым избирателями, в соответствии с которыми и осуществляется распределение депутатских мандатов. Пропорциональная система более предпочтительна для тех партий, которые имеют значительную поддержку избирателей, хотя распределение оставшихся мандатов по методу наибольших остатков не только искажает пропорциональную систему, но и может способствовать получению мест мелкими партиями.

Некоторые страны применяют ***смешанные избирательные системы***, сочетающие в себе элементы мажоритарной и пропорциональной. На такой основе происходят выборы в Бундестаг ФРГ, когда половина его депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства в половине избирательных округов, а другая половина – по пропорциональной системе по спискам, выдвигаемым партиями в каждой земле. В округе победителем объявляется кандидат, получивший относительное большинство голосов. При такой системе большинство мандатов получают крупные партии даже при незначительном перевесе сил в большинстве округов.

Особой системой можно считать ***систему дополнительного членства*** *(Additional Member System)*, по которой избирается Парламент Шотландии, Ассамблея Уэльса и Ассамблея Лондона. По этой системе каждый избиратель имеет два голоса. Один голос он отдает за представителя от избирательного округа (по мажоритарной системе относительного большинства), а второй – за партию. В результате половину или больше мест в законодательном органе получают кандидаты, избранные по мажоритарной системе. Оставшаяся часть мест распределяется между партиями по партийным спискам и независимыми кандидатами. Так, если от партии были избраны два кандидата в том избирательном округе, где по пропорциональной системе она должна иметь пять голосов, она получает дополнительные три места, которые передаются ее кандидатам по списку.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VI. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Место и роль главы государства в системе органов государственной власти

§ 2. Полномочия главы государства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VI
ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Место и роль главы государства в системе органов государственной власти

1.1. Особенности института главы государства

В системе высших органов государственной власти зарубежных органов – глава государства, парламент, правительство, Верховный суд – глава государства занимает особое положение. Все основные волевые решения принимаются этими органами, они же формируют и проводят в жизнь волю господствующих групп, через эти органы осуществляются основные государственные функции, реализуется внутренняя и внешняя политика конкретного государства. Именно общий характер этих органов, порядок их формирования и деятельность, принципы взаимоотношений между собой и с населением определяют форму правления данного государства и его государственный режим.

В этой системе глава государства занимает юридически первое место, но его фактическое положение не всегда соответствует его юридическому статусу. Поэтому его общее положение в системе государственных органов в наибольшей степени по сравнению с другими государственными органами зависит от конкретной расстановки внутриполитических сил, от факторов как объективного, так и субъективного характера. При характеристике места и роли главы государства в общей системе государственных органов следует оценивать его общий юридический статус и складывающееся в конкретный период времени его фактическое положение, которые часто не совпадают.

В настоящее время институт главы государства присутствует почти во всех зарубежных государствах, фактически это неотъемлемый признак современной государственности. И даже в том небольшом числе стран, где глава государства возглавляет коллегиальный орган (Федеральный совет в Швейцарии, Государственный совет на Кубе), глава этих коллегиальных органов выполняет обязанности главы государства, это фактически аналог главы государства. Следует отметить,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

что глава государства в современный период – это единоличный орган в отличие от парламента и правительства.

Институт главы государства восходит к феодальной эпохе. Он был присущ в первую очередь монархии, в республиках этого института долго не было. Некоторые последователи – конституционалисты – придерживаются той точки зрения, что институт главы государства характерен для монархической формы правления, а для республиканской формы правления это анахронизм, так же как и вторая палата в унитарных государствах.

Существует точка зрения, что в условиях разделения властей необходимости в институте главы государства нет, а представительские функции главы государства могут быть осуществлены и другими должностными лицами, в частности премьер-министром или канцлером, как это фактически имеет место в европейских парламентарных республиках.

В последнее время ряд отечественных исследователей (В.Е. Чиркин и др.) предлагают расширить понятие «разделение властей» и наряду с законодательной, исполнительной и судебной ввести четвертую ветвь власти – власть главы государства, особенно применительно к президентским и смешанным республикам, там, где очень значительны полномочия главы государства, и назвать эту ветвь власти «президентской». Отдавая должное такой точке зрения, отметим, что она требует дополнительного исследования и аргументации, особенно с учетом последствий применения этой концепции на практике. В настоящее время четвертая ветвь власти главы государства не введена в конституционные акты ни одной из зарубежных стран, хотя новейшие конституции ряда зарубежных стран и вводят понятия других ветвей власти (электоральной, гражданского общества, муниципальной и т.д.).

Место главы государства в механизме государственной власти определяется особенностями института главы государства, которому присущи особые условия формирования этого института, особые функции, реализуемые им в силу его конституционного статуса или фактического положения. Полномочия главы государства, устанавливаемые основным законом страны – конституцией, не могут быть переданы и осуществляться какими-либо другими государственными органами. К числу таких полномочий относится высшее представительство государства внутри страны и на международной арене, защита суверенитета, территориальной целостности и безопасности государства, охрана существующего конституционного строя, защита самой конституции, гарантий реализации конституционных прав и свобод, разрешение споров между высшими органами государства и т.д. Такие полномочия главы государства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

являются основополагающими для деятельности самого государства, для реализации его основных функций.

Юридическое положение главы государства помимо конституции устанавливается специальным органическим законодательством, обычаями и политическими традициями, а также практической деятельностью как самого главы государства, так и других высших органов государственной власти.

Фактическое положение главы государства зависит от многих факторов и может даже существенно меняться в период пребывания в должности одного и того же главы государства, Это могут быть факторы социально-экономического и политического характера, расстановки внутриполитических сил, государственного режима в стране, положения данного государства на международной арене, национальные, религиозные и другие факторы; иногда это положение зависит от специфических личных качеств главы государства, эффективности работы его аппарата и других факторов субъективного характера.

Существует несколько определений института главы государства. Довольно распространенным является определение главы государства как *высшего органа государственной власти и высшего должностного лица, занимающего центральное место в управлении государством, осуществляющего его высшее представительство внутри страны и на международной арене и символизирующего единство государства*.

Глава государства – неотъемлемая часть государственного механизма, без которого само государство не может функционировать. Главу государства можно характеризовать и как *особый государственно-правовой институт, обладающий специфическими чертами, несвойственными для других государственно-правовых институтов*. Глава государства может выступать как **монарх** в государствах с монархической формой правления или как **президент** в государствах с республиканской формой правления.

Юридические формы монархии также могут быть различными. Это может быть: единоличный монарх, унаследовавший свою должность в соответствии с установленными принципами престолонаследия (Великобритания, Испания, Швеция, Норвегия и другие страны); единоличный монарх, назначаемый королевской семьей (Саудовская Аравия, Катар, Кувейт); единоличный монарх федеративного государства, избираемый на свою должность монархами субъектов федерации (Федерация Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты); представитель британского монарха в Британском Содружестве (Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Юридические формы главы государства – президента также могут быть различными: единоличный президент, избираемый всеобщим голосованием или коллегией выборщиков (США, Франция, Португалия, Ирландия, Австрия и др.); единоличный президент, избираемый на свою должность парламентом или специальной коллегией, состоящей из членов парламента и представителей региональных частей государства (ФРГ, Италия, Индия); глава государства в республиках, возглавляющий коллегиальный орган (Швейцария, Куба). Это наиболее распространенные юридические формы главы государства, а в отдельных странах могут встречаться и другие формы, отличающиеся от указанной классификации, хотя таких стран меньшинство.

Глава государства может входить в какую-либо из ветвей власти – законодательную или исполнительную – либо не входить ни в одну из них. Например, монарх Великобритании входит в состав парламента, так же как и президент Индии. А президент США и президенты латиноамериканских республик входят в состав исполнительной ветви власти. Президенты ФРГ, Италии, Австрии и других европейских парламентарных республик не входят ни в одну из ветвей власти. По всей видимости, такой разнобой в правовом положении главы государства и различия в принадлежности его к ветвям государственной власти вызвали у ряда отечественных конституционалистов, как было указано выше, желание разработать и ввести в теорию понятие четвертой (президентской) ветви власти[1], с тем чтобы четко определить место главы государства в системе высших органов государственной власти.

1.2. Глава государства – монарх

Монархия является старейшим институтом конституционного права зарубежных стран. Дословно монархия означает «власть одного», «единовластие» (монос, архе), и в этом смысле она в наибольшей степени отвечает общей концепции главы государства как единоличного правителя в отличие от коллегиальных органов власти – парламента и правительства. В настоящее время монархических государств меньшинство (примерно $^{1}/_{16}$ всех государств мира и примерно $^{1}/_{2}$ всех европейских государств). По титульному званию: 16 королей, 3 королевы (Великобритания, Голландия, Дания), 1 император (Япония). Наиболее распространенный титул – король, из других титулов – султан (Малайзия, Оман), эмир (Кувейт, ОАЕ), великий герцог (Люксембург), князь (Лихтенштейн) и т.д.

[1] См., например: *Чиркин В.Е.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2010.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Институт главы государства – монарха характеризует прежде всего его правовое положение, которое включает в себя несколько признаков:

– наследственный принцип получения престола;

– бессрочность занятия поста монархом;

– принцип представительства, когда монарх внутри страны и на международной арене выступает по собственному праву, от собственного имени;

– неответственность монарха за осуществляемые им акты.

В данном случае действует принцип контрасигнатуры, в соответствии с которым любой акт, издаваемый монархом, должен предварительно быть завизирован премьер-министром или министром, по ведомству которого и идет данный акт. Тот, кто предварительно контрасигновал этот акт, и несет всю полноту ответственности за политические и юридические последствия осуществления данного акта. Если акт вызвал негативные последствия, ответственность возлагается не на короля, а на его подданных. Действует средневековый принцип: «король не может ошибаться, король всегда прав».

Монархия, как и олицетворяемый ею глава – монарх, – институт феодального происхождения, и, казалось бы, ему не место в технологическом XXI веке, тем не менее эта форма государственного правления достаточно устойчива и популярна. В ряде стран, являющихся ныне республиками, до сих пор существует немало сторонников восстановления монархии и возвращения к этой испытанной веками форме правления (Афганистан, Иран, Румыния, Болгария, Греция, Албания, Сербия, Россия и др.).

В зарубежных странах существует несколько наиболее популярных теорий сохранения или восстановления монархии. Среди этих концепций следующие: монархия отвечает традициям данного государства; монарх стоит вне политической борьбы, он политически нейтрален; монарх олицетворяет единство нации, способствует сохранению целостности государства; монарх, по распространенному мнению, имеет божественное происхождение, и для верующего населения это очень важно; с практической точки зрения это наиболее понятная форма правления, когда заранее известно, кто может быть следующим монархом, и исключена непредсказуемость президентских выборов, и, наконец, наличие «спящих» или «дремлющих» полномочий, которые он может использовать в период чрезвычайных или особых обстоятельств, когда король может принять любые меры, диктуемые его суверенной волей, для разрешения сложных ситуаций, угрожающих его стране или его подданным.

В большинстве монархий специальным законодательством установлены ***порядок*** и ***форма престолонаследия***. ***Порядок престолонаследия*** предусматривает несколько принципов: принцип первородства, когда

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

престол переходит к старшему сыну царствующего монарха; если нет в живых старшего сына или он не может принять престол по объективным причинам, престол переходит к потомкам данного сына (принцип заступления); если нет потомков у данного сына, престол переходит ко второму сыну и его потомкам (принцип старшинства линий).

Форма престолонаследия предусматривает прежде всего разрешение или запрет наследовать престол женщинам. Здесь следует отметить такие формы, как *салическая*, когда наследование престола осуществляется только по мужской линии (Япония, Бельгия, Норвегия); *кастильская* – когда предпочтение отдается мужской линии, младший брат исключает старшую сестру (Испания, Великобритания, Нидерланды); *австрийская* – наследование по женской линии допустимо при полном отсутствии мужской линии; *шведская* – когда женщина допускается к занятию престола наравне с мужчиной.

В случае невозможности занять престол наследником законом предусматривается институт регентства, который может осуществляться в единоличной или коллективной форме. Регентство осуществляется от имени монарха в случаях: смерти монарха или несовершеннолетия наследника; длительной или тяжелой болезни монарха; вакантности престола и угасания правящей династии; длительного отсутствия монарха в стране (в Норвегии – более полугода).

В настоящее время в Великобритании рассматривается вопрос о необходимости внесения поправок в один из основополагающих законов королевства – Акт о престолонаследии от 1701 г., согласно которому наследовать престол могут только сыновья монарха. Наследником по праву считается старший сын короля или королевы. Следующий наследник – второй, третий и т.д. (по убывающей), минуя дочерей. И только в том случае, если у монарха нет сыновей, престол переходит к его дочери (именно так и случилось в 1952 г., когда трон Георга VI унаследовала его дочь – нынешняя королева Елизавета II).

Многие британцы считают, что закон о престолонаследии устарел и нуждается в изменении. Первая попытка реформирования порядка престолонаследия в 2005 г. потерпела неудачу из-за позиции лейбористского правительства. Поскольку король одновременно является и главой Англиканской церкви, он не может принадлежать ни к какой другой ветви христианства или к иной религии. Это же требование распространяется на супругу короля. Многим в Великобритании кажется анахронизмом совмещение монаршего титула с обязанностями главы Англиканской церкви.

Обсуждается возможность разрешить членам династии Виндзоров вступать в брак с католиками и отменить такие дискриминационные

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

правила в законе о престолонаследии. Чтобы такие изменения вступили в силу, они должны быть проведены в 15 странах Содружества, в которых главой государства, хотя и номинально, до сих пор является монарх Соединенного Королевства. С этой целью правительство Великобритании ведет переговоры с теми странами Содружества, которые будут непосредственно затронуты переменами правил, хотя процесс реформирования порядка престолонаследия, видимо, будет достаточно длительным.

В монархических государствах предусмотрена процедура отречения монарха от престола (***абдикация***), которая на практике может быть *свободной* или *вынужденной*. Абдикация влечет за собой утрату принципа неприкосновенности бывшего монарха.

На содержание монарха выделяется ежегодно установленная законом денежная сумма из государственного бюджета. Королева Великобритании, например, получает по цивильному листу установленное законом парламента жалованье, а общее ее состояние оценивается в 3,2 млрд долл.

В некоторых монархиях установлена особая форма престолонаследия. Например, в абсолютной монархии Саудовской Аравии король сам выбирает себе наследника, но окончательное решение принимает совет семьи, состоящий из наиболее уважаемых и заслуженных членов королевской семьи. Так, например, в 2005 г. король Фахт выбрал будущим правителем страны принца Абдуллу, причем избрание происходило не по принципу старшинства, а исходя из способностей и профессиональной пригодности кандидата на престол, причем из 6 тыс. принцев примерно 80 могли претендовать на роль наследника трона.

Специфична форма получения должности главы государства в так называемых выборных монархиях (Федерация Малайзия и Объединенные Арабские Эмираты), где глава государства получает свой пост не по наследству, а избирается сроком на 5 лет из состава совета правителей (т.е. султанов, возглавляющих субъекты федерации). В данном случае искажены все четыре юридических признака монархической формы, т.е. монархи избираются на определенный срок, представляют совет правителей, несут ответственность перед советом правителей и могут быть путем голосования большинства членов совета правителей досрочно отправлены в отставку с поста главы государства, что также нехарактерно для монархий.

В настоящее время действующая в ряде зарубежных стран монархическая форма довольно устойчива и эффективна, хотя она тоже модернизируется, особенно во внешних атрибутах, приспосабливаясь к условиям XXI в. Тенденций к отказу от монархических форм правления в общественно-политической жизни большинства монархий не наблюдается, хотя отдельные случаи имели место. Так, например, одной монархией

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

меньше стало в 2008 г., когда королевство Непал было провозглашено республикой. Сформированное на основе всеобщих выборов конституционное учредительное собрание приняло закон, упразднивший монархию и провозгласивший республику. Тем самым был положен конец 240-летнему правлению династии Шахов. К потере власти непальская монархия шла постепенно. В 1990 г. в результате вооруженного восстания в стране был снят запрет на деятельность политических партий и установлена конституционная монархия. В 2006 г. парламент отобрал у короля Гьянендры должность верховного главнокомандующего, снял с него иммунитет и обязал платить налоги. У короля отобрали дворец, превратив его в национальный музей, а в утешение гражданину Гьянендре оставили имущество для занятия бизнесом стоимостью 20,5 млн долл., включающее несколько престижных гостиниц и кондитерскую фабрику. Страна перешла к парламентарной республике с президентом в качестве главы государства и премьер-министром в качестве главы правительства. Отстранение короля от должности главы государства было вынужденным, поскольку маоистские группы внутри страны согласились прекратить свою вооруженную борьбу, только если произойдут свержение монархии и переход к республиканской форме правления. Других примеров преобразования мирным путем монархической формы правления в республиканскую в последние годы в зарубежных странах не происходило.

1.3. Глава государства – президент

Большинство современных государств являются по форме правления республиками, во главе которых стоит единоличный президент. Республиканская форма правления отличается от монархической формы. Правовое положение президента как главы государства характеризуется следующими признаками: глава государства получает свою должность в результате выборов; он занимает эту должность в течение установленного конституцией срока (срочность поста главы государства); установлена ответственность главы государства за действия и акты, издаваемые им в случае их противоречия конституции или действующему законодательству; глава государства в республиках выступает внутри страны и на международной арене не по собственному праву, а от имени избирателей или парламента, что подразумевает источник происхождения власти главы государства – президента.

Положение президента зависит от формы республики – ***парламентарная***, ***президентская***, ***смешанная*** или ***суперпрезидентская***. В парламентарных республиках (ФРГ, Италия, Израиль и др.) глава государства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

избирается парламентом или специальной коллегией, куда входят депутаты общенационального парламента и представители региональных органов; в президентских республиках (США, Бразилия, Аргентина, Мексика и др.) глава государства избирается коллегией выборщиков или прямым голосованием населения; в смешанных республиках (Франция, Португалия) президент избирается прямым голосованием избирателей, так же как и в суперпрезидентских республиках.

Общая тенденция заключается в том, что, чем дальше отстоит избрание президента от парламента, тем шире полномочия главы государства. В некоторых республиках с парламентарной формой главы государства избираются прямым голосованием избирателей (Исландия, Ирландия, Австрия).

К кандидатам на пост главы государства – президента предъявляются определенные требования. В частности, возрастные требования довольно серьезно различаются. Наиболее распространенный минимальный возраст для кандидатов на пост президента составляет 35 лет (США, Австрия, Ирландия, Индия, Мексика, Португалия и др.); ФРГ, Греция, Турция – 40 лет; Китай, Монголия – 45; Италия – 50; Доминиканская Республика – 30; Никарагуа – 25 лет. Сроки, на которые избирается президент, также различаются: 4 года – США, Коста-Рика, Венгрия; 5 лет – Франция, Греция, Португалия; 6 лет – Мексика, Финляндия; 7 лет – Ирландия, Турция. В Италии и во Франции не установлено ограничение на переизбрание президента, во многих республиках допускается переизбрание только на один срок, а в ряде стран Латинской Америки переизбрание главы государства на новый срок вообще недопустимо (Мексика и др.).

Кандидат на пост главы государства должен быть гражданином данного государства по рождению, в некоторых странах он должен быть и сыном родителей, также граждан данной страны по рождению (Мексика). Вводится также требование непрерывного проживания на национальной территории в течение установленного периода времени до проведения президентских выборов. Кроме того, иногда вводятся требования, связанные с образовательным стандартом. Например, президент Турции должен иметь высшее образование, а президент Филиппин – всего лишь уметь читать и писать на государственном языке. Ряд стран запрещает избирать на пост президента лиц духовного звания или служителей религиозного культа, а также военных, находящихся на действующей службе (латиноамериканские страны). С другой стороны, в некоторых странах (Иран по Конституции 1980 г.) президент избирается только из верующих политиков; он должен быть благочестивым, порядочным, богобоязненным и следующим официальной религии страны (исламу).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Законодательством предусмотрен порядок замещения поста президента. Чаще всего это вице-президент (США, Бразилия, Индия, Колумбия, Коста-Рика, Нигерия и др.); это может быть премьер-министр (Финляндия, Австрия, Тунис); председатель парламента или одной (чаще всего верхней) палаты (Германия, Франция, Италия, Израиль и др.). В некоторых странах (Перу) существуют два вице-президента (первый и второй), которые по очереди могут выполнять функции президента.

Иногда законодательство зарубежных стран довольно подробно закрепляет порядок замещения главы государства (президента). Например, в соответствии с Законом США 1948 г. о преемственности должности президента предусматривается 16 степеней замены: вице-президент США, спикер Палаты представителей, временный председатель Сената, Государственный секретарь и затем все министры кабинета, начиная с министра финансов и кончая министром образования. Причем в президентских республиках досрочных выборов главы государства не предусмотрено, а лица, вступившие в должность президента, остаются в этой должности только на период завершения срока полномочий прежнего президента.

Особый способ замещения президента установлен Конституцией Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. По Конституции президент избирается прямым голосованием избирателей сроком на 6 лет и не может быть избран повторно. Должность вице-президента отсутствует. Это так называемое официальное запрещение практики «континуисмо», широко распространенное в латиноамериканских странах, опасающихся установления пожизненных диктатур.

Конституцией Мексики предусмотрено, что в случае абсолютной неспособности президента республики исполнять свои обязанности, проявившейся в первые два года его пребывания в должности, Национальный конгресс как законодательный орган страны немедленно выступает в качестве избирательной коллегии и при наличии не менее двух третей всех своих членов избирает тайным голосованием при абсолютном большинстве голосов исполняющего обязанности президента. Тот же Конгресс в течение последующих десяти дней после избрания исполняющего обязанности президента объявляет о назначении всеобщих выборов президента, который, будучи избранным, будет находиться в должности оставшийся срок президентских полномочий, с тем чтобы между днем назначения выборов и днем их проведения было не менее 14 и не более 18 месяцев.

В случае неспособности президента исполнять свои обязанности, наступившей в последние четыре года его пребывания в должности, Национальный конгресс назначает заместителя, который будет испол-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

нять функции президента до конца срока президентских полномочий. В этом случае выборы постоянного президента не проводятся.

В зарубежных странах можно отметить особые формы коллегиальной президентуры. В качестве примера можно привести Государственный совет на Кубе, который избирается Национальной ассамблеей народной власти на весь период ее деятельности (5 лет) в составе председателя, первого вице-председателя, пяти вице-председателей, секретаря и 23 членов. Всего в составе Госсовета 31 человек, а председатель этого органа является главой государства и главой правительства одновременно. Федеральный совет в Швейцарии, состоящий из 7 членов, также сочетает функции главы государства и правительства. Каждый год из своего состава Федеральный совет избирает председателя, который и руководит его работой.

В Китае имеется пост председателя Китайской Народной Республики, но основные полномочия, присущие президенту, выполняет Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей или председатель республики совместно с этим комитетом. В Иране основные полномочия президентуры разделены между руководителем государства, избираемым высшими духовными лицами, и президентом, избираемым гражданами путем всеобщих выборов. Это так называемая двуглавая президентура или своеобразный правящий духовно-светский тандем.

Президенту как главе государства запрещено совмещать президентскую должность с занятием какого-либо другого государственного поста (министра, государственного секретаря и т.д.). В ряде стран, где отсутствует пост вице-президента, главе государства запрещено покидать территорию страны без предварительного разрешения со стороны законодательного органа власти.

Президент как глава государства получает должностной оклад, который устанавливается ежегодно законом о государственном бюджете, принимаемым законодательным органом. Должностной оклад может значительно различаться и устанавливаться или сразу на год, или по месяцам. Например, президент США получает с доплатами 900 тыс. долл. в год (оклад – 450 тыс. долл.), президент Франции – 240 тыс. евро в год, президенты Боливии и Венесуэлы – 1,9 тыс. долл. в месяц, президент Афганистана – 500 долл. в месяц. В свое время, будучи председателем Государственного совета Республики Куба, Фидель Кастро получал всего лишь 30 долл. в месяц.

Помимо запрета совмещать государственные посты президент не имеет права совмещать свою работу с выполнением других государственных оплачиваемых функций, а также с любой предпринимательской дея-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

тельностью. О всех получаемых подарках, премиях, пожертвованиях (в том числе иностранных и от международных организаций) президент обязан официально сообщать в предусмотренный для этих целей орган, который и решает вопрос по существу. Чаще всего эти подарки передаются в фонд государства.

1.4. Ответственность главы государства

Монарх как глава государства по общепризнанным канонам и сложившейся веками традиции не несет ответственности за свои действия и акты. Особа монарха священна и неприкосновенна, он не может подвергаться осуждению или обвинению. Ответственность за последствия актов, издаваемых монархом, в порядке процедуры контрасигнатуры несет или премьер-министр, или министр, по ведомству которых идет данный акт и которые предварительно скрепили его своей подписью. Поэтому в монархиях отсутствует какой-либо государственный орган, который мог бы привлечь монарха к ответственности, равно как и процедура привлечения его к ответственности. В качестве единственной формы ответственности монарха может быть его вынужденное или добровольное отречение от должности, после которого бывший монарх теряет право на неприкосновенность со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В отношении главы государства – президента установлены принцип ответственности, процедура отрешения президента от должности. Президент не несет политической ответственности, но может быть привлечен к юридической ответственности. Прежде всего президент должен быть отрешен от должности в установленном законом порядке. Некоторые исследователи склонны рассматривать его отстранение от должности в соответствии с процедурой импичмента как форму политической ответственности, после которой бывший президент может быть привлечен к юридической ответственности и осужден за преступления, совершенные им в период нахождения на высоком государственном посту.

Основания привлечения к ответственности устанавливаются обычно в основном законе – конституции страны – и включают в себя такие преступления, как умышленное нарушение конституции, государственная измена, взяточничество, совершение иных тяжких преступлений, в том числе посягательство на конституцию, и др. Например, президент ФРГ может быть привлечен к ответственности за умышленное нарушение конституции или закона, президент Италии – за государственную измену или посягательство на конституцию, президент Франции – за государственную измену.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Когда речь идет о тяжких преступлениях, то в это понятие включают: а) нарушение существующих законов; б) должностное преступление; в) неоправдание общественного доверия; г) недобросовестное осуществление должностных полномочий. Такое толкование преступлений, совершенных президентом, подразумевает: прямое превышение пределов установленных конституцией полномочий; деятельность, в значительной мере не соответствующую назначению и целям занимаемой должности; использование властных полномочий в ненадлежащих целях или в собственных интересах, включая халатное отношение к обязанностям президента и прямую коррупцию.

Существует несколько ***форм привлечения президента к ответственности***. *Первая форма* – континентальная, когда вопрос об ответственности президента возбуждается парламентом, а решается Высокой палатой правосудия (Италия, Португалия, Франция). *Вторая форма* – когда парламент сам принимает решение о привлечении президента к ответственности и сам решает вопрос об отрешении его от должности (США, страны Латинской Америки). В США, например, обвинение президенту может предъявить Палата представителей большинством голосов, а отрешение президента от должности осуществляет Сенат большинством в $^{2}/_{3}$ голосов, причем председательствует в Сенате в этом случае не вице-президент, а председатель Верховного суда США. *Третья форма* – когда вопрос об ответственности президента возбуждает парламент, а окончательное решение принимается на всеобщем референдуме (Австрия, Исландия, Румыния). Причем законодательством предусмотрено, что, если президент отрешен от должности, он не может больше занимать эту должность, и в этом случае возможно привлечение его к уголовной ответственности.

Примеры привлечения президентов к ответственности по процедуре импичмента имели место как в американской политической истории, так и в политической жизни других зарубежных стран. Еще в 1868 г. не хватило всего одного голоса в Сенате США для отрешения от должности президента Эндрю Джексона. В 1974 г. ушел в отставку президент Ричард Никсон, не дожидаясь начала процедуры импичмента. В 1998–1999 гг. были выдвинуты обвинения против президента США Уильяма Клинтона по обвинению в лжесвидетельстве и препятствовании правосудию, но в Сенате не было большинства в $^{2}/_{3}$ голосов за отрешение президента от должности. В разное время от должности были отстранены по различным основаниям:

- президент Бразилии Фернандо Колор (1992 г.);
- президент Венесуэлы Карлос Перес (1993 г.);
- президент Филиппин Джордж Эстрада (2001 г.);
- президент Индонезии Абдухман Вахид (2001 г.);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

• президент Литвы Роландос Паксас (2004 г.);
• президент Южной Кореи Хе Му Хен (2004 г.);
• президент Израиля Моше Кацав (2007 г.) сам ушел в отставку из-за угрозы импичмента.

Политическая история зарубежных стран знает случаи отстранения президентов от должности по основаниям, не влекущим юридической ответственности. Например, президент Эквадора Абдулла Букарам Ортис в 2000 г. был отстранен от должности по процедуре импичмента «за умственную неспособность руководить государством». Были и казусные случаи. Например, президент Бразилии Фернандо Колор был отстранен от должности Национальным конгрессом за взяточничество, но Верховный суд Бразилии не подтвердил решение Конгресса и вынес оправдательный приговор из-за недостатков доказательств вины президента. Но к этому времени был уже избран новый президент страны, и отстраненный президент Колор уже не смог занять снова свой пост, тем более что бразильское законодательство не предусматривало способов разрешения такой коллизии.

§ 2. Полномочия главы государства

Глава государства как высшее должностное лицо обладает значительным объемом полномочий, устанавливаемых как конституцией, органическими законами, так и традициями и практикой применения указанных нормативных актов в государственной жизни. Особенностью применения полномочий главой государства в современных условиях является то, что сфера этих полномочий может серьезно различаться как в зависимости от формы правления (монархия или республика), так в зависимости и от отдельных видов этих форм правления.

Совершенно очевидно, что полномочия главы государства в абсолютной монархии несопоставимы с полномочиями монарха в парламентарной монархии, а полномочия президента в президентской республике значительно обширнее его полномочий в парламентарной республике. Кроме того, полномочия главы государства могут расширяться за счет общей тенденции к усилению исполнительной ветви власти, которая наблюдается в большинстве зарубежных стран. Особенно это касается тех стран, где глава государства непосредственно связан с правительством или возглавляет его.

На расширение объема его полномочий или на их сужение может оказывать влияние внутриполитическая обстановка в стране, изменение характера государственного режима, осложнение положения государства на международной арене, а иногда и такие чисто субъективные причины,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

как личные качества главы государства и его взаимоотношения с органами государственной власти и политическими партиями, особенно с оппозиционными. В последний период значительное влияние на общее положение главы государства и объем его полномочий оказывают имидж главы государства и даже рейтинговые оценки его деятельности, проводимые независимыми агентствами.

2.1. Представительские полномочия

Глава государства – монарх или президент – является высшим представителем государства внутри страны и на международной арене. Это означает, что по своему юридическому положению ни один государственный орган или какое-либо должностное лицо в государстве не может сравниться с президентом или с монархом. Осуществляя верховное представительство, глава государства своими действиями олицетворяет суверенитет государства, независимость государственной власти от каких-либо влияний. Глава государства совершает свои действия от имени государства, и поэтому он не нуждается ни в каких дополнительных полномочиях при осуществлении своего верховного представительства. Глава государства участвует в важнейших государственных церемониях в качестве главного действующего лица.

Одним из важнейших полномочий главы государства является его выступление с обращениями к нации. Такие обращения могут быть традиционные, осуществляемые в начале каждой сессии парламента: тронная речь королевы в Великобритании, ежегодные послания президента о положении в стране. Кроме того, могут быть и специальные послания по различным аспектам общественно-политической жизни. Эти послания служат своеобразным направлением деятельности законодательного органа страны. Выступая в качестве главного должностного лица, глава государства от имени данного государства подписывает соглашения и договоры внутриполитического характера с общественными организациями, различными органами и другими субъектами.

В монархиях глава государства выступает с посланиями, которые готовит правительство и которые отражают прежде всего волю кабинета министров, стоящего у власти и обладающего большинством в парламенте. В президентских республиках послания президента – это прежде всего воля главы государства, обращенная к законодателям и к избирательному корпусу.

В качестве верховного представителя государства глава государства обладает почетными функциями оказывать высшее покровительство

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

учреждениям культуры. Например, по Конституции Испании 1978 г. король как глава государства оказывает высшее покровительство королевским академиям. Глава государства осуществляет высшее представительство государства на международной арене, в отношениях с другими государствами и международными организациями. Помимо представления государства в международных отношениях глава государства осуществляет общее руководство внешней политикой, ведет переговоры на высшем уровне, заключает международные договоры и соглашения, от имени государства издает декларации о признании новых государств и готовности установить с ними дипломатические отношения, а также принимает решения о разрыве дипломатических отношений, об объявлении состояния войны и подписании договоров о мире.

Во время осуществления государственных визитов в другие страны глава государства имеет право на особо торжественный прием и пользование всеми привилегиями, используемыми в соответствии с нормами дипломатического протокола. Он же назначает дипломатических представителей в другие страны, и при нем аккредитованы дипломатические представители других государств, которые обязаны вручить ему свои верительные грамоты. В соответствии с законом некоторые свои представительские полномочия глава государства может временно передать специально назначенным должностным лицам, которые действуют от его имени и по поручению главы государства.

2.2. Полномочия в области государственного управления

Глава государства (монарх или президент) обладает значительными полномочиями в области государственного управления. Эта сфера его полномочий включает в себя участие в формировании правительства, назначение на министерские посты и на другие должности в государственном аппарате, отстранение от этих должностей или перевод с одной должности на другую. Глава государства обладает полномочиями по досрочной отставке правительства или его отдельных членов. Объем полномочий главы государства в области управления неодинаков и зависит от формы монархии или республики. В абсолютных и дуалистических монархиях глава государства назначает правительство и отправляет его в отставку.

В парламентарных монархиях и республиках глава государства назначает правительство, опираясь на парламентское большинство, и, как правило, он обязан назначить премьер-министром лидера партии, обладающей большинством в нижней палате парламента. В такой ситуации глава государства не может поступить иначе, в противном случае правительство

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

не получит поддержки парламента и окажется просто недееспособным при принятии каких-либо самостоятельных решений (ФРГ, Испания, Австрия, Бельгия, Индия, Япония).

В президентских и суперпрезидентских республиках (США, Бразилия, Мексика, Аргентина и др.) президент при назначении правительства не связан с расстановкой политических сил в парламенте, поскольку правительство формируется внепарламентским путем. Члены кабинета назначаются лично президентом (в США с согласия $^{2}/_{3}$ Сената), в латиноамериканских странах вообще без всякого согласования с парламентом. В президентских республиках может сложиться такая ситуация, когда глава государства (президент) принадлежит к одной партии, а большинство в парламенте принадлежит к другим партиям, и тем не менее парламент очень редко отказывает президенту в одобрении предложенных им кандидатур на посты членов кабинета министров. В абсолютных, дуалистических монархиях и президентских республиках, где глава государства является носителем исполнительной власти, он определяет основные направления деятельности правительства, контролирует работу правительства, которое несет ответственность только перед главой государства. Никакой парламентской ответственности правительства в данном случае не предусмотрено.

Главе государства принадлежит право назначения на высшие административные посты в государственном аппарате, гражданские и военные. В парламентарных монархиях глава государства назначает свое ближайшее окружение по своему желанию и усмотрению. Так, в соответствии с п. 2 ст. 65 Конституции Испании король сам назначает на должности и освобождает от должности гражданских и военных служащих своего Двора. Такая привилегия монарха в этих государствах является непререкаемой.

При осуществлении назначений на высшие государственные посты в президентской республике традиционно используется так называемая система «добычи», которая означает, что президент, завоевавший высший пост в стране, обязан поделиться своей «добычей» со своим ближайшим окружением, со своей предвыборной командой, которая поддерживала его на выборах. Раздача такой «добычи» происходит через назначения на высшие должности в государственной администрации. Президент (США, например) назначает лично примерно 300 должностных лиц (членов кабинета, судей Верховного суда и иных федеральных судов, руководителей ведомств, послов, посланников, представителей в международных организациях и т.д.). Изменения в нижестоящем аппарате в зависимости от потребностей могут коснуться нескольких тысяч чиновников, хотя в основном среднее и низшее звенья административного аппарата остаются

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

неизменными после очередных президентских выборов. Иными словами, профессиональное чиновничество, как правило, остается неизменным, выполняя рутинную государственную работу. Для утверждения основных должностных лиц в США требуется согласие $^{2}/_{3}$ состава Сената. Представленные президентом кандидатуры чаще всего находят одобрение в Сенате. По статистике, примерно 95% представленных кандидатур получают подтверждение со стороны необходимого числа сенаторов. Причины отказа в назначениях могут быть следующие: а) наличие достоверных сведений о значимых проступках, совершенных претендентом; б) отсутствие специальных знаний, необходимых для занятия данного поста; в) идеологический экстремизм претендента или крайне выраженный консерватизм. Сложившаяся политическая практика президентских назначений предусматривает открытое публичное обсуждение кандидатур в средствах массовой информации, что дает возможность общественности «просветить» претендента, с тем чтобы в дальнейшем быть уверенным в его пригодности для занятия предложенного ему поста на государственной службе.

Что касается управленческих полномочий монарха, то следует отметить, что в Великобритании, например, парламент состоит из двух палат, а суверен также является частью этого учреждения. Любой акт парламента, прежде чем стать законом, должен быть одобрен двумя палатами и утвержден монархом. Имя королевы появляется снова и снова в парламентских процедурах. Билли идут в королевский совет, если билль воздействует на королевские прерогативы или на персональные интересы королевы; в этом случае согласие королевы должно быть дано, прежде чем билль будет проведен через парламент; билли по расходованию средств от налогов должны иметь рекомендации королевы; законодательная программа включается в речь королевы в начале сессии; много бумаг, представляемых формально двум палатам, представлены по распоряжению Ее Величества. Приказы в Совете (форма делегированного законодательства) делаются от ее имени; правительство называется «правительство Ее Величества», а министры – «министрами Короны». Королева не имеет практической власти по отказу в подписании биллей. Последним сувереном, который отказал в согласии, была королева Анна в 1707–1708 гг., а в последнее время суверены дистанцируются от вопросов политики.

Королева Великобритании находится «над политикой». Политический нейтралитет королевы имеет конституционное значение. Большинство людей признают неприемлемым для монарха идентифицировать себя с какой-либо отдельной политической партией (даже если это партия, которую они сами поддерживают). С другой стороны, королева должна выполнять серьезную конституционную задачу – назначать того, кто

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

должен формировать правительство после всеобщих выборов. Обычно это одна из важнейших прерогатив. В день после выборов лидер партии в Палате общин, способный возглавить правительство, приглашается в Букингемский дворец и назначается премьер-министром с целью сформировать правительство, на практике назначить членов кабинета и других министров и принять на себя ответственность за управление страной.

Подобным образом, когда действующий премьер уходит в отставку, потеряв доверие своей партии, как Гарольд Вильсон в 1976 г., а Маргарет Тэтчер в 1990 г., задача суверена довольно проста. Правительственная партия избирает нового лидера по процедуре, устанавливаемой правилами самой партии, при условии, что эта партия обладает большинством в Палате общин, королева приглашает победителя сформировать правительство. Однако в «подвешенном» парламенте после всеобщих выборов, где ни одна партия не имеет большинства, задача королевы более трудная. Когда окончательная расстановка сил уже ясна, начинаются интенсивные переговоры между партиями с целью определить, как много общего у них имеется для формирования правительства (когда министры будут назначены из двух или более партий, или из одной партии, но при формальной поддержке другой партии). Когда консервативная партия потеряла большинство на всеобщих выборах в феврале 1974 г., Эдвард Хит провел переговоры с либеральной партией в попытке продолжить деятельность своего правительства с поддержкой либералов. Когда стало ясно, что это будет безуспешно, королева попросила Гарольда Вильсона сформировать правительство меньшинства, которое будет действовать до всеобщих выборов в октябре того же года, на которых Вильсон выиграл с незначительным перевесом в три мандата.

Более сложной для суверена была бы ситуация, при которой всеобщие выборы произвели бы трехсторонний раскол мест в палате общин при очень небольшой общей платформе трех партий. Было совершенно ясно, что партия-лидер, которую первой попросят сформировать правительство, не сможет сделать это (например, путем потери голосов по предлагаемой законодательной программе в речи королевы), она, возможно, сможет пригласить другую партию-лидера сделать попытку сформировать правительство.

Возникает вопрос: как долго такой процесс может продолжаться? И в этих обстоятельствах политический нейтралитет суверена является критическим. Когда другие могут рассматривать какие-то преимущества одной партии, королева должна исходить только из национальных интересов. Решение этого вопроса несет с собой риск: когда в Австралии в 1975 г. генерал-губернатор уволил премьер-министра на основании того,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

что две палаты австралийского парламента не смогли достичь соглашения по бюджету и правительство не могло продолжать свою деятельность, это без сомнения усилило вспышки республиканизма. В противоположность в Бельгии, где коалиционные правительства являются нормой, была небольшая критика короля в 1985 г., когда он отказал премьер-министру в роспуске парламента, поскольку коалиционное правительство распалось. Иногда власть короля по роспуску парламента и формированию правительства может быть делегирована спикеру Палаты (как это происходит в однопалатном шведском парламенте с 1974 г., где функции короля являются чисто церемониальными).

Как принято считать, суверен в конституционной монархии имеет три собственные прерогативы: право на то, чтобы с ним консультировались; право на поощрение; право на предупреждение (предостережение). Королева Виктория пользовалась бóльшим влиянием, чем это делает ее прапраправнучка Елизавета II, но эти принципы до сих пор еще действуют.

Нужно иметь в виду, что нынешняя королева Великобритании имеет больше опыта в делах страны, чем кто-либо в политике. Она просматривает громадный объем государственных бумаг и получает обширную информацию от правительства по различным вопросам ежедневно. Британские послы (послы ее Величества) и комиссары сообщают ей большой объем информации, и она изучает их наиболее важные депеши, сообщения, предложения и запросы.

Часто имя королевы используется в работе парламента, особенно в отношении дел, которые требуют одобрения парламента или входят в полномочия парламента. Однако способность монарха вести войны, назначать послов и заключать договоры без одобрения парламента используется в современной форме через применение правительством королевских прерогатив. Министры делают от трех до четырех тысяч назначений на должности каждый год. Премьер-министр может реорганизовать правительственные департаменты и их полномочия, вести переговоры и подписывать договоры с новыми участниками. Правительство может даже втянуть страну в войну без парламентского одобрения, представив вопрос в Палату общин, как это было 18 марта 2003 г. перед вторжением в Ирак. Все эти действия осуществляются от имени королевы и с использованием королевских прерогатив, одобряемых двумя палатами парламента.

2.3. Полномочия в сфере законодательной деятельности

Глава государства в том или ином объеме обладает полномочиями в законодательной сфере. Различия в применении этих полномочий до-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

вольно значительны. В парламентарных монархиях и республиках глава государства, как правило, не обладает правом законодательной инициативы, поскольку она практически монополизирована в руках правительства, а глава государства действует по совету правительства. Сложнее ответить на этот вопрос, если речь идет о президентских республиках. Если в США президент как глава государства не обладает правом законодательной инициативы, то в других президентских республиках (Бразилия, Аргентина, Чили, Колумбия и др.) такое право ему предоставлено. В США президент может представить свой законопроект через депутатов Конгресса, членов своей партии, т.е. это косвенная законодательная инициатива. А в других президентских республиках президент обладает обширными полномочиями по внесению законопроектов. Причем президент постепенно становится главным источником законопроектов, которые трансформируются Конгрессом (двухпалатный орган) или Национальной ассамблеей (однопалатный орган) в нормативные акты, обладающие высшей юридической силой. Президенты латиноамериканских стран, например, часто используют такую форму законодательной инициативы, как так называемые законопроекты «пор энкарго», т.е. законопроекты, вносимые отдельными депутатами, но по прямому поручению президента. Естественно, что такие законопроекты принимаются Конгрессом без особых трудностей. Законопроекты «пор энкарго» традиционно составляют от 30 до 50% всех вносимых в Конгресс законопроектов. При этом исключительной прерогативой президента является внесение законопроектов по вопросам бюджета страны, учреждения новых административных должностей, увеличения жалованья правительственным служащим, изменения в организации вооруженных сил и др.

Для ускорения прохождения законопроекта президент может объявить его «срочным», что обязывает соответствующую палату принять решение по законопроекту в срок до 30 дней. Парламентская практика президентских республик знает случаи, когда депутаты оппозиции блокировали срочные президентские законопроекты, используя обычную процедуру внесения поправок в законопроект. Так, например, к одному из законопроектов, носящих финансовый характер, в период правления президента Чили Эдуардо Фрея депутаты Национального конгресса предложили более двух тысяч поправок и изменений, причем бóльшая часть поправок никакого отношения к президентскому законопроекту не имела. В конечном счете такой парламентский бойкот не только сорвал сам характер срочности законопроекта, но и привел к фактическому провалу президентской инициативы, что в свою очередь заставило президента отправить в отставку министра финансов своего правительства.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Кроме права законодательной инициативы глава государства участвует в подписании принятых законов, их введении в действие и опубликовании. Принятый палатами закон идет на подпись главе государства, который его подписывает, но может вернуть в палаты со своими замечаниями. Процедура именуется ***наложением вето на принятый парламентом закон***. Вето главы государства бывает нескольких видов и применяется в основном в республиках. Для монархий характерно абсолютное вето, т.е. если монарх наложил вето на принятый парламентом закон, он больше не рассматривается и передается в архив. Объясняется это тем, что монарх действует по совету правительства, а поскольку основным источником законопроектов в парламентарных монархиях является правительство, то блокирование правительственного законопроекта в парламенте просто не допускается. В противном случае правительству необходимо уходить в отставку. В Великобритании, например, неодобрение правительственного билля в парламенте означает автоматическую отставку правительства. В некоторых монархиях глава государства вообще лишен права вето на принятые парламентом законы (Испания, Япония). Например, в соответствии со ст. 91 Конституции Испании 1978 г. король подписывает в 15-дневный срок законы, принятые Генеральными кортесами, и дает распоряжение об их немедленном обнародовании.

Президенту предоставлено *право отлагательного (или относительного) вето*. Иными словами, любой принятый парламентом закон президент может вернуть в парламент со своими возражениями. Преодолеть вето главы государства парламент может положительным голосованием квалифицированного ($^2/_3$ голосов) большинства членов обеих палат парламента. Если вето президента преодолено таким большинством голосов, то глава государства обязан подписать принятый парламентом закон и отдать распоряжение о его публикации в официальном вестнике. Однако случаи преодоления президентского вето крайне редки. В США, например, за 200 лет из 2469 случаев наложения президентами вето на законы было преодолено Конгрессом только 103. Рузвельт применял право вето 635 раз, Конгресс преодолел только 9; Эйзенхауэр – 181, преодолено только одно; Рейган – 78, преодолено только 9; Кеннеди – 21, не преодолено ни одного; Джордж Буш-старший – 20, преодолено только одно и т.д. Практика показывает, что президенту иногда достаточно только пригрозить конгрессменам, что он наложит на закон вето, как палаты Конгресса идут на уступки и принимают закон в выгодной для президента форме.

Главы государств имеют право обращаться к законодательному органу власти с государственными посланиями, особенно в начале каждой новой сессии парламента, где намечается программа законодательной деятель-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ности представительного органа. Кроме того, послания главы государства могут быть и по отдельным вопросам общественно-государственной жизни, а также касаться военной угрозы, введения чрезвычайного положения и т.д. Президент как глава государства может проводить деловые встречи с председателями палат, руководителями парламентских фракций для обсуждения текущих вопросов законодательной деятельности парламента.

В некоторых странах президенты после окончания срока своих полномочий получают пост почетного сенатора и имеют право участвовать в работе верхней палаты парламента, что означает общественное уважение к должности бывшего главы государства и его заслугам перед страной. Во многих странах к бывшим президентам, если только они не были отрешены от должности, сохраняется обращение «господин президент», а не экс-президент.

2.4. Внешнеполитические полномочия

Глава государства участвует в реализации внешнеполитического курса страны, является субъектом международных отношений. Такая роль главы государства и объем его внешнеполитических полномочий в определенной степени зависят от формы правления и от факторов политического и социально-экономического характера. Монарх на внешнеполитической арене обладает чисто представительскими функциями. Это касается парламентарных монархий. В абсолютных и дуалистических монархиях монарх обладает очень значительным объемом полномочий. В парламентарных республиках президент также осуществляет в основном представительские функции. Наиболее значимые полномочия внешнеполитического характера сосредоточены в руках главы государства в президентской республике, т.е. там, где он осуществляет руководство исполнительной властью.

В соответствии с Конституцией США 1787 г. президент имеет право «по совету и с согласия» Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; с «совета и согласия» Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов. Президент принимает послов и других полномочных представителей. Во внешнеполитическом механизме США президент занимает центральное место, под его непосредственным руководством осуществляются разработка и реализация на практике основных направлений внешней политики и принятие ключевых решений в сфере отношений с другими государствами.

В других президентских республиках полномочия главы государства примерно аналогичны указанным. Вместе с тем конституционные

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

тексты довольно кратко описывают полномочия главы государства в этой сфере. Например, Конституция 1988 г. Федеративной Республики Бразилия в ст. 84 (п. VII) провозглашает в качестве одного из полномочий президента «поддерживать отношения с иностранными государствами и аккредитовать их дипломатических представителей».

На практике реальные полномочия президента США и глав государств других президентских республик во внешнеполитической сфере значительно шире тех конституционных установлений, которые закреплены в текстах основных законов.

Внешнеполитические полномочия президента в президентских республиках можно сгруппировать по нескольким направлениям. Прежде всего президент как глава государства и исполнительной ветви власти осуществляет верховное руководство всей внешней политикой государства и всем комплексом его взаимоотношений с другими государствами и международными организациями. Глава государства определяет основные цели и приоритеты внешней политики, ставит задачи перед внешнеполитическим ведомством. Общие направления внешней политики формулируются главой государства в его ежегодном послании парламенту в начале каждого календарного года. Большое значение для формирования внешнеполитического курса имеют выступления президента при инаугурации, его выступления в парламенте и на сессиях международных организаций по вопросам внешней политики, безопасности и международных отношений.

Президент в президентской республике осуществляет верховное представительство страны в международных отношениях. Необходимо отметить, что глава исполнительной власти является высшим представителем в сфере международных отношений не по поручению избирателей или делегированному полномочию парламента, а на основе полномочий, предоставляемых ему конституцией. Такие полномочия обычно имеют прерогативный характер. Президент сам ведет важные международные переговоры либо поручает их ведение министрам, послам по особым поручениям или другим должностным лицам. Часто президент предпринимает важнейшие внешнеполитические акции без предварительных консультаций с компетентными руководителями исполнительных ведомств.

В эти же полномочия президента входит так называемое право признания, что означает право президента осуществлять признание государств и правительств, что формально осуществляется путем вручения президенту верительных грамот дипломатическими представителями других государств. Президент имеет полномочия повышать или снижать статус дипломатических представительств данной страны в зарубежных странах

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

(например, от посольства до консульства и наоборот), а также изменять инструкции, выдаваемые дипломатическим представителям. Президент обладает правом закрытия посольства или консульства своей страны за рубежом в знак приостановки или прекращения дипломатических или консульских отношений. В его же полномочия входит право возобновить такие отношения.

Важнейшие полномочия заключаются в праве президента заключать международные договоры с последующей ратификацией их верхней палатой – Сенатом, который может отказать в одобрении договора, тем самым поставив президента в сложное положение перед другой стороной – подписантом. Чтобы избежать такой ситуации, президенты стали использовать практику подписания так называемых *исполнительных соглашений*, которые не подлежат ратификации в Сенате, причем численность таких исполнительных соглашений постоянно возрастает, что говорит о стремлении главы государства избежать конфликта с законодательным органом страны. Особенно широко эта практика распространена в США. Численность исполнительных соглашений, заключаемых президентами США с иностранными партнерами, постоянно возрастает, превышая количество договоров более чем в 10 раз. За первые послевоенные 25 лет было заключено чуть более 350 международных договоров, а число подписанных исполнительных соглашений достигло почти 6 тысяч. Исполнительные соглашения заключаются в развитие и дополнение к уже действующим договорам и часто носят второстепенный характер, но с юридической точки зрения они имеют такую же силу, как и международные договоры США.

К полномочиям главы государства относится и назначение гражданских лиц на высшие дипломатические и консульские должности в зарубежных странах и в международных организациях. Такие полномочия, связанные с назначением послов и других высших представителей в зарубежных странах, являются на практике частью реализации так называемой президентской «системы добычи», когда президент, выиграв на выборах свой пост, обязан вознаградить свой предвыборный штаб и своих ближайших сторонников, распределяя между ними выгодные государственные должности. Верхняя палата – Сенат редко препятствует главе государства в утверждении выбранных им кандидатур, в том числе и на должности послов в зарубежных странах. В этом случае находит свое применение политическая традиция, которая заключается в том, что президенту предоставлено право подбирать свою собственную команду из числа своих сторонников и людей, доказавших ему свою лояльность и преданность.

В некоторых президентских республиках установлен в соответствии с конституцией прямой запрет главе государства покидать территорию

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

страны без предварительного разрешения со стороны законодательного органа власти. Например, ст. 83 Конституции Бразилии 1988 г. предусматривает, что под угрозой потери своей должности президент и вице-президент республики без разрешения Национального конгресса не могут покидать страну более чем на 15 дней. А в соответствии со ст. 170 Конституции Уругвая 1967 г. президент не может оставлять национальную территорию более чем на 48 часов без разрешения верхней палаты парламента.

Президент Парагвая, если выезжает за рубеж на срок до пяти дней, должен уведомить Конституционный и Верховный суд, а если на бóльший срок – обязательно получить разрешение Сената. Такие конституционные запреты имеют и практическое применение. Например, в 2002 г. Сенат Мексики 71 голосом сенаторов против 41 запретил президенту Висенте Фоксу покидать территорию страны и не отпустил его с государственным визитом в США, сославшись на необходимость экономии государственных средств и на частые поездки президента за рубеж.

Что касается роли монарха в осуществлении внешнеполитического курса, то его полномочия в этой сфере определяются формой монархического правления и государственным режимом. В большинстве монархий, являющихся парламентарными, полномочия монарха в этой сфере являются традиционными и довольно скромными, хотя исторические условия существования монархий предполагают участие во внешнеполитической деятельности всех высших органов государственной власти: короля, правительства и парламента.

В монархиях, как правило, не существует четкого разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную в классическом его значении, т.е. отсутствует четкое разделение функций государственных органов и законодательное ограничение пределов полномочий различных органов власти. Во многих монархиях система государственных органов и учреждений не менялась в течение столетий. Одно из основных полномочий монарха – исторически сложившееся его право объявления войны и заключения мира. Таким правом, например, наделен монарх Великобритании, поэтому британский парламент никогда в объявлении войны не участвовал, а вступление Соединенного Королевства в Первую и Вторую мировые войны было оформлено актами правительства. Как правило, монарх как глава государства является одним из самых осведомленных его лиц, ежедневно получающих всю информацию, касающуюся внешней политики страны.

В Великобритании, например, в силу отсутствия единой писаной конституции вопросы внешнеполитической деятельности государственных органов, в том числе и монарха, регулируются правовым обычаем, консти-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

туционными соглашениями, судебными решениями, постановлениями правительства, а также отдельными парламентскими законами. Королева, как глава государства, открывает международные политические конгрессы и конференции, проходящие в Лондоне. На конференции стран Содружества королева проводит встречи с каждым из премьер-министров в отдельности, а программа встреч монарха с государственными и политическими деятелями Великобритании и зарубежных стран составляется на несколько месяцев (а иногда и лет) вперед. Королева обычно принимает политических деятелей, которых предстоит назначить на государственные посты, а также тех, кто намерен уйти в отставку. В их числе послы Великобритании в зарубежных государствах, иностранные послы и другие лица, связанные с осуществлением внешнеполитических мероприятий.

Королева оказывает особое влияние на взаимоотношения со странами Содружества. Ее тронная речь в парламенте обычно начинается с перечисления тех государств, которые она предполагает посетить в течение предстоящего года, и тех руководителей государств – членов Содружества, которых она примет в Лондоне. Такие встречи очень тщательно готовятся: королева изучает различные информационные материалы, справки, отчеты, готовит проекты речей, проводит консультации с министрами, экспертами, с премьер-министром, руководителями палат английского парламента. Таким образом, королева выступает в качестве активного участника международного общения.

2.5. Полномочия в сфере судебной власти

Полномочия главы государства в сфере судебной власти определяются основным законом страны – конституцией и осуществляются в нескольких направлениях. ***Первое направление*** – назначение на судебные или высшие судебные должности. Конституция Испании 1978 г., например, провозглашает, что судебная власть исходит от народа и осуществляется от имени короля судьями и магистратами. В стране существует Генеральный совет судебной власти, который образуется из председателя Верховного суда, который его возглавляет, и 20 членов, назначаемых королем сроком на пять лет. Председатель Верховного суда назначается королем по предложению Генерального совета судебной власти в порядке, определяемом законом. Генеральный прокурор государства назначается королем по предложению правительства с учетом мнения Генерального совета судебной власти. Король назначает Конституционный суд Испании в составе 12 членов на девять лет. В соответствии со ст. 60 Основного закона ФРГ федеральный президент назначает и увольняет федеральных судей.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Второе направление: глава государства председательствует в высших учреждениях, которые занимаются дисциплинарными и административными вопросами, относящимися к судейскому корпусу. По Конституции Италии 1947 г. (ст. 87) президент республики председательствует в Высшем совете магистратуры. ***Следующее направление*** – это право главы государства на осуществление помилования, которое предусмотрено основными законами государства. Право помилования означает или полную отмену наказания, или смягчение наказания. Оно может означать отмену смертной казни в тех странах, где она предусмотрена как мера наказания.

Право помилования осуществляет как монарх, так и президент. Например, право помилования президентами США применялось по-разному. Например, президент Трумэн за годы своего президентства применил помилование 735 раз; Кеннеди – 391; Линдон Джонсон – 925; Рейган – 181; Буш-старший – 39 раз и т.д. Такие полномочия главы государства и практика их осуществления не только создают ему своеобразный имидж, но и могут способствовать улучшению деятельности всей судебной системы страны, корректируя ее решения в отношении обвиняемых.

2.6. Чрезвычайные полномочия

Современные новейшие конституции, как правило, включают в свои тексты целые главы или разделы, регулирующие порядок введения, осуществления и завершения ***чрезвычайного положения*** в стране или на части ее территории. В ряде стран предусмотрено введение сразу нескольких *видов чрезвычайного положения*: военное положение, осадное положение, положение повышенной опасности, бедственное положение, положение национальной мобилизации, положение техногенной опасности, положение природного бедствия и т.д. Для осуществления различных видов чрезвычайного положения могут быть предусмотрены свои специфические методы и способы их реализации.

Конституция Бразилии 1988 г., например, вводит специальный раздел о чрезвычайном положении, который предусматривает, что президент может потребовать у Национального конгресса разрешить издание декрета о чрезвычайном положении после заслушивания рекомендаций от таких государственных органов, как Совет Республики и Совет национальной обороны. Национальный конгресс принимает решение абсолютным большинством голосов. В декрете о введении чрезвычайного положения должны быть указаны его продолжительность, основание введения, конституционные гарантии, которые приостанавливаются на период действия чрезвычайного положения; также

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

указывается исполнитель принимаемых мер и территория, на которую распространяется действие чрезвычайного положения.

В соответствии с декретом главы государства могут быть приняты следующие *меры*: ограничение передвижения по данной территории, ограничение в отношении неприкосновенности сообщений и тайны переписки, передачи информации и свободы печати, радио и телепередач, приостановление действия свободы собраний и т.д. Может производиться обыск в жилище и изъятие находящихся там предметов, вмешательство в дела предприятий публичных служб, реквизиция имущества. На период введения чрезвычайного положения Национальный конгресс должен обязательно находиться на сессии и создать специальную комиссию в составе пяти членов для осуществления контроля за принимаемыми мерами во время действия такого положения. По окончании чрезвычайного положения президент обязан представить в Национальный конгресс специальное послание, в котором он должен подробно изложить принятые в период чрезвычайного положения меры и указать список лиц, в отношении которых было применено ограничение их конституционных прав, а также перечислить результаты введения чрезвычайного положения. Иными словами, Конституция Бразилии устанавливает довольно серьезный контроль за деятельностью главы государства в условиях введения чрезвычайного положения. Кроме того, Конституция ограничивает срок осуществления чрезвычайного положения 30 днями, и оно не может продляться каждый раз на срок более 30 дней и лишь в условиях войны или иностранной военной интервенции на весь период этих обстоятельств.

Примерно такая же процедура введения чрезвычайного и различного вида особых положений предусмотрена и конституциями других стран или специальными органическими законами. За негативные последствия введения чрезвычайного положения ответственность возлагается на главу государства как инициатора введения такого положения. Сам институт чрезвычайного положения в зарубежных странах используется главой государства как инструмент восстановления и защиты конституционной законности, охраны суверенитета и территориальной целостности государства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью и терроризмом.

Сфера применения главой государства чрезвычайных мер может принимать различные формы: военные, экономические, политические и др. В связи с увеличением сложности внутриполитических проблем целый ряд зарубежных государств вынуждены периодически прибегать к введению чрезвычайного положения и включению в этот процесс главы государства.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VII. ПАРЛАМЕНТЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Структура и формирование палат парламента

§ 2. Внутренняя организация палат

§ 3. Полномочия парламента

§ 4. Статус парламентариев

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VII
ПАРЛАМЕНТЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Термин «парламент» происходит от французского слова *parle*, что в переводе означает «говорить». Считается, что родиной парламента является Англия, где с XIII в. власть короля была ограничена собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителей городов и графств. Однако прообраз парламента был известен другой европейской стране – Исландии, где уже в 911 г. был учрежден представительный орган – Альтинг.

Что касается места парламентов в государственном механизме, то согласно классической теории разделения властей важнейшая роль парламента заключается в выполнении им законодательной функции. Помимо того что парламент является высшим законодательным органом государства, он одновременно провозглашается и высшим *представительным* органом, призванным выражать волю и интересы граждан данного государства.

§ 1. Структура и формирование палат парламента

Зарубежные парламенты могут иметь *однопалатную* или *двухпалатную* структуру. Однопалатные парламенты существуют, например, в Скандинавских странах, Турции, Словакии, Греции, Португалии, Эстонии, Литве, Латвии, Израиле, Китае, двухпалатные (бикамеральные) – в США, Швейцарии, Бразилии, Мексике, Аргентине, Франции, Испании, Италии, Нидерландах, Индии. При этом верхние палаты в двухпалатных парламентах представляют, как правило, либо субъекты федерации (США, Бразилия, Мексика, Австралия), либо политико-административные территориальные единицы (Италия, Испания, Франция, Япония). Иногда помимо палат в состав парламента может входить глава государства (в Великобритании – монарх, в Ирландии, Индии, Гайане – президенты этих стран).

Порядок формирования *однопалатных* парламентов или *нижних палат* в двухпалатных парламентах различается. В этой связи можно выделить следующие *способы формирования однопалатных парламентов* или *нижних палат в двухпалатных парламентах*:

1) формирование путем всеобщих и прямых выборов (Швеция, Норвегия, Дания, Германия, США, Мексика);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

2) формирование путем косвенных выборов: в Китае парламент страны – Всекитайское собрание народных представителей – избирается собраниями народных представителей автономных областей, провинций, городов центрального подчинения, а также собраниями представителей военнослужащих;

3) формирование смешанным способом, при котором часть депутатов избирается путем всеобщих выборов, а часть назначается высшим должностным лицом государства: в Индии президент страны может назначать в нижнюю палату парламента (Народную палату) 12 членов, имеющих выдающиеся заслуги в области искусства, литературы, науки, общественной деятельности. В однопалатном парламенте Катара – Совете шуры – из 45 парламентариев 15 депутатов назначаются эмиром из состава министров или других лиц.

Что касается образования верхних палат, то здесь также наблюдается значительное многообразие, позволяющее выделить следующие *модели формирования верхних палат*:

1) путем всеобщих прямых выборов (сенаты – в США, Бразилии, Парагвае, Польше; Совет кантонов – в Швейцарии; первая палата Генеральных штатов – в Нидерландах);

2) путем косвенных выборов (Сенат Франции, Федеральный совет Австрии): для избрания членов сената Франции в каждом французском департаменте образуется *избирательная коллегия*, в которую входят все генеральные советники (члены представительного органа департамента), избранные в данном департаменте депутаты Национального собрания (нижней палаты французского парламента), а также региональные советники и делегаты, избранные муниципальными советами. Члены Федерального совета Австрии избираются ландтагами (парламентами) австрийских земель на срок своих полномочий на основе принципа пропорционального представительства, при этом члены Федерального совета не должны входить в состав ландтага;

3) формирование смешанным образом, когда часть членов избирается, а часть назначается различными способами (сенаты в Испании, Италии, Ирландии, Бельгии): в Испании король назначает 43 сенатора в дополнение к 208 избираемым посредством всеобщих прямых выборов; в Италии президент назначает 5 сенаторов в дополнение к 315 избираемым гражданами путем всеобщих выборов; в Ирландии из 60 сенаторов 49 являются избираемыми (3 сенатора избираются Государственным университетом Ирландии, 3 – Университетом Дублина, 43 сенатора избираются из разных списков кандидатов в различных сферах: культуры и образования, труда, промышленности и торговли,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

управления), а 11 сенаторов назначаются премьер-министром; в Бельгии часть сенаторов избирается прямыми выборами в провинциях, другая часть избирается провинциальными советами, третья часть назначается избранными сенаторами;

4) путем назначения (Палата лордов Великобритании, Бундесрат Германии): в Палату лордов Великобритании назначаются монархом по представлению премьер-министра несколько категорий лордов: во-первых, пожизненные пэры, которым монарх даровал этот титул за выдающиеся заслуги перед государством с предоставлением титула барона или баронессы, который тем не менее не может передаваться по наследству; во-вторых, 26 духовных лорда, к которым относятся 2 архиепископа (Йоркский и Кентерберийский), и 24 епископа Англиканской церкви[1].

Путем назначения формируется Бундесрат Германии, который, хотя фактически выполняет функции верхней палаты парламента, формально таковой Основным законом страны не признается. Бундесрат состоит из членов правительств германских земель. Смена правительства в той или иной земле автоматически влечет смену представительства этой земли в Бундесрате. Каждая земля располагает в Бундесрате числом мест пропорционально количеству проживающего в ней населения: земли с населением до двух миллионов жителей имеют 3 голоса; земли с населением свыше двух миллионов жителей – 4 голоса; земли с населением свыше шести миллионов жителей – 5 голосов; земли с населением свыше семи миллионов жителей – 6 голосов. Каждая земля может послать в Бундесрат столько членов, сколько она имеет голосов в нем. В настоящее время в Бундесрате 69 членов.

Срок полномочий членов верхних палат обычно более длительный, чем у депутатов нижних палат. При этом нижние палаты обновляются одновременно и полностью, а верхние палаты могут обновляться по частям: в США Сенат избирается на 6 лет и обновляется каждые два года на одну треть; во Франции Сенат избирается на 9 лет и обновляется каждые три года на треть; в Японии Палата советников избирается на 6 лет и каждые три года переизбирается половина членов этой палаты; в Бразилии Федеральный сенат избирается на 8 лет и обновляется каждые 4 года попеременно – на одну треть и на две трети. В ряде стран (Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды) обе палаты избираются на одинаковый срок и обновляются полностью.

[1] В 1999 г. в Великобритании был принят новый Акт о парламенте, который вывел из состава Палаты лордов ранее заседавших в ней наследственных лордов. По этому закону только 92 из 720 наследственных лордов сохранили свое место в палате до конца жизни, но уже без права их потомков на наследование этого места.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

§ 2. Внутренняя организация палат

Палаты парламентов обычно возглавляются ***председателями*** (спикером, президентом, тальманом). Председатели палат зачастую играют роль, выходящую за пределы простого ведения заседания и технической организации работы палаты. Так, спикер Палаты общин парламента Великобритании единолично определяет порядок обсуждения вопросов в палате. Он обладает так называемым *правом признания*, т.е. по своему усмотрению решает, в каком порядке должны выступать депутаты, может лишать их слова. Он определяет характер законопроекта (финансовый или обычный, от чего зависит процедура прохождения законопроекта в палате) и сам выбирает комитет, ответственный за тот или иной законопроект. Решения спикера окончательны.

Примерно такими же полномочиями обладает в Германии президент Бундестага. Он осуществляет распорядительные права в здании Бундестага, без его разрешения в помещениях палаты не может проводиться обыск. Он может принимать участие в заседании любого парламентского комитета с правом совещательного голоса, может приостановить мандат депутата до 30 дней в случае серьезного нарушения им порядка работы палаты.

Иногда в палатах, особенно в верхних, председательствуют не избираемые депутатами руководители палаты, а другие лица – по должности. Например, верхние палаты парламентов США, Аргентины, Уругвая, Индии *ex officio* (т.е. по должности) возглавляют вице-президенты соответствующих стран. В Канаде председатель Сената назначается актом генерал-губернатора по рекомендации премьер-министра. В Австрии в Федеральном совете председательствуют поочередно представители австрийских земель, сменяющие друг друга каждые полгода в алфавитном порядке названий земель.

В ряде парламентов формируется специальный коллегиальный орган – *бюро* (Испания, Франция, Италия), которым руководит председатель палаты и которое выполняет функции по организации работы палаты и управлению ею. В Швеции подобные функции выполняет *Конференция при тальмане* (председателе Риксдага), в которую по должности входят тальман, вице-тальманы, представители от каждой партийной группы, председатели парламентских комитетов и вице-председатель административного управления Риксдага.

В парламентах некоторых стран (Германия, Греция, Норвегия, Дания, Исландия, Колумбия) предусмотрено создание такого коллегиального руководящего органа, как *президиум*, в который входят

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

председатель парламента и его заместители. На заседаниях президиума обсуждаются вопросы руководства внутренними делами палаты, рассматриваются дела, касающиеся высших государственных служащих администрации палаты.

В Бундестаге Германии формируется еще один руководящий орган – Совет старейшин, возглавляемый президентом Бундестага. В Совет старейшин по должности входят президент Бундестага, вице-председатели палаты, а также 23 депутата, назначаемых партийными фракциями, пропорционально их численности в Бундестаге. К полномочиям этого органа, в частности, относятся: оказание помощи президенту Бундестага в руководстве парламентом, согласование между фракциями численности комитетов Бундестага, распределение в них мест между фракциями, назначение председателей комитетов и их заместителей, согласование повестки дня ближайших заседаний Бундестага и план его заседаний на более длительный срок, рассмотрение проекта бюджета.

Практически все современные парламенты образуют ***парламентские комитеты*** и ***комиссии*** – вспомогательные органы, содействующие палатам в осуществлении их полномочий. Комитеты подразделяются на *постоянные* и *временные*. Первые создаются на весь период действия парламента, вторые – для выполнения какой-то определенной задачи, после чего их работа прекращается. В подавляющем большинстве случаев постоянные комитеты формируются на пропорциональной основе в зависимости от численности фракций, представленных в парламенте.

В ряде парламентов (Великобритания, США) могут образовываться *комитеты всей палаты*, представляющие собой тот же состав палаты, только преобразованный в комитет. Такие комитеты формируются в случае необходимости рассмотрения и принятия законопроекта в кратчайшие сроки, поскольку процедура рассмотрения законопроекта в комитете происходит в упрощенном порядке.

В некоторых двухпалатных парламентах образуются *объединенные комитеты*, состоящие из представителей обеих палат. Так, например, в Конгрессе США существуют объединенные комитеты по экономике, налогообложению, деятельности библиотеки Конгресса, правительственной печати.

Парламентарии могут создавать *расследовательские комитеты*. В США такие комитеты имеют право заседать в любом месте и в любое время. Они могут вызывать свидетелей и требовать предоставления необходимых документов. За отказ отвечать на вопросы расследовательского комитета лица могут быть подвергнуты штрафу либо тюремному заключению на срок до одного года.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В палатах парламентов формируются также ***фракции*** и ***депутатские группы***. Подчас к фракциям предъявляется ряд формальных требований. Так, в Бундестаге Германии фракции могут образовываться в том случае, если они объединяют не менее 5% депутатов, принадлежащих к одной партии. Если число депутатов недостаточно для образования фракции, то может быть сформирована *парламентская группа*. В Италии для создания фракции в Палате депутатов требуется не менее 20 депутатов, в Сенате – 10 членов. Во Франции в состав фракции в Национальном собрании должно входить не менее 20 депутатов, а в Сенате – не менее 14, при этом фракция должна опубликовать свою политическую декларацию, содержащую информацию о ее целях[1]. В палатах японского парламента для создания фракции достаточно двух депутатов, в израильском парламенте даже один депутат может образовать фракцию.

В некоторых странах оговариваются требования к внутренней организации фракций. Например, в Германии в составе фракции действуют председатель (лидер) фракции, правление фракции и комитетские (рабочие) группы фракции, образованные из членов фракции, входящих в определенный парламентский комитет.

В США партийные фракции действуют в составе *конференции (кокуса) фракции*, на которой обсуждаются важнейшие фракционные вопросы, *комитетов фракций,* которые занимаются выработкой стратегии партий, проведением избирательных кампаний, определением персонального состава постоянных комитетов. В каждой палате Конгресса США имеются *лидеры большинства и меньшинства*, которые избираются на конференциях (кокусах) партийных фракций. Они оказывают решающее влияние на проведение законодательных инициатив, распределение членов фракций по постоянным комитетам, назначают докладчиков по тем или иным вопросам. Фракции имеют своих *кнутов* – выборных партийных функционеров, обеспечивающих единство фракции путем принятия соответствующих организационных мер.

В некоторых зарубежных странах создаются своеобразные органы (мини-парламенты), замещающие высшие законодательные органы при определенных обстоятельствах (во время чрезвычайного или военного положения, в межсессионный период, в случае роспуска

[1] Во Франции если какой-либо парламентарий по своим взглядам не хочет входить в какую-либо фракцию, но из выгод административного характера может подчиниться дисциплине фракции, то такой парламентарий называется *присоединившимся.* Парламентарий может оставаться вне фракции, и тогда он называется *незаписавшимся.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

парламента). Подобные органы действуют, например, в составе палат испанских Генеральных кортесов, и называются *постоянными депутациями*. Каждая депутация, включающая минимум 21 депутата или соответственно сенатора, действует в межсессионный период, а также тогда, когда срок полномочий палат истек или когда они распущены. Когда соответствующая палата собирается, то депутация отчитывается по вопросам, которые она обсуждала, и по принятым ею решениям. В межсессионный период депутации имеют все полномочия, принадлежащие палатам, а когда палаты распущены или когда срок их полномочий истек, то и полномочия, принадлежащие палатам во время чрезвычайного положения. Работой депутации руководит председатель соответствующей палаты. Депутации имеют право требовать созыва палат на внеочередные сессии.

В Германии функции мини-парламента выполняет *совместный комитет*, который состоит на $^{2}/_{3}$ из депутатов Бундестага и на $^{1}/_{3}$ из членов Бундесрата. Совместный комитет заседает в условиях объявленного парламентом состояния обороны, в случае если Бундестаг в это время не может быть созван. Решения совместного комитета, однако, могут быть впоследствии отменены Бундестагом с согласия Бундесрата.

В Швеции функции парламента в военное время могут осуществляться *Военной делегацией*, которая состоит из председателя парламента (тальмана), возглавляющего этот орган, и 50 депутатов Риксдага, избираемых на весь срок своих полномочий. Однако в отличие от Риксдага Военная делегация не вправе принимать решение о проведении парламентских выборов, вносить изменения в гл. 3 «Риксдаг» Формы правления Швеции, регулирующую порядок избрания, внутреннюю организацию и полномочия шведского парламента.

Создание мини-парламентов предусмотрено конституционным правом некоторых стран Латинской Америки (Парагвай, Уругвай, Гватемала). В этих странах они получили название *постоянных комиссий*. Постоянные комиссии формируются палатами парламентов соответствующих стран и выполняют функции законодательных органов в период парламентских каникул. В Венесуэле функции парламента в межсессионный период передаются *уполномоченной комиссии*, в состав которой входят по должности председатель Национальной ассамблеи, его заместители и председатели постоянных комиссий.

Определенной спецификой обладает структура парламентов социалистических стран – Китая, Вьетнама, КНДР, Лаосской Народно-Демократической Республики, Кубы. В вышеуказанных странах в период между сессиями парламентов законодательная власть в полном объеме

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

осуществляется особыми органами (постоянными Комитетами Всекитайского собрания народных представителей, Национального собрания Вьетнама, Национального собрания Лаосской Народно-Демократической Республики, Президиумом Верховного народного собрания КНДР, Государственным советом Кубы). Данные органы наделены правом издавать законы, вносить изменения в конституцию, осуществлять контроль за ее исполнением, а также за исполнением законов, формировать иные органы государственной власти, осуществлять внешние сношения и обладают другими важнейшими полномочиями по управлению страной.

§ 3. Полномочия парламента

Полномочия парламентов не ограничиваются исключительно законодательной компетенцией. К ним относятся также финансовые полномочия, дача согласия на заключение международных договоров, ратификация и денонсация международных договоров, формирование государственных органов и учреждений, назначение или избрание должностных лиц или участие в этих процедурах, контрольные полномочия, полномочия в области обороны и безопасности, судебные полномочия.

3.1. Законодательные полномочия парламента. Законодательный процесс

Законодательная компетенция – это совокупность полномочий парламента по принятию законов, которая образует главную часть компетенции парламента. Однако объем законодательных полномочий парламентов неодинаков. В этой связи можно выделить ***парламенты с неограниченными законодательными полномочиями***, т.е. наделенные правом издавать законы по неопределенному кругу вопросов (США, Великобритания, Италия, Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия, Япония), и ***парламенты с ограниченными законодательными полномочиями***, т.е. обладающие правом издавать законы по определенным сферам, перечисленным в конституции соответствующей страны (например, французский парламент вправе издавать законы лишь по вопросам, указанным в ст. 34 Конституции Франции 1958 г.[1], остальные

[1] К таким вопросам, в частности, относятся: гражданские права и основные гарантии, предоставляемые гражданам для осуществления публичных свобод; обязанности,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

вопросы подлежат регламентации правительством Французской Республики).

Само же законотворчество как юридический процесс имеет свои **стадии**, к которым относятся:

1) внесение законопроекта (законодательная инициатива) в палату (парламент);

2) рассмотрение законопроекта в палате или в ее комитетах (комиссиях);

3) принятие законопроекта;

4) передача законопроекта и его рассмотрение в другой палате (для двухпалатных парламентов);

5) устранение разногласий по законопроекту между палатами парламента;

6) подписание и опубликование законопроекта (промульгация).

Право ***законодательной инициативы*** может принадлежать кругу субъектов, определенному конституцией той или иной страны. В подавляющем большинстве стран он охватывает главу государства, правительство и парламентариев. При этом проекты, инициатором которых является правительство, в Испании, Франции, на Кипре называются *законопроектами,* а проекты, инициаторами которых выступают парламентарии, – *законопредложениями*.

Парламентская законодательная инициатива признается во всех государствах. При этом в некоторых странах правом законодательной инициативы может обладать даже один депутат (в США, Великобритании, Болгарии, Италии, Словакии, Финляндии, Швейцарии, Уругвае, Чили), в других требуется групповая инициатива. Так, во Франции ею обладают группы парламентариев численностью не менее 60 депутатов Национального собрания или сенаторов, в Германии – не менее 5%

касающиеся граждан и их имущества, обусловленные задачами национальной обороны; гражданство, гражданское состояние и правоспособность, семейно-имущественные отношения, наследование и дарение; определение преступлений и деликтов, а также налагаемые за них наказания; уголовное судопроизводство и амнистия; создание новых судебных инстанций и статус магистратов; источники, ставки и условия взимания различного рода налогов, порядок денежной эмиссии; порядок выборов палат парламента и органов местного самоуправления; установление категорий публичных учреждений; основные гарантии, предоставляемые гражданским государственным служащим и военнослужащим; национализация предприятий и передача собственности предприятий публичного сектора в частную собственность; принципы общей организации национальной обороны; принципы свободного управления местных коллективов, их компетенция и доходы; принципы образования, трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения. Данный список, предусмотренный ст. 34 Конституции Франции, может дополняться органическими законами.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

от общего числа депутатов Бундестага, в Японии – не менее 20 депутатов Палаты представителей и не менее 10 членов Палаты советников, в Китае – не менее 30 депутатов Всекитайского Собрания народных представителей, в Латвии – не менее 5 депутатов Сейма.

В ряде стран отдельным субъектом законодательной инициативы признаются фракции и парламентские группы (Германия, Швейцария, Португалия), а также постоянные комитеты парламента (Швейцария).

В Мексике, Венесуэле право законодательной инициативы принадлежит также законодательным органам субъектов, когда речь идет о законах, относящихся к субъектам федерации.

Для многих латиноамериканских государств характерно признание права законодательной инициативы за высшими судебными органами (Бразилия, Боливия, Венесуэла, Колумбия, Парагвай, Эквадор) по вопросам их ведения.

В ряде зарубежных стран предусмотрена так называемая *народная законодательная инициатива*. Так, например, в Италии *50 тыс.* избирателей могут передать председателю одной из палат итальянского парламента законопроект. В таком случае палата проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Законопроект вносится в виде постатейного текста, сопровождаемого пояснительным докладом. Народная инициатива возможна также в Испании, где для ее осуществления требуются подписи не менее *полумиллиона* избирателей. Однако такая инициатива не может иметь место по вопросам, относящимся к органическим законам, законам о налогообложении, о международных отношениях и о помиловании. В Коста-Рике народная инициатива должна исходить от *5%* граждан, внесенных в избирательные списки, в Польше и Швейцарии – от не менее *100 тыс.* избирателей, в Литве – от *50 тыс.* избирателей, в Словакии – от не менее чем *5 тыс.* избирателей, в Лихтенштейне – от не менее *1 тыс.* избирателей или не менее чем от *трех общин* путем принятия резолюций одинаковой формы, внесенных собраниями каждой общины (а для законодательной инициативы, касающейся Конституции, – от не менее *1500* избирателей или не менее чем от *четырех общин*). В соответствии с Федеральным конституционным законом Австрии 1920 г. (п. 2 ст. 41) законопроекты могут вноситься через Центральную избирательную комиссию в Национальный совет (нижнюю палату парламента) *100 тыс.* граждан, обладающих правом голоса, *или* $^{1}/_{6}$ *граждан трех земель*.

В отдельных странах конституциями могут предусматриваться особые (нетипичные) субъекты законодательной инициативы: в Гватемале правом законодательной инициативы наделен Гватемальский универ-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ситет Сан-Карлос и Верховный трибунал по избирательным делам, в Сальвадоре – муниципальные советы по вопросам муниципальных налогов и Центральноамериканский парламент через входящих в его состав депутатов от государства Сальвадор по вопросам, относящимся к центральноамериканской интеграции, в Эквадоре – Комиссия по законодательству и кодификации.

В странах с двухпалатной структурой парламента законопроекты, как правило, могут вноситься в любую из палат (США, Великобритания, Италия, Испания, Парагвай, Уругвай, Япония). Однако для отдельных видов законопроектов может быть предусмотрено их внесение в определенную палату. Например, в США, Великобритании, Японии финансовые законопроекты вносятся только в нижнюю палату; в Бельгии законопроекты об одобрении договоров, подлежащие рассмотрению в палатах парламента по инициативе короля, вносятся сначала в Сенат, а затем передаются в Палату представителей; в Колумбии законопроекты о налогах вносятся вначале в Палату представителей, а законопроекты о международных отношениях – в Сенат; в Чили законопроекты о налогах любого характера вносятся исключительно в Палату представителей, а законопроекты, касающиеся амнистии и общего помилования, – в Сенат; в Бразилии законопроекты, исходящие от президента, Федерального верховного суда и высших судов, сначала рассматриваются в нижней палате парламента – Палате депутатов, а затем – в Сенате.

Обсуждение законопроекта – самая объемная стадия законодательного процесса, которая предполагает работу над законопроектом как на пленарных заседаниях палат, так и в их комитетах (комиссиях). Обсуждение на пленарных заседаниях часто именуется *чтением* законопроекта. Как правило, законопроект рассматривается в трех чтениях. В каждой стране они имеют свою специфику, но в общем суть их можно свести к следующему.

Смысл *первого чтения* состоит в том, чтобы решить, нужен ли вообще такой закон. Парламентарии, заслушав доклад инициатора законопроекта, решают этот вопрос, после чего законопроект передается в соответствующий комитет палаты для его детального изучения. Однако из этого правила имеются исключения: например, в Великобритании первым чтением считается оглашение в палате клерком палаты названия билля, а во Франции под чтением понимается прохождение в одной палате парламента всех стадий законодательного процесса: общей дискуссии, постатейного обсуждения, голосования по проекту в целом.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Второе чтение подразумевает обсуждение законопроекта по существу. Оно проводится зачастую по докладу комитета, работавшего с ним. На данной стадии депутаты могут предлагать любые поправки к тексту законопроекта. При этом, как правило, обсуждается каждая поправка и по каждой поправке проводится отдельное голосование.

Для того чтобы ускорить обсуждение законопроекта, могут предусматриваться различные способы ограничения дебатов. Так, например, в Великобритании спикер Палаты общин может в этой связи использовать одну из трех процедур: во-первых, *процедуру «гильотины»*, которая заключается в том, что спикер заранее оговаривает время дебатов, после истечения которого законопроект в любом случае ставится на голосование; во-вторых, *процедуру «кенгуру»*, которая предполагает право спикера самостоятельно выбирать лишь те положения законопроекта, которые подлежат обсуждению в палате; в-третьих, *процедуру прекращения дебатов*, которая выражается в том, что по требованию 100 депутатов спикер завершает обсуждение законопроекта и ставит его на голосование.

В ходе *третьего чтения* законопроект обсуждается в целом, со всеми ранее принятыми поправками. Новые поправки по существу законопроекта, как правило, не допускаются, однако не исключены редакционные поправки.

Принятие закона является, по сути, завершением последнего чтения в однопалатных парламентах. В двухпалатных парламентах после принятия законопроекта одной палатой он передается на рассмотрение другой палаты, где проходит аналогичные чтения.

Голосование по законопроекту может быть обычным или поимённым. В двухпалатных парламентах закон считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции обеими палатами. На случай возникновения расхождений по законопроекту между палатами зачастую предусматривается ***согласительная процедура***, предполагающая создание специальной *согласительной комиссии*, в состав которой входят представители обеих палат парламента.

Во Франции существует особый метод преодоления разногласий по законопроекту между палатами парламента, который известен под названием «*метод челнока*». Суть данного метода состоит в том, что спорный законопроект последовательно переходит из одной палаты в другую до тех пор, пока не принимается идентичный текст.

В Великобритании в законодательном процессе преобладает нижняя палата. Билль, одобренный Палатой общин, может быть в случае отклонения Палатой лордов задержан не более чем на год, после чего,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

если будет одобрен Палатой общин вновь, считается принятым в ее редакции либо с теми поправками Палаты лордов, с которыми Палата общин согласилась.

В Индии в случае разногласий палат парламента или если одна из палат в течение более чем 6 месяцев не принимает проект, одобренный другой палатой, Президент может созвать обе палаты на совместное заседание для обсуждения законопроекта и голосования по нему.

Согласительная процедура путем принятия спорного законопроекта на совместном заседании палат парламента предусмотрена в Румынии.

В Парагвае в случае отклонения в целом законопроекта, одобренного одной из палат парламента, он возвращается на новое рассмотрение в первую палату. Когда палата, в которую законопроект был внесен, абсолютным большинством голосов утверждает его, он снова направляется на рассмотрение во вторую палату, которая может отклонить его повторно только большинством голосов в $^{2}/_{3}$; если указанное число голосов не набирается, законопроект считается одобренным (ст. 206 Конституции Парагвая 1992 г.).

После принятия законопроекта парламентом он передается для ***промульгации*** (подписания и обнародования), как правило, главе государства. Глава государства, не согласный с законопроектом, одобренным парламентом, в ряде стран обладает *правом вето*, которое может носить абсолютный или отлагательный характер (о наложении вето главой государства см. подробнее § 2 гл. VI).

Абсолютное вето означает, что без утверждения главой государства ни один законопроект в силу не вступит, а у парламентариев нет возможности данное вето преодолеть. Данная разновидность вето в наши дни встречается не так часто, например, в Брунее Омане. Формально правом абсолютного вето обладает монарх Великобритании, однако с 1707 г. ни один суверен в этой стране не воспользовался данным правом.

Отлагательное вето представляет собой такой запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который может быть преодолен парламентариями определенным большинством голосов: как правило, либо квалифицированным (США, Испания, Украина, Иордания, Чили), либо абсолютным большинством депутатов парламента или обеих его палат (Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Никарагуа).

В конституционном праве некоторых зарубежных стран встречаются *выборочное вето*, которое подразумевает несогласие главы государства лишь с некоторыми положениями принятого парламентом законопроекта (США, Индия, Франция, Бразилия, Венесуэла), и так

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

называемое *«карманное» вето* (США), которое означает, что если законопроект поступает Президенту США на подпись за менее чем 10 дней до окончания парламентской сессии, то Президент может не подписывать переданный ему законопроект (как бы спрятать его в карман), в результате чего законопроект не получает юридической силы. Для преодоления «карманного» вето палаты Конгресса после возвращения с каникул вновь должны рассматривать законопроект, начиная с самой первой стадии законодательного процесса.

Подписанный главой государства законопроект в установленный срок опубликовывается в официальных изданиях, после чего вступает в силу.

3.2. Финансовая компетенция

Финансовые полномочия являются старейшей прерогативой представительных учреждений. К традиционным финансовым полномочиям парламентов относятся:

1) установление налогов;

2) дача согласия на осуществление внешних и внутренних займов государством;

3) участие в создании различного рода внебюджетных фондов (Индия);

4) утверждение государственного бюджета и отчета правительства о его исполнении, который может приниматься либо в форме закона, либо в форме особой резолюции, одобренной специальным органом (Главным контрольно-ревизионным управлением в США, Управлением Главного контролера в Великобритании, Счетными палатами в Италии, Нидерландах, Польше, Болгарии, Уругвае, Верховным контрольным управлением в Словакии, Генеральными контрольными ведомствами в Парагвае, Венесуэле, Колумбии, Эквадоре, Главным национальным контрольным органом в Аргентине).

3.3. Ратификация и денонсация международных договоров

Что касается ратификации международных договоров, то традиционно это полномочие первоначально принадлежало главе государства, но с течением времени международные договоры стали влиять на правопорядок государства, обязывая его вносить те или иные изменения в свое внутреннее законодательство. Поэтому возникла необходимость участия законодательной власти в заключении и расторжении

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

международных договоров, по крайней мере тех из них, которые затрагивают внутреннее право. В этой связи можно выделить страны, парламенты которых обязаны ратифицировать все международные договоры (Ирландия, Люксембург), и страны, парламенты которых ратифицируют лишь отдельные виды международных договоров, установленные конституцией соответствующей страны. Так, например, обе палаты итальянского парламента ратифицируют международные договоры политического характера, договоры, предусматривающие арбитраж или судебное регулирование либо влекущие территориальные изменения, финансовые обязательства или изменения законов (ст. 80 Конституции Италии 1947 г.). Риксдаг Швеции ратифицирует только те международные договоры, которые налагают обязательства на страну или которые влекут изменения законов Швеции (§ 2 гл. 10 Формы правления Швеции 1974 г.). Эдускунта Финляндии ратифицирует и денонсирует международные договоры, касающиеся законодательной сферы и имеющие большое значение для государства (§ 94 Конституции Финляндии 1999 г.).

Ряд конституций предусматривает получение предварительного согласия парламента или его палат на заключение некоторых видов международных договоров. Например, Конституция Испании 1978 г. (ст. 94) предусматривает получение обязательного предварительного согласия Генеральных кортесов для заключения международных договоров политического, военного характера, договоров, затрагивающих целостность государства, основные права и обязанности граждан, договоров, налагающих финансовые обязательства на страну, договоров, предполагающих изменение/отмену какого-либо закона. Конституция Дании 1953 г. (§ 19) предписывает получение согласия Фолькетинга при заключении договоров, изменяющих территорию страны, налагающих особо важные обязательства на страну, а также при денонсации международного договора, заключенного с согласия Фолькетинга. Конституцией Нидерландов 1983 г. (ст. 91) вообще предусматривается обязательное получение согласия Генеральных штатов на заключение и денонсацию всех международных договоров. В соответствии с Конституцией США 1787 г. Президент страны заключает международные договоры (кроме исполнительных соглашений) по совету и с согласия $^{2}/_{3}$ сенаторов. Конституция Бразилии 1988 г. закрепила в качестве исключительной компетенции Национального конгресса принятие окончательных решений относительно международных договоров, соглашений или действий, которые возлагают обременительные долги или обязательства на национальное имущество.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

С ратификацией связана и ***денонсация***[1] международных договоров. Многие зарубежные конституции специально не говорят о денонсации международных договоров. Можно лишь заключить, следуя правовой логике, что денонсация проводится в том же порядке, какой установлен для ратификации. Другие конституции подчас прямо регулируют денонсацию. Например, согласно ч. 2 ст. 96 Конституции Испании 1978 г. для денонсации международных договоров и соглашений применяется та же процедура, какая предусмотрена для их одобрения.

Как правило, парламенты осуществляют ратификацию или денонсацию международных договоров или дают согласие на них в форме закона. Принятие такого закона отличается тем, что парламентарии **не могут** предлагать поправки к текстам ратифицируемых договоров, а могут голосовать лишь за ратификацию или против нее. Об этом прямо говорится, например, в регламенте Национального собрания Франции: «Если в Национальное собрание передан проект закона о ратификации договора или одобрении международного соглашения, не подлежащего ратификации, то голосование по статьям не проводится и к ним не могут быть предложены поправки».

Компетенцией в области внешних сношений в большинстве государств обладают специализированные парламентские комитеты и комиссии. Параграф 97 финляндской Конституции 1999 г. наделяет *комиссию по иностранным делам* Эдускунты правом получать без промедления от правительства объяснения по вопросам внешней политики и политики безопасности. *Большая комиссия* Эдускунты должна получать объяснения по поводу подготовки дел в ЕС. Указанные комиссии вправе высказывать свое мнение правительству в отношении полученных ими сведений и информации.

Для осуществления контроля в области внешних сношений в некоторых государствах предусмотрено создание специальных органов. Так, в Швеции Актом о Форме правления 1974 г. предусмотрено создание специального *внешнеполитического комитета*, возглавляемого Королем, а в его отсутствие – премьер-министром. В состав внешнеполитического комитета входят председатель Риксдага (тальман) и 9 депутатов. Внешнеполитический комитет постоянно находится в курсе внешнеполитических отношений Швеции. До принятия наиболее важных международных договоров или решения важных международных вопросов правительство Швеции должно в обязательном порядке проконсультироваться с членами внешнеполитического комитета.

[1] *Денонсация международного договора* – это волеизъявление государства, выраженное в установленной форме, направленное на расторжение международного договора.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В парламенте Норвегии – Стортинге – действует *расширенная внешнеполитическая комиссия*. В ее состав входят президент и вице-президент Стортинга, члены парламентской комиссии по международным делам, председатель парламентской комиссии по обороне, а также 11 депутатов, назначаемых комиссией Стортинга по выборам. В отличие от других комиссий Стортинга вопросы для рассмотрения расширенной внешнеполитической комиссией поступают в нее непосредственно, минуя президиум Стортинга. Через расширенную внешнеполитическую комиссию правительство обсуждает с представителями законодательной власти вопросы, связанные с международными делами и безопасностью государства, экспортом оружия, а также важные международные соглашения. Такое обсуждение для правительства является обязательным перед принятием им каких-либо важных решений, касающихся международных отношений и национальной безопасности королевства.

3.4. Участие в формировании государственных органов и учреждений, назначение или избрание должностных лиц

Это полномочие весьма по-разному определяется зарубежными конституциями. При этом различается круг государственных органов или должностных лиц, в наделении полномочиями которых участвуют парламенты или их палаты, отличаются и сами способы участия парламента (его палат) в данной процедуре. В этой связи можно выделить следующие ***формы*** участия парламентов (отдельных палат) в формировании государственных органов и назначении отдельных должностных лиц:

1) избрание или назначение по собственному усмотрению отдельных должностных лиц (например, парламенты Чехии и Эстонии избирают президентов соответствующих стран; парламенты Испании, Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Германии назначают омбудсманов; палаты парламента Франции назначают 24 члена и 12 их заместителей в Высокую палату правосудия; парламент Болгарии избирает руководителей Болгарского народного банка);

2) избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (например, парламент Словакии избирает судей по предложению правительства; Сенат Мексики одобряет кандидатуры на должности судей Верховного суда страны по представлению Президента; парламент Эстонии назначает на должность членов Государственного суда по представлению Председателя Государственного суда; парламент Казахстана по представлению Президента избирает

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Председателя, заместителя Председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии Казахстана);

3) формирование органа целиком (например, Национальный совет Австрии избирает Коллегию народной правозащиты; Национальный конгресс Эквадора назначает не из своих представителей членов Комиссии по законодательству и кодификации[1]; Сенат Колумбии избирает судей Конституционного суда);

4) формирование части органа (например, из 9 членов Конституционного суда Румынии трое назначаются Палатой депутатов и трое – Сенатом; Бундестаг Германии назначает 8 судей Федерального конституционного суда, остальные 8 назначаются Бундесратом; в Италии на совместном заседании палат парламента назначаются 5 из 15 судей Конституционного суда, а также $^{1}/_{3}$ членов Высшего совета магистратуры Итальянской Республики – органа, отвечающего за прием новых судей, назначения на судейские должности, переводы и другие меры, связанные со статусом магистратов; Конгресс Бразилии избирает $^{2}/_{3}$ членов Счетного трибунала; парламент Словакии избирает трех членов Судебного совета Словацкой Республики);

5) участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих какой-то орган (например, депутаты Бундестага Германии входят в состав Федерального собрания – органа, избирающего федерального Президента);

6) предоставление согласия (одобрения) на формирование органа или на назначение должностных лиц либо утверждение назначений, произведенных главой государства (премьер-министр Испании назначается Королем только в случае получения кандидатом на этот пост доверия абсолютного большинства членов Конгресса депутатов; парламент Азербайджана дает согласие Президенту на назначение на должность премьер-министра; Сенат Мексики утверждает произведенные Президентом назначения послов, дипломатических представителей, генеральных консулов, высших должностных лиц казначейства, полковников и других высших чинов национальной армии, флота и военно-воздушных сил; парламент Албании одобряет кандидатуры судей Конституционного суда, назначаемых Президентом; парламент Литвы одобряет кандидатуру премьер-министра, представляемую Президентом страны).

[1] В состав Комиссии по законодательству и кодификации Эквадора входят 6 человек. Комиссия призвана подготавливать законопроекты, кодифицировать законы и принимать решения об их опубликовании, а также составлять сборники и систематизировать эквадорское законодательство.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

3.5. Контрольные полномочия парламентов

Контрольные полномочия присущи в той или иной степени всем парламентам. Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль может распространяться в отдельных случаях на главу государства и иных должностных лиц, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы.

Формы осуществления парламентского контроля во многом зависят от формы правления. В президентских республиках контрольные полномочия парламентов менее разнообразны; в странах с парламентарной формой правления и в смешанных республиках, наоборот, парламент обладает специфическими контрольными функциями, не известными парламентам президентских республик (правом выражения вотума недоверия правительству, отказа правительству в доверии).

В современной парламентской практике наиболее распространенными являются следующие **контрольные полномочия парламентов** (отдельных палат).

1. ***Выражение вотума недоверия правительству, принятие резолюции порицания и отказ правительству в доверии*****.** Парламентский контроль за исполнительной властью носит зачастую *политический* характер, так как обращен на политическую деятельность правительства или его отдельных членов. Такой парламентский контроль осуществляется либо в форме выражения правительству *вотума недоверия*[1], либо в форме *отказа правительству в доверии*. В первом случае депутаты (обычно нижней палаты в двухпалатном парламенте) самостоятельно инициируют такую процедуру. Во втором случае само правительство в лице, как правило, его главы ставит перед депутатами вопрос о доверии правительству. Делается это для того, чтобы провести через парламент желательный для правительства законопроект или другой документ, с которым правительство связывает свою дальнейшую политическую судьбу. Следствием такой формы контроля может стать отставка правительства.

Вотум недоверия может оформляться в виде принятия депутатами особой *резолюции порицания*, для издания которой подчас предусмотрены особые требования. Так, например, согласно действующей французской Конституции 1958 г. (ст. 49) Национальное собрание

[1] В некоторых странах (Германия, Испания, Словения) применяется особая разновидность вотума недоверия – *конструктивный вотум недоверия*, означающий, что одновременно с выражением вотума недоверия главе правительства депутаты должны избрать кандидатуру нового премьер-министра.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

выражает правительству недоверие посредством принятия резолюции порицания. Такая резолюция может быть поставлена на обсуждение лишь в том случае, если она подписана по меньшей мере $^{1}/_{10}$ от общего числа депутатов палаты. Голосование в палате может состояться только через 48 часов с момента внесения резолюции. Подсчитываются только голоса, поданные за резолюцию порицания, которая может быть принята лишь абсолютным большинством депутатов Национального собрания. Если резолюция отклоняется, то ее инициаторы не могут вносить новую аналогичную резолюцию в течение той же парламентской сессии. Схожие нормы содержатся в Конституции Португалии 1976 г. (ст. 149): Ассамблея Республики может принять резолюцию порицания правительству по осуществлению его программы или по вопросу, представляющему национальный интерес, по инициативе $^{1}/_{4}$ полномочных депутатов или любой парламентской группы. Рассмотрение резолюции порицания откладывается на 48 часов с момента ее предложения, а дебаты по ней не могут длиться свыше трех дней.

Политический контроль имеет место в основном в странах с парламентарной формой правления и в смешанных республиках (Германия, Великобритания, Италия, Испания, Скандинавские страны, Франция).

2. *Интерпелляции*. Особой формой парламентского контроля являются интерпелляции, которые представляют собой разновидность парламентского запроса, адресованного правительству или конкретному его члену, с требованием дать объяснения по поводу проводимой политики или по какому-либо определенному вопросу. К интерпелляции предъявляются особые требования (письменная форма, точные сроки, в течение которых правительство или отдельный министр должны представить свой ответ, и пр.). После ответа на интерпелляцию допускаются парламентские дебаты, завершаемые голосованием, результатом которого может стать выражение недоверия правительству или отдельному министру и как следствие – их отставка.

Интерпелляции предусмотрены в парламентской практике Скандинавских стран, Италии, Франции, Нидерландов, Бельгии, Японии.

3. *Парламентские вопросы*. Парламентарии могут задавать членам правительства *письменные* и *устные* вопросы, но в отличие от интерпелляций после заслушивания ответов на них в палате не проходят ни дебаты, ни голосование по вопросу о недоверии правительству или его отдельному члену. Парламентские вопросы выступают, скорее, как средство либо критики правительства и его отдельных членов, либо получения от них конкретной информации.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Парламентской практике зарубежных стран (Франция, Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия, Великобритания и др.) известен так называемый *час вопросов*, проводимый регулярно в палате, в ходе которого депутаты могут задавать вопросы премьер-министру или иным министрам, а те обязаны на них отвечать. Так, например, в Великобритании каждый министр выступает перед парламентом, как правило, раз в месяц, а премьер-министр – два раза в неделю. Существует список вопросов, на которые министры не обязаны предоставлять ответы. К ним, в частности, относятся: а) вопросы обороны и безопасности; б) вопросы, содержащие информацию личного характера; в) вопросы, затраты на подготовку ответа которых превышают 200 фунтов стерлингов.

4. ***Деятельность расследовательских комиссий***. В осуществлении парламентского контроля может принимать участие как парламент целиком, так и его отдельные органы. В ряде стран предусмотрено создание специальных расследовательских парламентских комиссий (США, Франция, Германия, Швеция, Дания, Норвегия), которые подчас наделены особыми правами: требовать информацию и документы от любых государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, вызывать для дачи показаний должностных лиц, свидетелей, экспертов, обеспечивать принудительную явку указанных лиц, проводить свои заседания в любом месте и в любое время, даже когда парламент или палаты находятся на каникулах. Расследовательские комиссии часто делают скандальные разоблачения, ведущие к отставке высших должностных лиц, чиновников и партийных руководителей.

5. ***Импичмент***. К контрольным полномочиям парламента относится привлечение депутатами высших должностных лиц государства к *юридической ответственности* в порядке импичмента в случае совершения этими лицами преступлений, предусмотренных, как правило, конституциями. Впервые данный институт был применен в Англии. Палата общин может привлечь к юридической ответственности любого министра, совершившего уголовное или политическое преступление. В таком случае приговор выносится Палатой лордов в соответствии с обвинением, сформулированным Палатой общин. Однако уже более двух столетий британский парламент не реализовывал данное право[1].

Конституция США 1787 г. предусматривает возможность привлечения к ответственности в порядке импичмента Президента и других должностных лиц. В процедуре импичмента задействованы обе палаты

[1] В последний раз импичмент в Великобритании применялся в 1805 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Конгресса США. Палата представителей выдвигает обвинение в государственной измене, взяточничестве, совершении иного тяжкого преступления и проступка, а Сенат, превращаясь в судебную коллегию под руководством председателя Верховного суда США, $^{2}/_{3}$ голосов производит отрешение от должности. Лицо, осужденное в порядке импичмента, впоследствии утрачивает право занимать любую должность в государственном аппарате[1]. Аналогичным образом осуществляется процедура импичмента на Филиппинах и в Бразилии.

В некоторых странах парламент лишь принимает решение о возбуждении процедуры импичмента, рассмотрение же дела при этом может осуществляться: а) специальным судом (Франция, Греция, Польша, Норвегия, Дания, Финляндия, Япония); б) конституционным судом (Германия, Болгария, Венгрия, Италия, Словения); в) высшим судебным органом (Португалия, Швеция).

6. ***Назначение должностных лиц, осуществляющих контрольные функции, и заслушивание их отчетов***. Парламентарии могут назначать *омбудсманов*, которые осуществляют контроль за законностью деятельности не только правительства (Испания, Норвегия, Дания), но и судебных органов и органов местного самоуправления (Швеция, Финляндия). Омбудсманы представляют парламенту регулярные отчеты о своей деятельности, информируя депутатов об обнаруженных фактах злоупотребления властью должностными лицами и о фактах нарушения ими прав и свобод человека и гражданина. По результатам таких отчетов впоследствии депутаты могут принять различные меры или предпринять инициативы по исправлению ситуации.

В некоторых странах (Швеция, Дания, Норвегия, Исландия, Финляндия, Израиль) члены парламента назначают *парламентских ревизоров* (*аудиторов, контролеров*), в обязанности которых входит изучение финансовых отчетов, контроль за правильностью расходования средств из государственного бюджета, правильностью и своевременностью поступления доходов в бюджет. Ревизоры представляют парламентам свои замечания по годовым отчетам правительства об исполнении государственного бюджета. Для осуществления своей деятельности им предоставляется право требовать от органов управления все необходимые сведения и документы.

[1] В США импичмент в отношении главы государства применялся дважды: в отношении президента Э. Джонсона в 1867 г. и в отношении президента У. Клинтона в 1999 г. В обоих случаях дело так и не завершилось отставкой главы государства, поскольку в Сенате не набиралось достаточного большинства голосов для отстранения от должности президента. В 1974 г. президент Р. Никсон, опасаясь возбуждения против него процедуры импичмента, предпочел добровольную отставку.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В ряде стран (Швеция, Финляндия) депутаты назначают *парламентских уполномоченных в различные учреждения* (государственный банк, управление национального долга и др.), осуществляющих контроль за деятельностью соответствующих учреждений.

3.6. Полномочия в области обороны и безопасности

В области обороны и безопасности парламенты наделены следующими полномочиями:

1) принимать решение об объявлении войны (Словакия, Румыния, Австрия, Болгария, Италия, Польша, Уругвай);

2) давать разрешение на использование вооруженных сил за рубежом (США, Венесуэла);

3) давать согласие на ввод иностранных войск на территорию страны (Словакия, Болгария, Турция, Перу);

4) выдавать разрешение войскам иностранного государства на осуществление прохода по территории страны (Колумбия);

5) определять необходимый состав вооруженных сил, принимать решение об увеличении численности вооруженных сил, утверждать уставы нерегулярной армии и устанавливать ее численность и периодичность сборов (Уругвай);

6) выдавать согласие главе государства на объявление всеобщей мобилизации в случае начала войны с иностранным государством (Чили);

7) объявлять по предложению главы государства военное положение, мобилизацию и демобилизацию (Эстония);

8) объявлять в государстве чрезвычайное положение (Молдова, Литва, Эстония, Чили);

9) принимать решение об использовании вооруженных сил (Молдова, Литва).

3.7. Судебные полномочия парламентов

К полномочиям парламентов в судебной сфере традиционно относится право объявления ***амнистии***. Амнистия представляет собой полное или частичное освобождение от наказания лиц, осужденных за определенные в законе об амнистии виды преступлений, а порой также лиц, привлеченных к уголовной ответственности. Амнистия не ставит под сомнение виновность осужденных лиц, а представляет собой нереабилитирующее основание для освобождения от уголовной ответственности или ее смягчения. Амнистию не следует смешивать

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

с правом помилования, которое обычно закрепляется за главой государства.

Исключительно редко парламенты могут наделяться собственными судебными полномочиями. Например, до относительно недавнего времени в Великобритании Палата лордов выполняла функции высшего апелляционного судебного органа[1], в связи с чем в ее состав назначалась особая категория членов – ординарные лорды по апелляциям (лорды-юристы). Однако Закон о конституционной реформе 2005 г. упразднил категорию лордов-юристов и отменил апелляционную юрисдикцию Палаты лордов. Эта функция была возложена на созданный в соответствии с упомянутым Законом Верховный суд Великобритании и Северной Ирландии.

§ 4. Статус парламентариев

Члены парламента обладают особым статусом, который закрепляется в конституциях и особых законах, а также в регламентах палат. В соответствии с ними парламентарии наделяются специфическими правами, обязанностями и привилегиями, необходимыми для выполнения ими своих функций.

Важнейшими чертами статуса парламентариев являются их 1) независимость, 2) равноправие, 3) иммунитет, 4) индемнитет, 5) недопустимость совмещения постов.

1. Независимость парламентариев означает, что в своей деятельности они юридически не подчинены каким-либо государственным, партийным или иным органам и организациям. Сложнее обстоит дело с независимостью парламентариев от воли избирателей. В этой связи выделяют два вида мандатов, которыми могут наделяться парламентарии: ***свободный*** и ***императивный***.

Свободный мандат означает, что депутат не связан наказами избирателей и не ответственен в своей деятельности перед ними, он считается представителем в парламенте не конкретных избирателей, а народа страны в целом. В странах, где парламентарии обладают свободным мандатом, отсутствует возможность досрочного отзыва депутата изби-

[1] Палата лордов рассматривала апелляции на решения Апелляционного суда в Англии, Уэльсе, Северной Ирландии как по гражданским, так и по уголовным делам, а также на решения Сессионного суда Шотландии по гражданским делам. Помимо этого Палата лордов заслушивала апелляции по уголовным делам на решения Дивизионного суда Королевской скамьи Высокого суда Англии и Уэльса, а также Высокого суда Северной Ирландии.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

рателями. Принцип свободного мандата применяется в большинстве современных государств.

Императивный мандат предполагает, что депутат связан волей и наказами своих избирателей, перед которыми обязан регулярно отчитываться о своей деятельности, а избиратели, избравшие депутата, могут его отозвать, в случае если тот не оправдал их доверия или совершил поступки, порочащие звание депутата. Императивным мандатом обладают депутаты, например, в Китае, Вьетнаме, Венесуэле.

В большей зависимости депутат находится от партии, по списку которой он прошел в палату. В ряде стран выход из партии, по списку которой депутат был избран, влечет за собой утрату депутатского мандата. Так, Конституция Индии 1950 г. предусматривает утрату мандата при переходе из одной партии в другую. В Израиле депутат Кнессета, вышедший из своей фракции и вступивший в другую или перешедший в разряд независимых депутатов, теряет право быть назначенным в правительство страны. В Панаме депутаты могут быть лишены своего мандата политической партией, членами которой они являются, в том случае, если такие депутаты серьезным образом нарушают устав партии, идеологическую или политическую программу партии; правда, такое решение может быть обжаловано депутатом в Избирательный трибунал страны.

2. Равноправие парламентариев выражается в обладании ими одинаковыми правами законодательной инициативы, участия в обсуждении и голосовании, правом избирать и быть избранным на парламентские должности, в состав комитетов и комиссий, правами запроса к высшим должностным лицам государства и т.д.

3. Парламентарии обладают **иммунитетом**, означающим их неприкосновенность и защиту от судебного преследования за действия, непосредственно не связанные с исполнением мандата. Иммунитет является не личной привилегией, а гарантией деятельности парламентария. Неприкосновенность не аннулирует правонарушения, совершенного депутатом, а лишь отодвигает во времени момент его преследования (ареста). Парламентский иммунитет не является абсолютным. Парламентарии не могут быть подвергнуты уголовному преследованию, иному ограничению личной свободы, личному досмотру, обыску, аресту без санкции, как правило, соответствующей палаты во время ее сессии (Франция, ФРГ) либо особого органа палаты или ее руководителя, когда палата не заседает (бюро соответствующей палаты парламента во Франции, председателя соответствующей палаты в Великобритании). Исключение допускается только в том случае, когда

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

депутат застигнут на месте совершения преступления. В некоторых странах (Индия и Индонезия) депутат не может быть лишен иммунитета ни при каких обстоятельствах.

Депутатский иммунитет может распространяться как на весь срок полномочий парламентария (Германия, Италия, Испания), так и только на время сессии парламента (США, Великобритания, Франция, Япония).

4. Индемнитет парламентария включает в себя два значения: *во-первых*, под ним понимается право депутата на вознаграждение, включая жалованье, компенсацию расходов на проезд, содержание помощников и иного вспомогательного персонала, использование почтовых и иных средств связи; *во-вторых*, индемнитет означает такую привилегию депутатов парламента, которая заключается в их неответственности за высказывания и действия, связанные с выполнением ими своих депутатских функций. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную им при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе и по истечении срока его депутатских полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены (даже и при исполнении депутатских обязанностей) публичные оскорбления или клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством. В некоторых странах соответствующая палата может применять дисциплинарные взыскания к депутатам, нарушающим дисциплину. Например, в Японии депутат за грубые нарушения дисциплины может быть исключен из состава палаты, если резолюция об этом будет поддержана не менее $^{2}/_{3}$ присутствующих членов соответствующей палаты (Палаты представителей или Палаты советников). В Германии президент Бундестага может приостановить мандат депутата сроком до 30 дней в том случае, если депутат нарушает парламентскую дисциплину. В Египте депутат Национальной ассамблеи может быть лишен своего депутатского мандата путем принятия соответствующего решения $^{2}/_{3}$ голосов депутатов Национальной ассамблеи, если он (*1*) потерял доверие и уважение со стороны избирателей, (*2*) нарушил положение депутатского мандата или (*3*) не выполнил свои депутатские обязанности. В соответствии с Конституцией Чили 1980 г. полномочия депутата или сенатора прекращаются, если он отсутствует в стране *более 30 дней* без разрешения соответствующей палаты, в которую он входит, а в период парламентских каникул – без разрешения председателя палаты.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

5. Принцип **недопустимости совмещения постов** состоит в том, что депутаты не могут быть одновременно членами обеих палат парламента, а также они не вправе занимать иные государственные посты, входить в состав иных представительных органов. Однако в ряде стран, прежде всего с парламентарной формой правления, депутат одновременно может являться министром (Япония, Израиль). В других странах (Бельгия, Швеция, Дания) в случае назначения депутата на должность министра он перестает участвовать в заседаниях палаты и возобновляет свой мандат только после прекращения выполнения функций министра. На этот период в парламенте его мандат может осуществлять заместитель депутата.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VIII. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Место и роль правительства в системе высших органов государственной власти

§ 2. Порядок формирования, структура и ответственность правительства

§ 3. Полномочия правительства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА VIII
ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Место и роль правительства в системе высших органов государственной власти

В современный период правительство в зарубежных странах в системе высших органов государственной власти занимает особое место, которое определяется тем, что правительство является основным инструментом осуществления внутренней и внешней политики. Кроме того, правительство – это наиболее мощный, надежный, оперативный и эффективный орган государственной власти. Одной из особенностей развития системы высших органов государственной власти абсолютного большинства демократических стран стало резкое усиление роли и значения исполнительных органов власти и их центрального звена – правительства. Оставаясь юридически высшим органом управления, правительство, возглавляя исполнительную ветвь власти, превратилось в ведущий орган государственной власти, т.е стало волеформирующим субъектом властных отношений, а в странах с авторитарными режимами правительство – фактически единственный орган, обладающий неограниченными полномочиями по управлению страной.

Усиление роли и влияния исполнительных органов власти осуществляется прежде всего за счет умаления значения законодательного органа – парламента и перемещения его на второй план в механизме государственной власти. Такая тенденция носит фактически общемировой характер и отражает непосредственно объективные условия развития современной государственности.

Исторически возникнув еще в Средние века в качестве узкой коллегии лиц, приближенных к правящему единоличному монарху и связанных с ним узами личной верности, а часто и родственными связями, правительство первоначально ограничивалось простым исполнением распоряжений монарха по управлению двором и некоторыми функциями общегосударственного назначения. Постепенно эта «гувернантка при короле»[1] приобрела определенную автономию

[1] Термины *to govern* (англ.), *gouverner* (фр.), *gobernar* (исп.) означают «управлять».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и стала нести ответственность сначала перед королем, а затем и перед парламентом.

Постепенно правительство превращается в самостоятельный государственный орган, а на фоне общего кризиса парламентаризма фактическое положение правительства очень заметно меняется в сторону расширения его полномочий и превращения правительства в практически независимый от главы государства (в парламентарных республиках и монархиях) и от парламента (в президентских республиках) орган. В парламентарных государствах растет объем делегированного законодательства, когда парламент часть своих властных полномочий передает в руки правительства. Объясняется это несколькими причинами. Прежде всего усложняются проблемы внутренней и внешней политики, трудность решения которых наталкивается на продолжающийся экономический кризис.

Практически правительству со многими современными проблемами не приходилось до этого сталкиваться. Возрастание роли правительства происходит еще и потому, что на уровне исполнительного аппарата легче осуществлять меры по активному вмешательству государства в экономику. При этом, даже если государственное регулирование экономики принимает законодательную форму, инициатором такого законодательства обычно является правительство.

Усиление роли правительства тесно связано с усложнением функции охраны политической системы, когда правительству в ряде стран приходится сталкиваться с серьезной внутренней оппозицией, тенденцией отдельных частей государства к сепаратизму, обострением внутренних национальных и религиозных проблем, ростом международного и внутригосударственного терроризма. При этом серьезно усложняются способы охраны политического строя многих зарубежных государств и основную роль играет правительство и вся вертикаль исполнительной власти. Наконец, правительство более однородно в социальном и политическом отношении, чем парламент. Если в парламенте есть политическая борьба и инструментом этой борьбы является политическая оппозиция (в демократических странах), то среди членов правительства не должно быть внутренней политической борьбы и оппозиции.

Правительство в зарубежных странах представляет собой спаянный внутренней дисциплиной и общими намерениями высший орган государственной власти, возглавляемый или главой государства (в президентских республиках), или премьер-министром (в парламентарных государствах), которые несут всю полноту ответственности за его

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

деятельность. И в этом качестве глава правительства в зарубежных странах часто обладает почти диктаторскими полномочиями по отношению к членам правительства. Поэтому правительство в зарубежных странах исследователи часто изображают в виде пирамиды, в основании которой находится исполнительный аппарат – разветвленная сеть чиновничества. На это основание опирается само правительство как кабинет министров и узкая коллегия высших управленцев. И наконец, на самой вершине этой пирамиды находится руководитель правительства – премьер-министр или президент. И вся эта исполнительная ветвь власти сплочена жесткой дисциплиной вертикальной подчиненности. В этом качестве правительство перестает быть чисто исполнительным органом власти, поскольку оно обладает практически неограниченными возможностями для принятия важнейших государственных решений.

Правительство применительно к парламентарным республикам и монархиям (ФРГ, Австрия, Индия, Испания, Япония и др.), а также применительно к смешанным республикам (Франция, Португалия) рассматривается как верховный коллегиальный орган исполнительной власти. В президентской республике это, скорее, совокупность членов кабинета при президенте, выполняющих роль простых советников при проведении президентом внутренней и внешней политики. В президентских республиках отсутствует характеристика правительства как самостоятельного конституционного органа и оно не только не может принимать самостоятельные решения, но даже не может собраться на заседание без президента.

Место современного правительства в системе высших органов государственной власти во многом определяется его взаимоотношениями с парламентом, главой государства, органами конституционного контроля (в спорных вопросах о компетентности правительства и др.), с политическими партиями и другими массовыми организациями. В парламентарных государствах положение правительства определяется тем, опирается ли правительство на парламентское большинство или оно должно добиваться согласия различных политических сил при проведении своего политического курса.

Иногда роль и влияние правительства могут зависеть и от такого субъективного фактора, как личностные характеристики премьер-министра. История зарубежных стран знает многочисленные примеры как выдающихся, так и никчемных премьер-министров, которые оставили как позитивный, так и негативный след в политической жизни своих стран и в мировой истории.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Необходимо отметить, что в старых зарубежных конституциях институт правительства вообще не упоминался. Правительства существовали вне рамок конституции, что ставило эти органы в привилегированное положение, поскольку их порядок формирования, структура, полномочия и ответственность носили внеконституционный характер и фактически регулировались ими самими.

Место другого государственного органа – парламента – в зарубежных отраслях определяется еще и тем обстоятельством, что правительство постепенно монополизирует законодательную функцию, превращаясь в основной источник законопроектов. Достаточно отметить, что в западноевропейских парламентах около 90% всех законопроектов вносится или самим правительством, или по его поручению. Кроме того, в парламентских государствах глава государства накладывает вето на неприемлемый для правительства закон по указанию правительства. Иными словами, правительство откровенно превалирует в области законодательного процесса, отодвигая парламент на второй план.

Усиление роли правительства объясняется и серьезными достижениями в современной научно-производственной сфере, требующей решения сложных и комплексных проблем научно-технического прогресса, с которыми в таком объеме не приходилось сталкиваться правительствам зарубежных стран даже в конце XX в. Это проблемы экономической (в том числе и продовольственной), информационной безопасности, разработки, внедрения и освоения суперновейших нанотехнологий, развития генной инженерии, достижений в различных областях медицины, создания новых жизненных стандартов и т.д. Для разработки и решения подобных проблем никакой другой государственный орган, кроме правительства и подчиненных ему подразделений, не обладает соответствующими финансовыми, материально-техническими, организационными, людскими и другими ресурсами. Только правительство обладает наибольшим объемом государственной информации по основным государственным проблемам. Монополия правительства на весь объем государственной информации принуждает депутатов законодательных органов обращаться за получением такой информации к экспертам из правительственной бюрократии и полагаться на эту информацию в своей законотворческой деятельности.

Привилегированное положение исполнительной власти по сравнению с другими ветвями власти обеспечивается еще и тем, что она в наименьшей степени подвержена контролю со стороны общества. В связи с возрастанием и доминирующим положением исполнительной власти ряд зарубежных и отечественных конституционалистов

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

по-новому ставят вопрос о классической теории разделения властей. Как известно, классическая модель разделения властей, предложенная еще в XVIII в., представляет власть законодательную (парламент), исполнительную (правительство) и судебную. В данном подходе присутствует функциональное различие законотворчества, исполнительной деятельности и судопроизводства. Одновременно, чтобы обеспечить политическую свободу, выдвигается требование поручить выполнение каждой из перечисленных функций отдельным органам. При этом авторы этой концепции сделали акцент на необходимости установления равновесия властей. Оно не обязательно требует полного функционального разграничения, поскольку баланса можно достичь и при известном совпадении сфер деятельности различных органов. В этих условиях ряд зарубежных исследователей считают принцип разделения властей в его классическом виде в настоящее время устаревшим на том основании, что в современный период правительство представляет собой орган, одновременно разрабатывающий важнейшие государственные решения, принимающий их и осуществляющий на практике. Некоторые исследователи прямо называют правительство «господствующей, но не исполнительной властью», а парламент – «властью контролирующей». Американский исследователь К. Ловенстейн уже достаточно давно предложил трансформировать классическую триаду, поставив на место законодательства, исполнения и судопроизводства разработку политики, надзор за политикой и проведением политики. На устарелости теории разделения властей, которая не вполне соответствует сегодняшней действительности и поэтому нуждается в корректировке и обновлении, настаивает и российский исследователь А.Д. Керимов[1]. Ряд других отечественных ученых также высказывают аналогичные точки зрения. Такая позиция в условиях современных демократических государств является достаточно обоснованной и соответствует складывающейся системе взаимоотношений исполнительных и законодательных органов власти.

Совершенно очевидно, что во многих парламентарных государствах четко проявляется тенденция к значительной концентрации власти в руках органа, «именуемого правительством», или в более узком составе кабинета министров. Политическая практика показывает, что, пока правительство обладает в парламенте послушным большинством, его могущество практически ничем не ограничено. Единственным сдерживающим фактором могут стать лишь опасения кабинета министров

[1] См.: *Керимов А.Д.* Государствоведение: актуальные проблемы теории. М., 2003. С. 52.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

утратить симпатии избирателей, которые могут отказать правительству в поддержке на очередных парламентских выборах.

В период своей деятельности правительство фактически полностью независимо от избирательного корпуса и не связано какими-либо обязательствами перед ним. Это обстоятельство также ставит правительство в привилегированное положение. Следует отметить, что усиление политических партий при парламентарном строе в XX в. также обернулось ослаблением парламента и соответственно усилением роли правительства.

Руководители правящей на данный момент в стране партии, как правило, являются министрами; в силу того статуса, который они имеют в своей партии и в правительстве, им чаще всего удается навязать коллегам по парламентской фракции собственные мнения и решения, которые и составляют основу будущего законодательства. Это особенно характерно для стран с парламентарной системой и традиционно сильными историческими партиями.

Помимо широкого объема законодательной инициативы правительство самостоятельно принимает и проводит в жизнь громадное количество собственных нормативных актов, которые по своему содержанию и правовым последствиям часто превосходят законы, принимаемые парламентом.

В современных условиях приобретает всеобъемлющий характер управленческая функция государства, которая постепенно начинает распространяться на все сферы оперативного управления и руководства обществом, что происходит на фоне закрытого от общества характера деятельности исполнительных органов власти, осуществляющих эту управленческую функцию. Вместе с тем в современных условиях многие стороны деятельности правительства, особенно касающиеся проблем безопасности государства, борьбы с терроризмом, внешнеполитической деятельности и т.д., должны действительно осуществляться в закрытом порядке. И в этих условиях более справедливым будет тезис о необходимости усиления парламентского контроля за деятельностью высших органов исполнительной власти (и в первую очередь правительства). В целом ряде зарубежных стран парламентские учреждения откровенно ослабили свой контроль за деятельностью правительства, что объективно способствовало усилению его позиций по отношению к парламенту и другим государственным органам и что никаким образом не было оформлено в законодательном порядке и не нашло какой-либо конституционно-правовой регламентации. И эта проблема остается одной из важнейших в правовом статусе правительства и в его современном положении в системе высших органов государственной власти.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

§ 2. Порядок формирования, структура и ответственность правительства

Многое в положении правительства зависит от **способа его формирования**. В демократических странах приняты в основном два способа формирования правительства – ***парламентский*** и ***внепарламентский***, в зависимости от степени участия и роли парламента в формировании правительства. При парламентском способе правительство формируется на основе парламентского большинства (парламентарные монархии и республики, смешанные республики), а внепарламентский способ предусматривает формирование правительства без учета расстановки политических сил в парламенте и без решающего участия парламента в этом процессе.

Парламентский способ формирования распространен в европейских странах, а также в ряде азиатских стран (Индия, Япония, Малайзия и др.). Правительство формирует партия, получившая на очередных или внеочередных выборах в парламент (как правило, в нижнюю палату) большинство мест, а ее лидер становится премьер-министром. Как правило, глава государства фактически обязан назначить главой правительства лидера фракции в нижней палате, опирающегося на парламентское большинство. В противном случае правительство, не обладающее большинством мест в парламенте, не сможет проводить через палату свои законопроекты и будет нестабильным, поскольку парламентское большинство сможет при возникновении любых конфликтов с правительством отправить последнее в отставку, используя процедуру вотума недоверия правительству. Если ни одна из политических партий, участвующих в работе парламента, не обладает большинством для формирования однопартийного правительства (больше половины членов нижней палаты), тогда возникает необходимость формировать коалиционное правительство на основе союза нескольких партий.

В некоторых европейских странах при формировании коалиционного правительства появляется новый временный политический институт *информатора*. Это обычно доверенное лицо главы государства из состава депутатов парламента, которое по поручению главы государства (монарха или президента) ведет предварительные переговоры с парламентскими фракциями об условиях, на которых они могли бы участвовать в правительстве. При этом основной упор делается не на программе будущего правительства, а на элементарном дележе министерских постов.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

После подобного рода предварительных консультаций информатор докладывает главе государства о возможностях формирования коалиционного правительства. Если глава государства одобряет полученную информацию, он предлагает кому-то из членов данных фракций выступить в качестве *форматора правительства*, т.е. будущего премьер-министра. Форматор готовит правительственную программу, с которой и выступает на пленарном заседании нижней палаты. Положительное голосование за представленную правительственную программу абсолютного большинства депутатов означает *вотум доверия* новому составу правительства и его программе. Утверждение нижней палатой премьер-министра и его правительства означает получение *инвеституры*. В некоторых странах (Германия, Япония, Испания) глава правительства избирается на заседании палаты прямым и персональным голосованием депутатов. Если правительство не получает вотума доверия, процедура формирования нового правительства повторяется с получением новой информации и назначением нового форматора. Практика зарубежных государств знает случаи длительного периода формирования нового правительства (Италия, Турция, Израиль).

В абсолютном большинстве парламентских государств при формировании правительства действует принцип позитивного парламентаризма, когда правительство должно в обязательном порядке получить вотум доверия в парламенте. В некоторых европейских странах применяется принцип так называемого *негативного парламентаризма*, когда правительство, назначаемое главой государства, не обязано получать позитивный вотум доверия в парламенте, а действует до тех пор, пока парламент не откажет ему в доверии. Некоторые страны (Португалия) применяют сочетание принципов позитивного и негативного парламентаризма. В этом случае назначенное парламентом правительство должно в течение 10 дней представить в парламент свою программу. Программа считается одобренной, если против нее не проголосовало абсолютное большинство парламентариев.

В соответствии со ст. 94 Конституции Италии 1947 г. правительство должно получить доверие, но не одной, а двух палат. Каждая палата (Палата представителей и Сенат) или оказывает правительству доверие, или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поимённым голосованием депутатов и сенаторов.

Практике конституционного права зарубежных стран известны случаи особой формы образования правительства. Например, в соответствии с Основным законом Израиля о правительстве 1992 г. премьер-министр страны избирался на всеобщих выборах избирателями

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

путем реализации равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Эксперимент оказался недостаточно удачным, и в соответствии с новым Основным законом о правительстве 2001 г. Израиль вернулся к формированию правительства на основе парламентского большинства в парламенте (кнессете). Также особый способ формирования правительства применяется в Швейцарии, где правительство (Федеральный совет) в составе семи членов избирается на совместном заседании обеих палат на срок полномочий нижней палаты.

Второй способ формирования правительства – ***внепарламентский***, который распространен в президентских республиках (США, Бразилия, Мексика, Чили и т.д.). В этом случае парламент не играет какой-либо существенной роли в образовании правительства. Правительство назначается президентом из членов его партии, коалиционные правительства в данном случае исключены. Состав правительства не зависит от расстановки партийных сил в парламенте. Роль парламента (чаще всего его верхней палаты – сената) сводится к пассивному одобрению или неодобрению представленных президентом в состав кабинета министров кандидатур. Своих кандидатур сенат предложить не может. И если такая процедура утверждения членов кабинета предусмотрена в США, то в других президентских республиках (Бразилия, Мексика и т.д.) даже такого формального согласия сената не требуется. При таком способе формирования правительство не нуждается ни в каком вотуме доверия со стороны парламента его общему составу. Члены кабинета находятся в должности до тех пор, пока пользуются доверием президента, который в любой момент может как сменить состав всего кабинета, так и отправить в отставку отдельных министров.

В президентских республиках в состав кабинета, как правило, входят лица, которым президент обязан своей победой на выборах. Обычно это единая, сплоченная команда, которая занимает свои должности на весь период президентских полномочий и уходит в отставку вместе с президентом.

Внутренняя структура зарубежных правительств обычно может быть разделена на две системы – ***континентальную*** и ***англосаксонскую***. ***Континентальная система*** предусматривает, что в состав правительства включаются все главы центральных ведомств с общенациональной территориальной юрисдикцией. При этой системе все министры, государственные секретари, главы исполнительных департаментов и т.д., возглавляемые премьер-министром или президентом, составляют единый коллегиальный орган, вне рамок которого нет ни одного

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

высшего должностного лица, возглавляющего общенациональный исполнительный орган (Италия, ФРГ, Австрия, Израиль, США, Бразилия, Мексика и т.д.). В данном случае нет различия между кабинетом и правительством.

Вторая система внутренней организации правительства называется ***англосаксонской*** (Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия и т.д.). В данном случае имеются различия между понятиями *кабинета* и *правительства*. Эти понятия не совпадают и по численности, и по существу. В состав кабинета входят не все главы центральных ведомств, а лишь важнейшие. Остальные входят в состав правительства. Кабинет министров является частью правительства, а министры – члены кабинета занимают привилегированное положение по отношению к министрам, не входящим в состав кабинета, но являющимся членами правительства. Члены кабинета могут курировать целую группу министерств, руководители которых занимают по отношению к членам кабинета подчиненное положение. Например, в состав кабинета Великобритании входит от 15 до 18 членов, а общий состав правительства может достигать 100 человек.

В 2007 г., например, английское правительство Гордона Брауна включало в себя 117 человек. В его составе были: государственные секретари и министры – главы отдельных департаментов и министерств, министр без портфеля и носители различных традиционных должностей (лорд – хранитель печати, генеральный атторней и др.); государственные министры – заместители государственных секретарей и министров; младшие министры – парламентские секретари, которые обеспечивали связи правительства с парламентом. Все члены, входившие в состав кабинета, являлись членами парламента. В 2011 г. в состав кабинета Дэвида Кэмерона входило 22 человека, при составе правительства, также превышающем 100 человек. Поэтому английское правительство в полном составе практически никогда не собирается, а все основные вопросы решает кабинет во главе с премьер-министром. На заседание кабинета могут быть приглашены отдельные члены правительства по мере необходимости. При англосаксонской внутренней структуре правительства в составе кабинета может быть образован еще так называемый внутренний кабинет в составе 3–6 человек из ближайшего окружения премьер-министра, своеобразные сверхминистры, принимающие на своих заседаниях самые важные и ответственные решения, которые затем утверждаются на заседании всего кабинета и проводятся в жизнь как решения английского правительства.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Наиболее распространенный численный состав кабинета министров в зарубежных странах – от 10 до 20 человек. Иногда количественный состав правительства может быть предусмотрен конституцией страны. Например, ст. 76 Конституции 1868 г. Люксембурга декларирует, что великий герцог Люксембурга определяет организацию своего правительства, состоящего не менее чем из трех членов. А по Конституции Ирландии правительство должно состоять не менее чем из семи и не более чем из 15 членов, которые должны назначаться президентом страны. По Конституции Бельгии 1831 г. Совет министров включает не более 15 членов. Но такие конституционные нормы в основных законах предусматриваются довольно редко. Сужение состава кабинета министров часто сопровождается усилением авторитарных тенденций в деятельности правительства и непомерным возрастанием роли и значения руководителя правительства. Глава правительства (премьер-министр или президент) в зависимости от формы правления играет огромную роль и занимает особое положение. Если правительство стоит в центре системы государственных органов, то глава правительства, по логике, обладает почти диктаторскими полномочиями. Зарубежные исследователи признают, что глава правительства является стержнем всей правительственной системы. В президентских республиках глава правительства – президент обладает даже бóльшими полномочиями, чем премьер-министр в парламентарных государствах. Президент получает свой мандат не от парламента, а от избирательного корпуса, что ставит его в независимое положение от законодательного органа. Кроме того, он сам и глава государства, следовательно, не подвержен давлению со стороны какого-либо другого органа, а члены правительства не обладают какой-либо самостоятельностью вне сферы президентской власти.

Дополнением каждого правительства служит аппарат, который состоит из большого числа различных органов (постоянные и временные комитеты и комиссии, канцелярии, советы и др.). В самом составе правительства ключевую роль играют министерства или департаменты – центральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление отдельными наиболее важными сферами жизни общества.

В конституциях зарубежных стран, как правило, отсутствует перечень министерств, и их число может варьироваться в зависимости от возникающих потребностей, и в каждом новом составе правительства обычно появляются новые министерства и ведомства. Но в каждом составе правительства имеются обычно министерства, осуществляющие следующие функции: поддержание основ существующего правопорядка

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и охрана прав граждан; внешние сношения; управление военными делами, экономическими отношениями; социальная защита населения; образование и наука. Могут быть образованы и другие министерства в зависимости от социально-экономических, политических, национально-религиозных и других потребностей.

Помимо традиционного кабинета и правительства в зарубежных странах с парламентской системой может быть «теневой» кабинет, который обычно формируется оппозиционной политической партией и основная задача которого – подмечать промахи и ошибки действующего кабинета и заставить его уйти в отставку. В Великобритании глава «теневого» кабинета официально носит титул «лидер оппозиции Ее Величества», получает должностной оклад как лицо, находящееся на государственной службе.

Кроме того, в парламентарных государствах иногда формируется так называемый деловой, или служебный, кабинет или кабинет технических специалистов. Этот кабинет образуется на непартийной основе, носит временный характер и существует до тех пор, пока парламент не сформирует правительство на партийной основе, как правило, коалиционное, которое и заменит «деловой» кабинет. В некоторых конституциях последнего периода допускается формирование «делового», или служебного, кабинета как один из выходов из парламентского кризиса в случае невозможности парламента сформировать постоянный кабинет.

Ответственность правительства устанавливается в зависимости от формы правления, существующей в данном государстве. В парламентарных монархиях и республиках установлена ***парламентская ответственность*** правительства. При этой форме парламент может вынести правительству *вотум недоверия*. Политическими последствиями вынесения вотума недоверия может быть или отставка правительства и последующее формирование его нового состава, или досрочный роспуск парламента и проведение внеочередных парламентских выборов. Постановка вопроса о доверии правительству может быть инициирована как самим правительством, так и оппозицией в парламенте. Вопрос о доверии правительству ставится самим правительством, как правило, в связи с прохождением в парламенте правительственного законопроекта.

Правительство идет на этот рискованный шаг, чтобы оказать прямое давление на депутатов под угрозой досрочного роспуска палаты, отказавшей правительству в доверии. Поэтому одна только угроза постановки вопроса о доверии правительству делает депутатов сговорчивее

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и позволяет провести правительству спорный законопроект через парламент. В случае вынесения вотума недоверия правительству последнее может обратиться к главе государства (монарху или президенту) с предложением досрочно распустить парламент и провести внеочередные парламентские выборы.

В некоторых странах предусмотрен особый способ вынесения правительству вотума недоверия (так называемый *конструктивный вотум недоверия*). Например, Основной закон ФРГ 1949 г. предусматривает, что Бундестаг может выразить недоверие канцлеру лишь путем избрания большинством голосов депутатов его преемника и обращения к федеральному президенту с просьбой об отстранении федерального канцлера от должности. Федеральный президент должен удовлетворить эту просьбу и назначить канцлером избранное лицо. Между предложением о выражении недоверия действующему канцлеру и выборами нового канцлера должно пройти 48 часов.

В президентских республиках кабинет несет ответственность ***только перед президентом*** как главой государства. Никакой парламентской ответственности в президентских республиках не предусмотрено. Только президент как глава государства может отправить в отставку или весь кабинет министров в полном составе, или его отдельных членов и произвести новые назначения. В президентских республиках не предусматривается образования какого-либо «теневого» или служебного кабинета или другой формы переходного правительства. Ответственность за работу кабинета несет только президент; министр, не согласный с политикой президента, обязан уйти в отставку. Все решения кабинета в данном случае – это решения самого президента, который принимает их, невзирая на мнения других членов кабинета.

§ 3. Полномочия правительства

Обычно под полномочиями правительства в зарубежных странах подразумевается та сфера, в пределах которой оно осуществляет свои властные функции. Следует отметить одну особенность правового положения правительства в абсолютном большинстве зарубежных стран: действующие конституции не дают даже приблизительного представления о полномочиях действующего правительства. В тех конституциях, где имеются упоминания о правительстве, как правило, правительство наделяется чисто исполнительными функциями. Фактически правительство оказалось единственным государственным органом, порядок формирования, полномочия и ответственность

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

которого не нашли детального отражения в тексте основного закона – конституции. И если правовая регламентация таких органов, как глава государства и парламент, находит свое выражение в текстах конституций, то вопросы, связанные с деятельностью правительства, практически отсутствуют и из текстов большинства конституций невозможно установить полный объем полномочий этого высшего органа государственной власти. И в данном случае наиболее четко проявляется разрыв между юридической конституцией и фактическим положением вещей.

Правительство выступает в виде органа, фактически самостоятельно устанавливающего объем и пределы своих полномочий, характер своих взаимоотношений с другими государственными органами. На практике наблюдается четко выраженная тенденция – усиление и расширение вторжения правительства в сферу полномочий других государственных органов, но это явление не находит прямого отражения ни в конституциях, ни в действующем конституционном законодательстве. Законодатель, видимо, намеренно маскирует объем правительственных полномочий, предоставляя правительству возможность свободно устанавливать сферы своего действия. В результате под воздействием правительственной власти находятся различные направления государственной и общественной жизни, широкий спектр прав и свобод граждан. И это обстоятельство в значительной степени усиливает и без того значительные позиции правительства в государственном механизме.

Довольно редким исключением из общего правила является включение разделов о правительстве в текст действующей конституции. Так, например, в Конституции Португалии 1976 г. с поправками, введен специальный раздел IV «Правительство». Конституция в ст. 135 определяет правительство как орган, руководящий общей политикой страны, и как высший орган государственной администрации. Конституция устанавливает порядок образования правительства и его ответственность. Устанавливается даже порядок рассмотрения программы правительства парламентом – Ассамблеей республики. Правительство может поставить перед Ассамблеей республики вопрос о вотуме доверия по общей программе правительства или по любому вопросу, представляющему национальный интерес. Ассамблея республики по собственной инициативе может принять резолюцию порицания правительству по осуществлению правительственной программы или по вопросу, представляющему национальный интерес, по инициативе одной четверти полномочных депутатов или любой парламентской группы. Такая

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

резолюция порицания может рассматриваться только через 48 часов с момента ее предложения, дебаты не могут длиться более трех дней. Если резолюция порицания отклонена, то невозможно внести новую резолюцию в течение той же парламентской сессии. Конституция четко устанавливает случаи, когда правительство безоговорочно уходит в отставку. Это является следствием таких парламентских действий, как отклонение программы правительства, непринятие вотума доверия, одобрение резолюции порицания абсолютным большинством полномочных депутатов. Следует отметить, что специальная глава 3 Конституции Португалии устанавливает компетенцию правительства, регулируя ее сразу в нескольких направлениях: политическая компетенция, законодательная компетенция, административная компетенция, компетенция Совета министров, компетенция членов правительства. Но такая довольно подробная регламентация деятельности правительства в зарубежных конституциях чрезвычайно редка.

Конституционный закон Австрии 1920 г. характеризует правительство как орган, который осуществляет высшее управление. В конституциях президентских республик говорится, что исполнительная власть осуществляется президентом и министрами. В некоторых монархических государствах король участвует в исполнительной ветви власти. Например, по Конституции Дании 1953 г. исполнительная власть осуществляется королем. Он назначает и отправляет в отставку премьер-министра и других министров, решает вопросы об общем числе министров правительства и осуществляет распределение должностных функций между ними. По Конституции Бельгии королю принадлежит исполнительная власть в пределах, определяемых конституцией, а по Конституции Нидерландов заявление правительства о политическом курсе оглашается королем или от имени короля на совместном заседании палат Генеральных штатов.

В Израиле действует Основной закон о правительстве 2001 г. Поскольку в Израиле отсутствует единая писаная конституция, то Основной закон о правительстве является главной юридической базой для формирования, деятельности и ответственности израильского правительства. В соответствии с этим законом правительство является органом государственной исполнительной власти и несет перед Кнессетом коллективную ответственность: члены правительства несут ответственность перед главой правительства за исполнение возложенных на них обязанностей. Правительство исполняет свои обязанности в силу доверия, оказанного ему Кнессетом. В большинстве зарубежных стран подобного рода законы о правительстве отсутствуют.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Необходимо отметить, что на общее положение правительства и на объем его полномочий оказывает серьезное воздействие целый ряд факторов, как внутри-, так и внешнеполитического характера. Среди этих факторов – складывающееся соотношение политических сил, давление на правительство со стороны организованной оппозиции, общее состояние государственного режима, внешнеполитическое положение данного государства и характер отношений с соседними странами и др. Эти факторы не являются постоянными, они имеют преходящий характер и могут разительно отличаться даже при одном и том же составе правительства, что без сомнения влияет на общий объем полномочий и на их осуществление на практике.

Существуют различные **модели классификации полномочий зарубежных правительств**, но в основном эти модели привязаны к основным государственным функциям или реализуются в этом направлении.

А. Полномочия в сфере государственного управления

Несмотря на прямое или замаскированное вторжение правительства в деятельность других органов государственной власти, основной объем полномочий правительства приходится на управленческую деятельность. Правительство по-прежнему остается основным исполнительно-распорядительным органом. Управленческая деятельность фокусируется прежде всего на руководстве государственным аппаратом, т.е. основным инструментом осуществления правительством своих полномочий. В широком смысле под государственным аппаратом подразумеваются армия, полиция и государственные служащие (чиновничество различных рангов и различных специальных групп).

В состав государственного аппарата входит многочисленная гражданская бюрократия, в том числе правительственный аппарат, воинские и полицейские формирования, судебно-прокурорские ведомства, разведка, контрразведка, дипломатическая служба, и другие компоненты государственной структуры. Правительство не только руководит государственным аппаратом, но и координирует всю его управленческую деятельность через министерства, департаменты, управления, советы, штабы и другие подразделения. Обычно на государственный аппарат не оказывают никакого воздействия ни правительственный кризис, ни досрочный роспуск парламента, ни многочисленные избирательные кампании и их результаты. Гражданские и военные чиновники продолжают осуществлять государственную работу при любых (даже чрезвычайных) обстоятельствах. Государ-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ственный аппарат формируется правительством и во всех зарубежных демократических странах растет во много раз быстрее, чем население.

В области осуществления административных функций в компетенцию правительства входит разработка на основе действующего законодательства соответствующих основных направлений государственной деятельности и обеспечение их выполнения. Для должного выполнения принимаемых парламентом законов правительство издает регламентирующие акты, руководит службами и деятельностью непосредственной гражданской и военной администрации государства, направляет и контролирует весь административный аппарат, осуществляет любые действия, требуемые законом и относящиеся к государственным служащим и различным представителям государства в организациях и учреждениях. В области государственного управления правительство осуществляет необходимые действия и меры предосторожности, способствующие социально-экономическому развитию и удовлетворению общественных потребностей.

Непосредственно кабинет или совет министров определяют общие направления правительственной политики и ее осуществление. Именно кабинет министров выносит решение о постановке в нижней палате парламента вопроса о доверии правительству. На заседании кабинета министров одобряются акты правительства, касающиеся увеличения или сокращения государственных расходов или доходов, принимаются решения по основным вопросам государственного управления, поставленным руководителем правительства или отдельными министрами. Некоторые вопросы государственного управления могут быть делегированы кабинетом министров специализированным правительственным ведомствам, с осуществлением последующего контроля и предоставлением отчета о выполнении делегированных полномочий.

Основные ведущие полномочия правительства в управленческой деятельности возложены на руководителя правительства – премьер-министра или президента. Премьер-министр осуществляет руководство общей политикой правительства, координирует, направляет и контролирует деятельность всех министров, он осуществляет руководство взаимоотношениями правительства с другими государственными органами и общественными организациями, в том числе с политическими партиями, периодически информирует членов кабинета и главу государства о проблемах, связанных с управлением внутренней и внешней политикой страны, о возникающих при этом сложностях и проблемах. Что касается проблем управления, осуществляемого

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

отдельными министерствами, то за них в полном объеме несут ответственность члены кабинета – министры.

Б. Полномочия правительства в сфере внутренней политики

Полномочия правительства в области внутренней политики выполняются в нескольких направлениях. Прежде всего это *полномочия в экономической сфере*, поскольку развитие и укрепление экономики – залог успешного существования любого государства и динамичного функционирования демократической политической системы. Через деятельность правительства осуществляется государственное регулирование экономики, которое в ряде стран строится на основе пятилетних планов хозяйственно-экономического развития. Государственное планирование и его внедрение в экономическую жизнь страны осуществляются также правительством через блок его финансово-экономических министерств и ведомств.

Например, по Конституции Португалии 1976 г. среднесрочные планы экономического и социального развития и годовой план, финансовая сторона которых отображается в бюджете государства и которые содержат основные направления отраслевых и областных планов, разрабатываются правительством в соответствии с его программой и утверждаются в целях развития экономической политики.

В сферу экономической политики правительства входит общее руководство и управление государственной собственностью. По решению правительства осуществляется разгосударствление собственности и передача ее в руки частных лиц. Доходы от этой процедуры идут в бюджет государства и затем распределяются правительством на различные государственные проекты, в том числе на социальные нужды и потребности населения.

Важнейшим направлением в экономической области является финансово-кредитная и бюджетная политика правительства. Финансово-кредитные отношения предусматривают осуществление денежной эмиссии и контроль за оборотом денежных средств в стране со стороны правительства, а бюджетные отношения включают в себя осуществление правительством финансово-бюджетной функции государства. Эта важнейшая функция правительства осуществляется во многом совместно с парламентом и включает в себя разработку и принятие проекта государственного бюджета на следующий финансовый год, рассмотрение отчетов о его исполнении и решение вопросов, связанных с финансированием дополнительных проектов, разрабатываемых

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и осуществляемых правительством. В некоторых странах выделение парламентом финансовых средств на нужды правительства и его подразделений именуют «властью кошелька»[1].

Финансовая функция предусматривает подготовку проекта бюджета правительством, внесение его от имени правительства в парламент, принятие парламентом закона о бюджете, осуществление бюджета правительством, контроль парламента за его осуществлением, отчет правительства перед парламентом об исполнении государственного бюджета за прошедший год и т.д.

При осуществлении этой функции роль парламента пассивна, основную работу на подготовительной стадии осуществляет правительство через многочисленные консультативные органы, экспертные советы, вспомогательные организации. Все это ведет к усложнению текста самого проекта бюджета, и в большинстве случаев обсуждение его по существу может быть прерогативой только финансовых специалистов, а рядовые депутаты парламента от этой работы просто отстранены, тем более что объем текста бюджетного законопроекта превышает иногда разумные пределы. Проект ежегодного бюджета США, например, может составить несколько объемистых томов.

Бюджетные полномочия правительства и основы бюджетного процесса могут быть даже отражены в общей форме в самих текстах основных законов – конституциях. Например, в Основном законе ФРГ 1949 г. в специальном разделе «Финансы» имеется специальная статья, отсылающая к дополнительному законодательству о бюджете, а Конституция Бразилии 1988 г. в специальной главе «О публичных финансах» и в разделе «О бюджетах» предоставляет правительству право вносить проекты законов о многолетних планах, бюджетные директивы и годовые бюджеты. По Конституции закон, который включает многолетний план, должен содержать директивы, цели и задачи федеральной публичной администрации в отношении инвестиционных и других производных расходов, а также расходов в отношении долгосрочных программ. Закон о бюджетных директивах должен содержать положения о целях и приоритетах федеральной публичной администрации, направления разработки годичного финансового закона, положения об изменениях налогового законодательства и определять политическую линию в инвестировании официальных финансовых учреждений.

Конституция прямо обязывает правительство не позднее 30 дней после окончания 6-месячного периода публиковать доклад об исполнении бюджета за прошедшее полугодие. Следует отметить, что Консти-

[1] *Power of purse* (англ.).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

туция Бразилии запрещает правительству приступать к осуществлению программ или проектов, не включенных в закон о годовом бюджете; производить расходы или брать на себя прямые обязательства, превышающие бюджетные или дополнительные кредиты; открывать дополнительные или специальные кредиты без предварительного законодательного разрешения и без указания соответствующих средств; переносить, изменять или переводить средства из одной категории программ в другую или от одного органа другому без предварительного законодательного решения; предоставлять или использовать неограниченные кредиты, а также учреждать фонды любого характера без предварительного законодательного разрешения.

Разумеется, такой жесткий парламентский «контроль кошельком» устанавливается далеко не всеми зарубежными конституциями, но тенденция к более детальному регулированию бюджетных полномочий правительства, особенно в новейших зарубежных конституциях, наблюдается.

Подготовка проекта ежегодного бюджета в правительстве проходит несколько стадий. Первоначально экспертами правительства определяются общие параметры бюджета на следующий финансовый год. Затем проходят предварительные совещания в министерствах по следующим обязательным направлениям: объем средств, необходимых на нужды министерства и соответствующей отрасли, программа и источники получения финансирования, предложения по экономии средств. Специальная стадия предусматривает утверждение финансовых показателей по министерствам. Затем происходит обсуждение и принятие проекта бюджета на специальном заседании правительства с приглашением советников и экспертов. После этого проект бюджета передается на рассмотрение парламента (как правило, в нижнюю палату). При обсуждении проекта бюджета, если депутаты предлагают изменить статьи доходной или расходной части бюджета, они должны быть готовы объяснить представителям правительства источники и способы перераспределения или увеличения бюджетных средств. Как показывает правительственная практика, изменение проекта бюджета, внесенного кабинетом министров в парламент, происходит крайне осторожно и не подразумевает коренных преобразований бюджета на следующий год.

Исполнение бюджета возлагается на правительство, и по завершении финансового года правительство должно представить в парламент доклад об исполнении бюджета за прошедший год. В случае неисполнения бюджета или перерасхода бюджетных средств правитель-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ство обязано дать депутатам соответствующие пояснения. Контроль за исполнением бюджета подразумевает представление развернутого доклада со стороны правительства об исполнении бюджета в конце каждого финансового года. Оперативный контроль – это контроль поквартально, за полугодие (Бразилия и другие страны) и вообще за любой срок, который может заинтересовать парламент, особенно если возникают чрезвычайные обстоятельства, требующие дополнительного финансирования. Кроме того, оперативный контроль может осуществляться через главу и сотрудников счетного управления через специальные запросы депутатов в нижней палате парламента, через обращения сенаторов, со стороны палат в целом, а также через специализированные комитеты палат (особенно комитеты по бюджетам и финансам, по налогам и сборам и др.).

Кроме того, в рамках контроля парламента за расходованием бюджетных средств правительством палаты имеют право образовывать специальные расследовательские комиссии для осуществления контроля за расходованием бюджетных средств в рамках одного министерства, отрасли или отдельных правительственных проектов с последующим представлением доклада по итогам проверки и обсуждением итогов в рамках специализированного комитета или на заседании палаты с приглашением членов правительства. Парламенту предоставлено право назначать временно отдельных лиц – специалистов в области проверки правительственных подразделений при условии предоставления ими обязательных результатов проверки на заседания парламента.

Из других важнейших направлений деятельности правительства в области внутренней политики необходимо отметить *социальное направление*. Поскольку многие зарубежные государства в своих конституциях, особенно последнего периода, провозглашают себя «социальными», то и функции, связанные с социальной сферой, ложатся на правительственные органы. Социальная политика правительства подразумевает создание благоприятных условий для поднятия жизненного уровня беднейших слоев населения, что часто реализуется через государственные и общественные организации и фонды, работающие под лозунгом «борьба с бедностью».

В сферу социальной политики правительства входит оказание необходимой помощи социально незащищенным слоям населения. Такая помощь может носить многофункциональный и многоаспектный характер и во многом зависит от экономического положения страны и возможностей правительственного экономического блока. К этой деятельности часто привлекается крупный и средний бизнес,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

тогда основой такой деятельности являются конституционные нормы о «социальной функции собственности», дающие возможность правительству в обмен на различные социальные проекты капитала устанавливать для участников таких проектов налоговые послабления и льготы. Поэтому во многих зарубежных демократических странах осуществляются широкие программы помощи больным, инвалидам, ветеранам, безработным, детям, оставшимся без попечения родителей, молодежи, ищущей работу, и т.д.

В ряде случаев такая помощь прямо предусматривается текстами конституций. Например, Конституция Португалии 1976 г. в ст. 63 прямо декларирует, что система социального обеспечения будет защищать граждан в случае болезни, старости, инвалидности, вдовства и сиротства, так же как при безработице и во всех обстоятельствах при потере или уменьшении средств к существованию или снижении трудоспособности.

Государственные и общественные фонды, образованные для достижения этих целей, многочисленные страховые и благотворительные фонды и общества, как правило, координируют свою деятельность с правительственными учреждениями и органами, что приносит неплохой конечный результат.

Важнейшим направлением деятельности правительства во внутренней политике являются *защита прав и свобод человека и гражданина, защита и охрана конституционной законности, борьба с преступностью и терроризмом*. Для осуществления этой функции правительство опирается на специальные правоохранительные органы (суды, прокуратуру, полицию, органы внутренних дел, национальную гвардию). В особых случаях правительство может использовать для восстановления конституционного порядка и режима законности вооруженные силы страны (особенно часто вооруженные силы применяются в федерациях, когда правительство осуществляет федеральное вмешательство в дела субъектов федерации (Индия, Бразилия, Аргентина и др.).

В ФРГ, например, такая процедура называется «федеральным принуждением». Статья 37 Основного закона ФРГ 1949 г. прямо предусматривает, что, если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным законом или другим федеральным законом, федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны федерации. Для проведения таких мер принуждения федеральное правительство или его уполномоченный имеет право давать указания всем землям и их учреждениям.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В особых случаях правительство может вводить на всей территории или на части национальной территории чрезвычайное положение. В ряде случаев конституции, особенно новейшего периода, регулируют порядок введения, осуществления и прекращения чрезвычайного положения. Конституция Венесуэлы 1999 г., например, в специальной главе о чрезвычайном положении рассматривает его исключительно как такие обстоятельства социального, экономического, политического, природного или экологического характера, которые серьезно воздействуют на безопасность нации, на ее институты, граждан, при условии, что необходимые меры для ликвидации таких ситуаций являются недостаточными. Чрезвычайное экономическое состояние по Конституции может быть введено на срок до 60 дней, а затем продлено еще на 60, а состояние внешнего или внутреннего конфликта может длиться не более 90 дней, а затем может быть продлено еще на 90 дней.

В. Полномочия правительства в сфере внешней политики и обороны

Правительство как один из центральных органов государственной власти в современных зарубежных государствах в настоящее время играет ведущую роль при осуществлении внешней политики и в области обороны страны. Эти полномочия правительства опираются на основные конституционные нормы, в той или иной степени декларирующие внешнеполитические принципы. Прежде всего конституции исходят из принципа государственного суверенитета, который в соответствии с конституционными положениями принадлежит народу и осуществляется в форме референдумов, свободных выборов, а также через систему представительной демократии. При этом никакая группа людей или отдельная личность не могут присвоить себе осуществление государственного суверенитета. В соответствии с конституционными положениями принцип государственного суверенитета означает независимость государства во внутренней и внешней политике, способность государства самостоятельно определять и строить свои отношения с другими государствами, исходя из своих внутренних потребностей и общих задач развития международных отношений, как в общемировом, так и в региональном масштабе. Характерно, что многие зарубежные конституции делают упор именно на региональном сотрудничестве, прежде всего в экономической и политической сферах, предусматривая при этом активную деятельность государства по ускорению процессов региональной интеграции.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В большинстве конституций отсутствует подробный и конкретный перечень чисто внешнеполитических принципов, что характерно как для старых, так и для новейших зарубежных конституций. Исключением из этого правила является модернизированная Конституция Кубы 1992 г., которая довольно подробно определяет внешнеполитический курс государства. В соответствии со статьями модернизированной Конституции Куба основывает свои отношения со странами, строящими социализм, на принципах братской дружбы, сотрудничества и взаимной помощи, а со странами, имеющими другой социально-экономический строй, создает дружеские отношения, при условии, что эти страны уважают ее суверенитет, соблюдают общепризнанные нормы взаимоотношений между государствами, придерживаются взаимной выгоды и строят свои отношения с Кубой на основе взаимности. Конституция прямо закрепляет в качестве интернационального долга страны солидарность с жертвами агрессии и с народами, которые борются за свое освобождение и самоопределение.

Другие зарубежные конституции, не являясь идеологизированными по своему характеру, как кубинская, закрепляют общепризнанные принципы и нормы международного права, приверженность положениям Устава ООН, международных документов по правам человека. Некоторые новейшие конституции прямо закрепляют основные принципы, которыми должно руководствоваться правительство в международных отношениях. Например, ст. 4 Конституции Бразилии 1988 г. закрепляет следующие принципы: национальная независимость, верховенство прав человека, самоопределение народов, отрицание вмешательства во внутренние дела других стран, равенство государств, защита мира, мирное разрешение конфликтов, отказ от политики терроризма и расизма, сотрудничество между народами ради прогресса всего человечества, предоставление политического убежища. Одновременно с этими принципами в качестве одного из основополагающих принципов Конституции закрепляется принцип стремления республики к экономической, политической, социальной и культурной интеграции с народами Латинской Америки с целью формирования латиноамериканского сообщества наций. Не исключено, что тенденция к закреплению общих принципов международных отношений в новейших зарубежных конституциях все же будет проявляться в связи с возрастающей ролью внешнеполитического и внешнеэкономического факторов в деятельности правительства, которое продолжает превалировать над другими государственными органами в сфере международных отношений. Следует отметить, что нормы конституций,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

касающиеся внешнеполитических аспектов, являются обязательными для деятельности правительства на международной арене.

Многие зарубежные конституции признают право политического убежища, причем правительство каждой конкретной страны имеет право устанавливать обязательные условия, которым должно отвечать лицо, ходатайствующее о предоставлении такого убежища. Обычно признается право правительства на осуществление экстрадиции иностранцев при обязательном уведомлении высших судебных органов страны. Правительство не может выслать иностранцев, обвиняемых в своей стране в политических или связанных с ними преступлениях, но в качестве таковых не могут рассматриваться акты терроризма, бандитизма и геноцида. Правительству запрещено осуществлять экстрадицию лиц по мотивам их расовой, религиозной или национальной принадлежности или в связи с их мировоззрением. Тексты некоторых конституций прямо обязывают правительство укреплять мирные связи с иностранными государствами путем договоров, соответствующих принципам публичного права, установленным действующей конституцией. Интересно отметить, что некоторые конституции вводят для деятельности правительства ограничения, которых не могло быть еще в недалеком прошлом. Так, например, модернизированная аргентинская Конституция, принятая еще в позапрошлом веке – в 1853 г., но приспособленная к современным условиям двадцать первого века, запрещает правительству ввоз на национальную территорию радиоактивных отходов, опасных в данное время или потенциально.

Совершенно очевидно, что современные зарубежные конституции дают только общее представление о принципах внешнеполитического курса страны, отдавая практическую его реализацию в ведение внешнеполитического механизма и в целом правительства, и сама реализация этого курса зависит не столько от конституционных норм – принципов, сколько от государственного режима той или иной страны, влияния на государственные органы, и в первую очередь на правительство, факторов социально-экономического, политического и иного характера.

Важнейшую роль в правительственном механизме осуществления внешней политики играет Министерство иностранных дел, состав дипломатических и консульских представительств в зарубежных странах. Внешнеполитическое ведомство является неотъемлемой и составной частью правительственного аппарата и работает под непосредственным руководством главы правительства – президента или премьер-министра. Внешнеполитическое ведомство одновременно входит как

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

составная часть в механизм, обеспечивающий национальную оборону и безопасность страны. Министр иностранных дел входит в состав кабинета с правом решающего голоса, и в составе кабинета министров его пост является одним из важнейших. Руководитель внешнеполитического ведомства несет прямую ответственность за всю свою деятельность и за политику министерства непосредственно перед главой правительства – президентом или премьер-министром. Министр иностранных дел определяет и проводит внешнеполитический курс страны в соответствии с общей политической линией правительства и в объеме, устанавливаемом правительством и главой государства.

Внутренняя структура министерства иностранных дел подчинена его основным задачам: выработке и практической реализации внешнеполитического курса страны, защите на международной арене прав и интересов государства, ведению международных переговоров и подписанию соответствующих документов, развитию всесторонних связей с другими государствами, получению информации внешнеполитического характера, защите прав граждан за рубежом и ряду других.

В структуре министерства иностранных дел имеются целые подразделения (управления, департаменты, отделы), основные функции которых сводятся к обеспечению выполнения главой правительства обязанностей по представительству страны за рубежом, осуществлению его внешнеполитических функций. Эти подразделения осуществляют общее руководство внешней политикой и международными отношениями данного государства, подготовкой к заключению и ратификации международных договоров и соглашений, к назначению с одобрения Сената (верхней палаты парламента), послов и других полномочных представителей, приему иностранных дипломатических представителей, выдаче разрешений иностранным консулам для выполнения их служебных обязанностей и ряд других функций.

Важную роль в системе ведомства иностранных дел зарубежных стран играют специальные консультативные органы при министре или при важнейших управлениях, обладающих совещательными функциями по вопросам, особенно важным для национальных интересов страны. В такую консультативную комиссию, возглавляемую министром иностранных дел, входят депутаты и сенаторы, известные ученые, юристы-международники, отставные военные, политические и общественные деятели. Цель деятельности такой комиссии – подготовка предложений и рекомендаций «как бы со стороны» по важнейшим проблемам внешней политики, анализ последствий осуществления МИД тех или иных внешнеполитических акций. Работа такой кон-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

сультативной комиссии помогает руководству МИД более объективно оценивать результаты работы самого министерства, а следовательно, и правительства, отмечать достижения, а также ошибки и недостатки в проведении страной внешнеполитического курса. Фактически такого рода консультативные органы при ведомстве иностранных дел на практике становятся составной частью правительственного механизма.

Во многих зарубежных государствах в задачи правительства в области внешней политики входит обеспечение представительства данной страны в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключение международных договоров данной страны, обеспечение выполнения обязательств по международным договорам, а также наблюдение за выполнением другими участниками указанных договоров и их обязательств.

Кроме таких направлений деятельности, правительство отстаивает геополитические интересы, защищает граждан за пределами территории данного государства, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Обеспечение представительства страны в иностранных государствах и международных организациях является важной составляющей компетенции правительства в области внешней политики. Полномочия правительства по обеспечению представительства страны в иностранных государствах и международных организациях связаны с решением круга задач в важнейших сферах государственной жизни. Иными словами, представительство страны в других государствах помимо всего преследует цель решения внутренних проблем.

Ключевая роль в использовании внешнеполитических полномочий правительства принадлежит главе правительства. Например, ст. 65 Основного закона ФРГ 1949 г. прямо декларирует: «Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за это ответственность». На основе конституционно-правовых положений федеральный канцлер осуществляет следующие функции: определяет внешнеполитический курс государства; принимает решающее участие в назначении и в освобождении от должности руководящих работников внешнеполитической службы; определяет внешнеполитическую деятельность правительственных органов, министерств и ведомств; участвует в решении вопросов войны и мира путем проявления инициативы в постановке этих вопросов перед парламентом; проводит переговоры и подписывает международные соглашения. Важнейшие внешнеполитические решения федеральный канцлер передает на заседание

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

кабинета с целью принятия коллективного решения. Какие вопросы внешней политики подлежат утверждению на заседании федерального правительства, решает федеральный канцлер. Заседания федерального правительства обычно проходят в закрытом порядке. Разглашение высказываний главы правительства или отдельных министров возможно только с разрешения федерального канцлера.

Внешнеполитические полномочия правительства тесно связаны с полномочиями в области обороны и военной защиты государства. Под руководством правительства работает обычно мощное военное ведомство, а министр обороны является важнейшим членом кабинета с решающим голосом. Правительство несет всю полноту ответственности за боевую подготовку национальных вооруженных сил, их техническое оснащение, подготовку резервистов, содержание военных пенсионеров и т.д.

По инициативе правительства может быть введено военное положение в стране или в части ее территории. Обычно это прерогатива законодательного органа власти, как и объявление войны другому государству, но такие важнейшие государственные решения принимаются, как правило, по инициативе правительства. Во время военного положения по инициативе правительства осуществляются серьезные ограничения конституционных прав и свобод, запрещение демонстраций, митингов и собраний, проведения забастовок и других протестных выступлений. В случае ведения открытых военных действий роль правительства резко возрастает, поскольку происходит перестройка всей экономической жизни страны на военный лад, меняется характер государственного режима, меняются взаимоотношения и характер деятельности высших органов государственной власти, и в первую очередь, правительства.

Г. Полномочия правительства в законодательной деятельности

Правительство в зарубежных странах самым активным образом участвует в законодательной деятельности и в большинстве случаев может прямо направлять законодательную инициативу и выстраивать весь законодательный процесс в нужном для себя направлении. И хотя объем и формы законодательной деятельности правительства различаются в зависимости от принятой в той или иной стране формы правления, тем не менее существуют общие, как для президентских республик, так и для парламентарных республик и монархий, способы воздействия правительства на законодательный процесс в палатах парламента. Прежде всего это ежегодные послания главы государства

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

(монарха или президента) парламенту. Эти послания открывают сессионный год, поэтому в них помимо характеристики общего состояния дел в государстве намечается программа законодательной деятельности парламента. Ежегодное послание президента США Конгрессу, как и послания президентов в других республиках, а равно как и тронная речь королевы Великобритании в парламенте и глав монархических государств в других странах, готовятся правительством, и поэтому программа законодательной деятельности парламента на предстоящий сессионный год в максимальной степени учитывает потребности прежде всего правительства.

Тронная речь королевы является парламентской основой государственной церемонии. Речь разрабатывается правительством и должна быть предварительно одобрена кабинетом министров. В 2005 г., например, тронная речь начиналась так: «Мое правительство будет продолжать осуществлять экономическую политику, которая обеспечит стабильность, долгосрочный рост и процветание стране». Тронная речь послужила основой законодательной деятельности всей последующей сессии: вызвала внесение 29 законопроектов со стороны правительства, хотя такие билли не были перечислены в тронной речи, но подразумевались из ее общего содержания.

Правительство может оказывать решающее воздействие и на весь законодательный процесс путем использования права вето главы государства на принятые палатами парламента законы, поскольку глава государства накладывает вето на эти акты по совету и требованию правительства. Помимо права вето правительство широко использует личные контакты с руководителями парламентских фракций, председателями постоянных комитетов и наиболее авторитетными депутатами. Такие предварительные консультации зачастую определяют судьбу законопроекта. В парламентарных республиках и монархиях правительство осуществляет прямое руководство правительственными фракциями и высшими должностными лицами палат.

В парламентарных государствах правительству принадлежит право законодательной инициативы, которым оно широко пользуется, прежде всего через депутатов своей фракции, а также через депутатов – министров правительства. Достаточно отметить, что правительственные законопроекты в западноевропейских парламентах составляют абсолютное большинство всех вносимых законопроектов.

Как показывает парламентская практика ФРГ, свыше 80% всех законопроектов вносятся в Бундестаг по инициативе Федерального правительства, а в Австралии, например, в парламент ежегодно вно-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

сится около 220 законопроектов, из них около 80% инициировано правительством в Палате представителей. Приблизительно 70% всех законопроектов, вносимых в парламент, становятся законами, а рассмотрение законодательных актов занимает более половины всего сессионного времени палат. Такие законопроекты проходят довольно легко, тем более если правительство обладает в палатах стабильным большинством. Иногда от прохождения правительственного законопроекта зависит судьба самого правительства.

В парламентарных государствах растет объем так называемого делегированного законодательства, когда парламент передает в руки правительства часть своих законодательных полномочий, правительство по поручению парламента принимает акты, имеющие силу закона. Контроль парламента за реализацией делегированного законодательства часто носит формальный характер, что свидетельствует о падении роли парламента в законодательном процессе и, наоборот, об усилении в законодательной сфере роли и влияния правительства. Например, за одну сессию английский парламент принимает в среднем около 200 законов, а число актов делегированного законодательства за тот же период может превышать число законов в десятки раз. На практике такие действия разгружают парламент, избавляя его от лишней законодательной работы, и позволяют более тщательно готовить к рассмотрению вносимые правительством и депутатами билли. Но фактически это означает прямое вторжение правительства в сферу полномочий парламента и показатель кризиса традиционного парламентаризма.

Важнейшей чертой законодательного процесса в парламентарных государствах является активное участие в нем правительства практически на всех стадиях. Решающим фактором при этом выступает принцип сочетания министерских и парламентских должностей, когда министры правительства в большинстве являются членами парламента, поскольку парламентарная форма государства прямо предусматривает такое соединение представительных и исполнительных функций. Причем объем правительственной деятельности в законодательной сфере в практическом плане является решающим.

Правительственными инструкциями установлено, что билли (законопроекты), исходящие от правительства, а также от отдельного министра или представленные с его согласия или по его поручению, должны быть предварительно одобрены кабинетом министров. Внесение правительственного билля осуществляется тем министром правительства, департаментом которого данный законодательный акт был предварительно подготовлен. При этом министр может выступать в качестве

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

парламентария, а не члена кабинета. Законопроект правительственного характера может быть внесен по поручению правительства и рядовым членом правительственной фракции в палате представителей.

Делегированное законодательство в настоящее время представляет собой существенную часть общего законодательства парламентских государств, его объем увеличивается в связи с общим усложнением и увеличением объема парламентского законодательства. Можно отметить, что рост делегированного законодательства – это прямой показатель увеличения значения органов исполнительной власти во всей системе современных государственных органов зарубежных стран. Разумеется, передача определенных сфер законодательной деятельности парламента в руки правительственных органов позволяет освободить палаты парламента от излишней работы, от детализации многих законопроектов и увеличить эффективность и скорость рассмотрения других актов, представленных на рассмотрение парламента, в том числе и правительством как основным инициатором законопроектов. Иными словами, делегированное законодательство способствует быстрейшему рассмотрению актов законодательной инициативы прежде всего самого правительства и через процедуру одобрения соответствующих актов дает возможность исполнительным органам власти фактически монополизировать законодательный процесс в стране.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА IX. ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Конституционное регулирование судебной власти в зарубежных странах

§ 2. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах

§ 3. Специализированные суды

§ 4. Правовой статус судей

§ 5. Конституционные принципы судопроизводства

§ 6. Органы прокуратуры

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ГЛАВА IX
ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Конституционное регулирование судебной власти в зарубежных странах

В абсолютном большинстве современных конституций имеются специальные разделы, в которых закреплены конституционные основы судебной власти: определение судебной власти, основные принципы организации и деятельности судебной системы (принципы судоустройства и судопроизводства, правовой статус судей), судебные гарантии прав и законных интересов граждан, основы конституционного правосудия. Соответствующие главы, титулы или разделы конституций могут иметь самые разные названия: в конституциях Испании, Франции, Норвегии – «О судебной власти»; Финляндии, ФРГ, Монако – «Правосудие»; Польши – «Суды и трибуналы»; Италии – «Магистратура» (разд. I «Судоустройство», разд. II «Положения о судопроизводстве»); Португалии – «Суды» (гл. I «Общие принципы», гл. II «Организация судов», гл. III «Статус судей», гл. IV – «Прокуратура»).

Целый ряд основополагающих или развивающих положений закрепляется в отраслевом, процессуальном и специальном законодательстве, в прецедентных нормах и нормах важнейших международно-правовых актов. Так, Конституция Италии регламентирует лишь основы судоустройства и судопроизводства, а более подробное регулирование содержится в Уложении о судоустройстве 1941 г. и процессуальном законодательстве, в частности в Гражданско-процессуальном кодексе 1942 г., Уголовно-процессуальном кодексе 1989 г. В Конституции Франции раздел «О судебной власти» содержит всего три статьи, а большинство вопросов по организации и деятельности судов регулируется отраслевым законодательством.

§ 2. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах

Из трех ветвей власти только судебная власть формируется не на политической, а на профессиональной основе. Автономность судебной

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

власти обеспечивается механизмом самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей.

В подавляющем большинстве современных конституций закреплен ***принцип независимости судов***: в Швеции этот принцип вытекает из § 2 гл. 11 Формы правления 1974 г., который устанавливает, что «никакой орган, в том числе Риксдаг, не может устанавливать, какой приговор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом суд должен и в других случаях применять правовые нормы по определенному делу»; во Франции – из ст. 64 Конституции 1958 г., предусматривающей, что Президент является гарантом независимости судебной власти; в Германии – из ст. 97 Основного закона: «Судьи независимы и подчиняются только закону»; в Италии – из ст. 104 Конституции 1947 г.: «Магистратура автономна и независима от всякой другой власти»; в Коста-Рике – из ст. 154 Конституции 1949 г.: «Судебная власть подчиняется лишь Конституции и законам, и решения, которые она принимает, входящие в ее компетенцию, не влекут за собой другой ответственности, кроме ясно выраженной в положениях закона».

Конституционное оформление в зарубежных государствах получают самые различные аспекты ***судебной организации***: иерархическая структура и иные принципы построения судебной системы; статус и компетенция отдельных инстанций в системе различных судов (общих, специализированных, конституционных).

В некоторых конституциях детально расписана судебная система с указанием на другие, помимо высшего, ее звенья (конституции Ирландии 1937 г., Бельгии 1994 г., Греции 1975 г., Португалии 1976 г.). Например, в Конституции Португалии 1976 г. закреплено, что кроме Конституционного суда существуют следующие категории судов: (a) Верховный суд и суды общей юрисдикции первой и второй инстанций; (в) Верховный административный суд и прочие административные и фискальные суды; (c) Счетная палата, а также (d) морские, арбитражные, мировые суды, суды по разбору конфликтов и военные трибуналы. В Конституции Бразилии 1988 г. в ст. 92 перечислены следующие органы судебной власти: 1) Федеральный верховный суд, 2) Высший трибунал правосудия, 3) федеральные областные суды и федеральные судьи, 4) трибуналы и судьи по трудовым делам, 5) трибуналы и судьи по избирательным спорам, 6) военные трибуналы и спорам, 7) трибуналы и судьи в штатах, федеральном округе и территориях.

Однако чаще в конституциях речь идет лишь о вышестоящих судебных инстанциях – высших (верховных) судах. Так, Конституция США 1787 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

в разд. 1 ст. III предусматривает, что судебная власть в стране предоставляется Верховному суду и такому количеству нижестоящих судов, которое Конгресс может по необходимости установить и учредить. Аналогичная норма содержится в Конституции Аргентины 1994 г. (ст. 108), в соответствии с которой «судебная власть осуществляется Верховным судом и иными нижестоящими трибуналами, которые учреждает на территории страны Конгресс». Конституция Франции 1958 г. специально регулирует основы статуса Высокой палаты правосудия и Суда республики, а статус остальных судов регулируется Кодексом судоустройства 1978 г. В Германии во главе судебной системы стоят Федеральный конституционный суд, Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд. Для обеспечения единства судебной системы и унификации судопроизводства эти суды образуют Сенат, статус которого регулируется Законом о соблюдении единообразия и судебной практике верховных судов Федерации 1968 г.

В зарубежных странах закрепляется иерархическая ***структура судебной системы***: суды первой инстанции (суды малой инстанции, муниципальные, окружные, районные, уездные, участковые, суды магистратов, суды графств, суды коммун, мировые суды и др.); суды второй инстанции (апелляционные, областные и др.); верховные суды (высокие или кассационные). Трехступенчатая иерархия судов существует, например, в Швеции, где действуют окружные суды, апелляционные суды (суды второй инстанции) и Верховный суд Швеции, в США (окружные суды, федеральные апелляционные суды и Верховный суд США). Подобная иерархия судов и их территориальная подсудность соответствуют административно-территориальному делению стран. Выбор между двумя низшими звеньями судебной системы нередко осуществляется в зависимости от суммы иска в споре, а высшее звено представлено исключительно инстанцией по пересмотру судебных решений нижестоящих судов. Эта функция частично присуща и среднему звену, но опять же при сохранении контроля со стороны вышестоящего суда.

В некоторых федеративных государствах закрепляется параллельное сосуществование двух судебных систем – федеральной и субъектов федерации. Так, в США действуют как федеральные суды, так и суды штатов. Такой дуализм судебной системы США возник исторически, поскольку к моменту создания Соединенных Штатов и принятия Конституции 1787 г. в каждом штате сложилась своя судебная система, применявшая собственное законодательство. Распределение компетенции

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

между федеральными судами и судами штатов на практике приводит к тому, что свыше 90% уголовных дел рассматриваются судами штатов. В гражданско-правовой сфере федеральные суды обладают исключительной юрисдикцией по искам, связанным с применением морских законов, с претензиями против правительства США, с применением законов о банкротстве, о патентном и авторском праве, со спорами, в которых одной из сторон выступает штат или иностранный дипломат. Есть очень большая категория гражданских дел, которые подпадают под юрисдикцию и федеральных судов, и судов штатов, и тогда за гражданами, в том числе и по соглашению сторон, признается право выбора суда для рассмотрения иска.

В Швейцарии также отсутствует единая система судебных органов со строгой иерархией и субординацией. Гражданские, уголовные и административные суды первой и второй инстанций находятся на кантональном уровне. Законодательство в области гражданского и уголовного права относится к ведению конфедерации, а судоустройство и судопроизводство регулируются главным образом кантонами.

В Германии и Австрии суды земель и федеральные суды входят в единую централизованную систему. В Германии специальный закон может предусмотреть, что федеральную юрисдикцию по делам о нарушении мирной жизни народов и о защите государства могут осуществлять суды земель. Высшие земельные суды в качестве первой инстанции рассматривают дела о преступлениях против мира, о геноциде, о посягательствах на конституционный порядок, о государственной измене. Кроме того, закон земли может предписать, что федеральные суды являются последней инстанцией по делам о применении права земель. При этом Федеральная судебная палата рассматривает жалобы на решения высших судов земель только *в ревизионном порядке*, который в отличие от апелляционной процедуры предполагает рассмотрение жалобы, если она затрагивает принципиально важные *вопросы права*, а не факта или если она подана на решение высшего суда земли, расходящееся с решением Федеральной судебной палаты.

В Австрии в соответствии с Конституцией судопроизводство является прерогативой федеральной власти. Соответственно в стране существуют только федеральные суды как таковые, а земли не имеют своих судебных органов. Однако в 1988 г. в каждой из 9 австрийских земель были учреждены независимые административные суды, которые начали функционировать в 1991 г.

В целом ряде зарубежных конституций закрепляются такие важные положения, как ***запрет чрезвычайных судов*** (Германия, Дания,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Испания, Италия, Бельгия, Болгария, Албания, Беларусь, Казахстан, Молдова, Румыния, Словения, Финляндия).

В некоторых конституциях закрепляется принцип ***участия населения в отправлении правосудия*** (Австрия, Италия, Польша). Так, согласно Конституции Австрии, представители народа могут участвовать в отправлении правосудия в двух формах: 1) по наиболее тяжким преступлениям, перечисленным в законе, и по политическим деликтам вопрос о вине разрешают присяжные заседатели; 2) по другим делам в процессе участвуют шеффены (народные заседатели). Непрофессиональные судьи не участвуют только в проведении предварительного следствия, в суде второй инстанции (кроме суда шеффенов по делам несовершеннолетних) и в Верховном суде.

В Бельгии суд присяжных установлен по всем уголовным делам, политическим преступлениям и преступлениям прессы, за исключением деликтов прессы, инспирируемых расизмом или ксенофобией.

Конституция Испании 1978 г. управомочивает граждан непосредственно участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей, а также в трибуналах обычного и традиционного права. Институт присяжных заседателей в Испании урегулирован специальным Органическим законом о трибунале присяжных 1995 г. и предполагает следующий состав суда: председательствующий профессиональный судья, 9 присяжных заседателей и 2 запасных.

В Италии в нижнем звене судебной системы задействованы *консилиаторы (советчики)*, являющиеся по сути мировыми судьями, рассматривающими малозначительные гражданские дела. В коммуне действует один такой консилиатор, назначаемый Высшим советом магистратуры на три года из числа местных жителей, достигших возраста 25 лет и способных достойно и независимо выполнять судебные функции. В этой стране функционируют также *суды ассизов*, рассматривающие дела о тяжких преступлениях в составе двух профессиональных и шести народных судей. Народные судьи суда ассизов должны быть итальянскими гражданами в возрасте от 30 до 65 лет, с образованием не ниже среднего и отвечать общенравственным критериям.

В Германии в отправлении правосудия на уровне земель принимают участие народные заседатели, которые в уголовном процессе именуются *шеффенами*, а в судах по торговым делам – *торговыми судьями*. Списки этих судей составляются общинами либо выдвигаются объединениями из числа немцев в возрасте от 25–30 до 70 лет, а потом избираются на должности соответствующими выборщиками или назначаются компетентными министрами или правительствами земель на срок до 8 лет.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

В Португалии жюри присяжных участвует в рассмотрении тяжких преступлений по требованию обвинения или защиты, за исключением дел о терроризме или об организованной преступности (п. 1 ст. 207 Конституции 1976 г.). Кроме того, допускается участие так называемых *общественных судей* в судебном рассмотрении дел из области трудовых отношений, нарушений в сфере государственного здравоохранения, мелких деликтов, исполнения наказаний или других дел, при рассмотрении которых особое внимание уделяется попранным социальным ценностям.

Но все же наибольшее распространение суд присяжных получил в США, Великобритании и некоторых других англоязычных странах. Конституция США устанавливает, что все дела о преступлениях, за исключением рассматриваемых в порядке импичмента, подсудны суду присяжных. В США и Великобритании возможно рассмотрение судом присяжных и гражданских дел. Такой суд действует в составе одного профессионального судьи и 12 присяжных, которые выносят вердикт о виновности или невиновности обвиняемого. На основании вердикта судья назначает меру наказания. В Великобритании в соответствии с Законом о присяжных 1974 г. присяжным может быть любое лицо, если: 1) оно зарегистрировано в качестве избирателя в парламент или в местные органы власти и ему не менее 18 и не более 65 лет; 2) оно постоянно проживает в Соединенном Королевстве, на островах Ла-Манша или на острове Мэн в течение любого периода, но не менее, по крайней мере, 5 лет по достижении 13-летнего возраста.

Для обеспечения независимости судов конституционно провозглашается ***принцип финансирования судов из государственного бюджета***. Данный принцип, в частности, предусмотрен в ст. 80 Конституции Казахстана 1995 г.: «Финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия»; ст. 130 Конституции Украины 1996 г.: «Государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. В государственном бюджете Украины отдельно определяются расходы на содержание судов»; разд. 3 ст. VIII Конституции Филиппин 1987 г.: «Судебная власть обладает финансовой автономией. Ассигнования на судебную власть не могут быть законодательно снижены ниже размера, установленного на предыдущий год, и после его одобрения должны автоматически и регулярно выделяться». Подчас конституции оговаривают минимальный объем финансирования судебной власти из государственной казны: в Гондурасе – не менее

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

3% текущих расходов, в Никарагуа – не менее 4% от общего объема средств, заложенных в государственный бюджет, в Панаме – не менее 2% от размера текущих доходов центрального правительства.

§ 3. Специализированные суды

Наряду с системой общих судов во главе с верховным (высоким) судом выделяются подсистемы **специализированных судов**, таких, как административные, трудовые, торговые (коммерческие), патентные, страховые, ювенальные, военные, суды по пенитенциарному надзору, суды государственной безопасности, коронерские суды, полицейские трибуналы, а также особая подсистема конституционных судов.

Во многих европейских странах особую роль играют ***административные суды***. Их основная задача заключается в рассмотрении жалоб граждан на решения и действия органов государственного управления и должностных лиц. Административные суды рассматривают споры или конфликты, возникающие вследствие управленческой деятельности. Они вправе отменять управленческие акты, противоречащие закону, а также обязывать соответствующие органы возмещать лицу ущерб в случае признания акта неправомерным и т.п. Административные суды существуют, например, во Франции, Италии, Германии, Швеции, Болгарии, Греции, Польше, Португалии, Финляндии, Эстонии.

Суды по пенитенциарному надзору созданы в Испании, Финляндии. Они рассматривают вопросы об изоляции опасных рецидивистов, дела об исполнении наказаний в виде лишения свободы и мер пресечения, об охране прав и интересов заключенных, осуществляют судебный контроль за применением дисциплинарной власти в пенитенциарных учреждениях.

Суды государственной безопасности учреждены в Турции с целью борьбы с правонарушениями против неделимой территории и национальной целостности государства, свободного демократического порядка или против государства, а также с правонарушениями, непосредственно затрагивающими внутреннюю и внешнюю безопасность государства.

Коронерские суды действуют в Великобритании. Они занимаются расследованием случаев насильственной или внезапной смерти по неустановленным причинам.

Полицейские трибуналы созданы в Бельгии для рассмотрения дел о незначительных правонарушениях и деликтах, связанных с нарушением правил дорожного движения.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Некоторые зарубежные конституции причисляют к особым специализированным судам также ***счетные палаты*** и ***финансовые советы***. Так, Конституция Португалии 1976 г. предусматривает функционирование Счетной палаты, которая является верховным органом по проверке законности государственных расходов. Этот орган наделен также полномочиями привлекать к ответственности за финансовые правонарушения. В соответствии с Конституцией Румынии 1991 г. особый Счетный суд осуществляет контроль за образованием, управлением и использованием финансовых ресурсов государства и публичного сектора. По Конституции Турции 1982 г. в обязанность Высшему финансовому совету вменяется контроль от имени парламента за всеми счетами, а также за собственностью учреждений, финансируемых из государственного бюджета.

В странах Латинской Америки широкое распространение получили ***суды по избирательным делам*** или ***избирательные трибуналы***, создание которых предусмотрено конституциями (например, Конституция Чили 1980 г. имеет специальную главу «Избирательная юстиция», Конституция Бразилии 1988 г. – секцию VI главы III «О трибуналах и судьях по избирательным делам», Конституция Парагвая 1999 г. – секцию 5 главы III «Об избирательной юстиции», Конституция Уругвая – раздел XVIII 1967 г. «Об избирательной юстиции»). Избирательная юстиция представлена судами нескольких уровней:

- Верховный избирательный трибунал;
- избирательные суды регионов;
- местные избирательные суды (хунты, комитеты).

Полномочия избирательных судов в указанных странах следующие: регистрация политических партий или отказ в ней; деление страны на избирательные округа; контроль за составлением списков избирателей; установление даты выборов; контроль за проведением выборов и утверждение результатов голосования; выдача избранным лицам официальных мандатов; судебное разбирательство и вынесение решений по делам о преступлениях, связанных с проведением выборов, рассмотрение апелляций на результаты выборов; контроль за финансированием выборов и т.д.

В странах мусульманской правовой семьи существуют особые ***религиозные суды***. Так, Конституция Иордании 1952 г. выделяет два вида религиозных судов: суды шариата и советы иных религиозных общин. Только суды шариата правомочны разбирать дела, касающиеся: 1) вопросов личного статуса мусульман; 2) вопросов выкупа за кровь (некоторые преступления против личности – убийство, причинение вреда

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

здоровью, которые предполагают согласно шариату наступление ответственности, влекущей наказания в точном соответствии с тяжестью преступления по принципу талиона – «равным за равное»), когда обе стороны являются мусульманами либо когда лишь одна из сторон является мусульманином, но обе стороны согласны на рассмотрение дела шариатским судом; 3) вопросов, относящихся к мусульманским вакфам[1]. Что касается советов религиозных общин, то они представляют собой советы религиозных немусульманских общин, признаваемых правительством. Такие советы учреждаются специальным законом, в котором определяется компетенция данных органов по рассмотрению вопросов, связанных с личным статусом граждан, и правовой статус вакуфных имуществ, образованных с благотворительной целью для таких общин.

Религиозные суды играют особую роль и в правовой системе Израиля (раввинские суды и иные религиозные суды), в их ведении остались вопросы личного статуса граждан, в частности брачно-семейных отношений. Более того, в последнее время наблюдается тенденция к расширению их компетенции за счет придания им функций третейских судов. В этом качестве они рассматривают многие споры, связанные с трудовыми отношениями, поручительством, залогом, авторским правом. Раввинские суды образуют строгую иерархию, включающую местные суды и раввинский апелляционный суд (образован в 1921 г.). В целом раввинам принадлежит ведущая роль в общественной жизни страны. Они ревностно следят за соблюдением религиозных канонов, оказывают влияние на решения и действия органов власти, а также простых граждан.

§ 4. Правовой статус судей

Большое значение в зарубежных конституциях придается такому аспекту судоустройства и судебной организации, как принципы, лежащие в основе правового статуса судей, к числу которых относятся следующие: ***независимости***, ***назначаемости***, ***несменяемости, беспартийности***, ***несовместимости***, ***иммунитета***.

Независимость судей – один из важнейших принципов правового статуса судей, закрепленный в конституциях большинства современ-

[1] *Вакф* (букв. – «удержание») – в странах Арабского Востока движимое и недвижимое имущество (дома, мастерские, земли и т.д.), переданное или завещанное государством или отдельным лицом на религиозные, благотворительные, определенные общественные цели. Управление вакфами является прерогативой специальных министерств и ведомств (см.: *Сюкияйнен Л.Р.* Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ных государств (п. 1 ст. 145 Конституции Албании 1998 г., п. 1 ст. 85 Конституции Андорры 1993 г., ст. 83 Конституции Латвии 1922 г., ст. 109 Конституции Литвы 1992 г., п. 1 ст. 178 Конституции Польши 1997 г., п. 2 ст. 123 Конституции Румынии 1991 г., п. 1 ст. 144 Конституции Словакии 1992 г., ст. 303 Конституции Гондураса, ст. 165 Конституции Никарагуа 1987 г., ст. 230 Конституции Колумбии 1991 г., ст. 163 Конституции Кувейта 1962 г., ст. 61 Основного закона Султаната Оман 1996 г., ст. 130 Конституции Вьетнама 1992 г.). Он означает, что в своей деятельности судьи подчиняются только конституции и законам и не зависят от каких бы то ни было органов и должностных лиц, в том числе назначивших их на должность.

Применительно к принципу ***судейской назначаемости*** в зарубежных странах сложились две основные системы: *конкурсная* система и система *профессионального отбора. Конкурсная система* применяется в Италии, Франции, Португалии, Молдове, Эквадоре, Венесуэле. Так, согласно ст. 106 Конституции Италии 1947 г. «назначение судей производится по конкурсу». Конституция Эквадора 1998 г. предусматривает, что, «за исключением магистратов Верховного суда, магистраты, судьи, должностные лица и служащие назначаются после прохождения конкурса по системе заслуг» (ст. 204). В соответствии с Конституцией Венесуэлы 1999 г. для получения звания судьи требуется пройти конкурсный отбор, призванный обеспечить компетентность и безукоризненность соискателей, которые избираются комиссией в составе представителей судебной профессии в порядке и на условиях, предусмотренных законом (ст. 256). *Система профессионального отбора судей* существует, например, в Польше, Румынии, Болгарии, Словакии, Словении, Украине, Албании, Андорре. В этих странах особую роль в назначении судей играют специальные органы (в Польше, Румынии – Высший совет магистратуры, в Болгарии – Высший судебный совет, в Словакии, Словении – Судебный совет, в Андорре, Бельгии – Высший совет правосудия, на Украине, в Албании – Высший совет юстиции). Эти органы либо осуществляют назначения на судейские должности (Болгария, Андорра), либо вносят предложения главе государства (Словакия, Бельгия) или парламенту (Словения, Украина) для назначения и отзыва судей.

Несменяемость судей означает, что судьи пребывают в должности пожизненно и назначаются на должность бессрочно (ст. 138 Конституции Албании 1998 г.: «Время исполнения судьями своих обязанностей не может ограничиваться»; ст. 129 Конституции Словении 1991 г.: «Судья осуществляет свою функцию бессрочно»; ст. 152 Конституции

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Бельгии 1994 г.: «Судьи назначаются пожизненно»; п. 3 ст. 129 Конституции Болгарии 1991 г.: «Судьи, прокуроры и следователи становятся несменяемыми после завершения трехлетнего стажа на должности, которую они занимают»; п. 1 ст. 88 Конституции Греции 1975 г.: «Судебные чиновники назначаются пожизненно Президентом на основе закона, определяющего для этого качества и процедуру отбора кандидатур»; ст. 83 Конституции Латвии 1922 г.: «Судьи утверждаются Сеймом и несменяемы»; ст. 77 Конституции Чили 1980 г.: «Постоянные судьи находятся в должности, пока ведут себя должным образом»). В соответствии с принципом несменяемости судью нельзя без его согласия не только уволить (за исключением определенных случаев, установленных конституцией и законами), но и перевести на другую должность.

В ряде стран, наоборот, может быть предусмотрен определенный срок, на который назначаются судьи. Например, в Андорре все судьи, независимо от их категории, назначаются на 6 лет с правом возобновления мандата (п. 1 ст. 90 Конституции Андорры 1993 г.), в Японии, Южной Корее – на 10 лет с правом вторичного назначения (ст. 80 Конституции Японии 1946 г., п. 3 ст. 105 Конституции Республики Корея 1947 г.). Во многих странах срок назначения предусмотрен только для судей высших судебных органов. Так, например, судьи верховных судов Румынии назначаются сроком на 6 лет, Коста-Рики – на 8 лет, Никарагуа – на 5 лет, США – на 9 лет, Уругвая – на 10 лет, Мексики – на 15 лет, судьи конституционных судов Италии, Испании, Португалии, Польши, Литвы назначаются сроком на 9 лет, Молдовы – на 6 лет, Чили – на 8 лет, Германии – на 12 лет.

Досрочно мандат судьи может быть прекращен по следующим основаниям:

– в случае его добровольной отставки;

– по достижении определенного возраста (в Албании, Армении, Греции, Дании, Исландии, Словакии, Турции, Украине – 65 лет, на Филиппинах, Мальдивах – 70 лет, в Чили – 75 лет; для высших судейских должностей этот возраст может быть выше: например, 67 лет – в Греции, для судей Верховного суда Израиля – 70 лет, Пакистана – 75 лет);

– в случае его осуждения за определенные противоправные деяния (в Словении, например, в случае нарушения судьей Конституции или допущений тяжких нарушений закона при осуществлении судейской функции; в Албании – за криминальное преступление; в Болгарии, Словакии – в случае вступления в силу решения суда, которым предусмо-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

трено наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление; в Германии – в случае нарушения принципов Основного закона или посягательства на конституционный строй какой-либо земли; в Греции – вследствие признания виновным в совершении уголовного преступления или серьезного дисциплинарного проступка; в Литве – в случае вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении судьи);

– в случае признания судьи недееспособным (Албания, Япония);

– по состоянию здоровья (в Греции, Литве, Люксембурге, Словакии, Турции, Украине);

– в случае совершения поступка, порочащего звание судьи (в Литве, Люксембурге, Ирландии);

– в иных, предусмотренных законом случаях (например, в Болгарии в случае долговременной фактической неспособности исполнять свои обязанности более одного года; в Греции и Швеции – в случае служебного несоответствия; на Украине – в случае признания судьи безвестно отсутствующим или объявления умершим).

В некоторых странах закреплен ***принцип беспартийности судей***, означающий, что судьи не могут принадлежать к какой-либо политической партии либо выполнять в ней какие-либо функции, а также они не вправе осуществлять политическую деятельность (п. 1 ст. 127 Конституции Испании 1978 г., ст. 98 Конституции Армении 1995 г., п. 3 ст. 50 Конституции Венгрии 1949 г., ст. 143 Конституции Албании 1998 г., п. 3 ст. 178 Конституции Польши 1997 г., п. 1 ст. 145а Конституции Словакии 1992 г., ст. 127 Конституции Украины 1996 г., ст. 95 Конституции Бразилии 1988 г., ст. 205 Конституции Эквадора 1998 г.).

Принцип несовместимости закреплен во многих современных конституциях (ст. 143 Конституции Албании 1998 г., п. 1 ст. 91 Конституции Андорры 1993 г., п. 2 ст. 127 Конституции Испании 1978 г., ст. 113 Конституции Литвы 1992 г., п. 4 ст. 79 Конституции Казахстана 1995 г., п. 6 ст. 116 Конституции Молдовы 1994 г., п. 3–5 ст. 216 Конституции Португалии 1976 г., ст. 254 Конституции Парагвая 1992 г., ст. 251 Конституции Уругвая 1967 г., ст. 205 Конституции Эквадора 1998 г., ст. 197 Конституции Таиланда 2007 г.). Этот принцип означает запрет судьям занимать одновременно иные государственные и общественные должности, выполнять за вознаграждение какие-либо функции в государственных и частных организациях, заниматься коммерческой и иной оплачиваемой деятельностью, за исключением, как правило, преподавательской и научной деятельности.

Традиционным является ***принцип судебного иммунитета***. Он закреплен в ст. 137 Конституции Албании 1998 г., в ст. 128 Конституту-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ции Азербайджана 1995 г., в п. 2 ст. 91 Конституции Андорры 1993 г., в ст. 132 Конституции Болгарии 1991 г., в ст. 114 Конституции Литвы 1992 г., в п. 2 ст. 79 Конституции Казахстана 1995 г., в ст. 181 Конституции Польши 1997 г., в ст. 134 Конституции Словении 1991 г., в ст. 255 Конституции Парагвая 1992 г., в ст. 78 Конституции Чили 1980 г. Согласно данному принципу судья не может быть привлечен к уголовной ответственности за свои решения по конкретным делам. Он также обладает личной неприкосновенностью: не может подвергаться обыску, допросу, быть задержан или арестован (кроме случаев задержания на месте преступления), привлечен к следствию и суду, кроме как в порядке и согласно процедуре, предусмотренной законом.

Подчас конституции специально оговаривают вопросы ответственности судей. Например, Конституция Чили 1980 г. вводит ответственность судьи за факты взяточничества, отказ в следовании в необходимой мере законам, на которых основан судебный процесс, игнорирование решений судебных органов и за любое другое должностное преступление, которое может иметь место при осуществлении им функций (ст. 76).

§ 5. Конституционные принципы судопроизводства

Наиболее часто в конституциях зарубежных стран закрепляются следующие принципы судопроизводства:

1) принцип надлежащей правовой процедуры (*due process*);

2) транспарентность правосудия (гласность, публичность, официальность и открытость);

3) устность судопроизводства;

4) презумпция невиновности;

5) недопустимость привлечения к ответственности дважды за одно и то же правонарушение;

6) мотивированность и обоснованность судебных слушаний;

7) право граждан на судебную защиту;

8) право пользоваться услугами адвоката.

5.1. Принцип надлежащей правовой процедуры

Системообразующим является принцип надлежащей правовой процедуры (*due process*), который рассматривается как собирательное понятие, означающее обязательность соблюдения всех конституционных принципов судопроизводства и обеспечение процессуальных гарантий по защите прав и свобод граждан.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

Так, согласно Конституции Франции никто не может быть наказан иначе как в силу закона, принятого и обнародованного до совершения правонарушения и надлежаще примененного. Конституция Испании предусматривает гарантию запрета дискриминации в суде по признаку происхождения, пола, расы, религии. В Конституции Турции рассматриваемый принцип проявляется, в частности, в том, что судебные органы обязаны завершить судебные разбирательства в кратчайшие сроки с минимальными затратами. В Австрии принцип надлежащей правовой процедуры включает следующие конституционные положения: проведение процесса законным судьей, независимость судопроизводства, устность, гласность, участие представителей народа в судопроизводстве.

В этой связи следует выделить особые правила *хабеас корпус* (*habeas corpus*), признаваемые зарубежными странами (Великобританией, США, Канадой, Индией), которые впервые были сформулированы в Великобритании в специальном акте парламента *Habeas Corpus Act*[1], принятом в 1679 г., который определил правила ареста и привлечения к суду обвиняемого в совершении преступления. Любой задержанный человек (или другой человек от его имени) может подать прошение о выдаче особого постановления *хабеас корпус*, имеющего силу судебного предписания, которым повелевается доставить задержанного человека в суд вместе с доказательствами законности задержания. *Habeas Corpus Act* сформулировал такие важные процессуальные гарантии личности, как право задержанного выяснить причины его задержания и потребовать от судьи их проверки в течение 24 часов; право считаться невиновным до тех пор, пока вина не будет доказана судом; запрет на получение доказательств незаконными способами.

Для латиноамериканских стран характерна особая *процедура ампаро*, представляющая собой своеобразный аналог правил *хабеас корпус,* направленная против необоснованного задержания граждан. Процедура ампаро – это предписание должностному лицу, осуществившему арест указанного в приказе гражданина, предстать вместе с ним в указанный срок перед судьей. Судья после заслушивания доводов должностного лица и объяснений арестованного принимает решение либо об освобождении арестованного, если, по мнению судьи, арест был незаконен, либо о препровождении его в тюрьму. Основаниями для освобождения арестованного являются: отсутствие аргументированного обоснования ареста; ведение предварительного следствия с нарушением закона и процессуальных норм; превышение полномочий должностным лицом, отдавшим вне

[1] Полное название закона — «Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями» (т.е. вне пределов Англии).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

пределов своей компетенции приказ об аресте; содержание под стражей дольше установленного законом срока. В разных латиноамериканских странах основания для применения процедуры ампаро могут быть расширены или, наоборот, сужены. Разновидностью приказа ампаро является приказ *хабеас дата (habeas data)*, выдаваемый судьей, но предусматривающий защиту непосредственно не личности, а корреспонденции, личных бумаг, информации конфиденциального характера и т.д., публичное обнародование которых могло бы нанести моральный или имущественный вред лицу, интересы которого эта информация затрагивает.

Процедура ампаро предусматривает возможность принятия решения об освобождении задержанного под залог. Задержание личности с доставкой в полицейский участок допускается только при явном нарушении общественного порядка, при подозрении в совершении преступления, его подготовке, соучастии и т.д. При этом закон четко устанавливает предельный срок задержания. Например, ст. 19 Конституции Мексики 1917 г. прямо предусматривает, что никакое задержание не может продолжаться более трех дней без постановления об аресте, изданного в установленной форме. Нарушение этого положения влечет за собой привлечение к ответственности лиц, отдавших приказ об аресте или давших согласие на такой арест, а также представителей власти, полицейских, начальников тюрем или тюремных надзирателей, исполнивших этот приказ.

5.2. Транспарентность правосудия

Принцип транспарентности правосудия включает его гласность, публичность, официальность и открытость.

По общему правилу, закрепленному конституциями и текущим законодательством, правосудие осуществляется судами публично, если это не затрагивает прав и свобод человека, связанных с частной жизнью, или судебных гарантий этого права. Публичность отправления правосудия означает гласность судебного процесса, открытость и доступность суда для публики, а также обнародование решений суда.

Так, в соответствии с Конституцией Греции 1975 г. заседания любого суда являются публичными, если только суд своим решением не сочтет, что гласность оказалась бы вредной для общепринятых норм морали или что имеются особые причины для охраны частной или семейной жизни участников процесса; в соответствии с п. 3 ст. 86 Конституции Андорры 1993 г. «предпочтение отдается устному судопроизводству»; согласно ст. 148 Конституции Бельгии 1831 г. «заседания судов публичны, если только их публичность не представляет опасности для порядка

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

и нравов. По делам о политических преступлениях и преступлениях прессы решение о закрытости заседания может быть принято только единогласно». Конституция Литвы 1992 г. предусматривает, что разбирательство дел во всех судах ведется открыто, однако оно может быть закрытым в целях охраны тайны личной или семейной жизни человека, а также если при открытом рассмотрении дела может быть разглашена государственная, профессиональная или коммерческая тайна. Конституция Украины 1996 г. в качестве одного из принципов судопроизводства провозглашает гласность судебного процесса и его полную фиксацию техническими средствами (п. 7 ст. 129). Конституция Японии 1946 г. предусматривает, что дела о политических преступлениях, о преступлениях, связанных с нарушением свободы печати, или дела, в которых затрагиваются права граждан, гарантированные Конституцией, всегда должны разбираться в открытых заседаниях (ст. 82).

5.3. Принцип устного судопроизводства

В практике судов общей юрисдикции преобладает принцип устного судопроизводства, что является гарантией выяснения позиций всех участников процесса и способствует наиболее полному и всестороннему изучению обстоятельств дела, не только выявлению позиций сторон в судебном разбирательстве, но и установлению фактических обстоятельств дела. Данный принцип способствует скорейшему осуществлению судебного процесса. Принцип устного судопроизводства закреплен, в частности, в Федеральном конституционном законе Австрии 1920 г.: разбирательство по гражданским и уголовным делам в судах, которые выносят по ним решения, проводятся устно и гласно. Согласно Конституции Испании 1978 г. судебное разбирательство является преимущественно устным, особенно по уголовным делам, что, однако, не исключает использования письменных материалов.

Тем не менее из этого правила имеются исключения. Так, в ряде стран предусмотрена письменная процедура рассмотрения вопроса в верховных судах (США, Индия, Бангладеш, Бутан).

5.4. Принцип презумпции невиновности

На конституционном уровне во многих странах закрепляется презумпция невиновности (п. 2 ст. 103 Основного закона ФРГ 1949 г.; п. 8 ст. 23 Конституции Румынии 1991 г.; п. 2 ст. 50 Конституции Словакии 1992 г.; ст. 9 Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г.;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

п. 2 ст. 40 чешской Хартии основных прав и свобод 1991 г., являющейся в соответствии со ст. 3 Конституции Чехии 1992 г. ее составной частью). Принцип презумпции невиновности включает следующие правила:

– признание лица невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке судом;

– обвиняемый не должен доказывать свою невиновность;

– бремя доказывания виновности лежит на обвинителе;

– все неустранимые сомнения в виновности трактуются в пользу обвиняемого;

– из обвинения должно быть исключено все то, что не может быть достоверно подтверждено.

5.5. Запрет повторного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение

Принцип запрета двойного наказания за одно и то же деяние корректируется в отраслевом законодательстве при помощи двух следующих оговорок: 1) наряду с уголовным наказанием возможно также возмещение материального вреда в гражданско-правовом порядке; 2) дело может быть повторно рассмотрено в суде по вновь открывшимся обстоятельствам. Данный принцип закреплен, например, в конституциях Германии (п. 3 ст. 103), Азербайджана 1995 г. (ст. 64), Казахстана 1995 г. (п. 2 ст. 77), Португалии 1976 г. (п. 5 ст. 29), Словении 1991 г. (ст. 30), Эстонии 1992 г. (ст. 23), Хартии основных прав и свобод Чехии 1991 г. (п. 5 ст. 40) и др.

5.6. Принцип мотивированности судебного решения

Данный принцип провозглашен, например, в конституциях Испании 1978 г. (п. 3 ст. 120): «Судебные решения должны быть мотивированы и должны объявляться публично»; Бельгии 1994 г. (ст. 149): «Любое судебное решение является мотивированным и объявляется в открытом заседании»; Албании 1998 г. (п. 1 ст. 142): «Судебные решения должны быть доказанными»; Андорры 1993 г. (п. 2 ст. 86): «Судебные решения должны быть мотивированы, основаны на законе и доведены до сведения сторон»; Болгарии 1991 г. (п. 4 ст. 121): «Акты судопроизводства мотивируются»; Греции 1975 г. (ч. 3 ст. 193): «Любое судебное решение должно быть специально и тщательным образом обоснованно»; Нидерландов 1983 г. (ст. 121): «Судебные решения должны содержать четкое правовое обоснование»; Турции 1982 г. (ст. 141): «Решения всех судов обосновываются в письменной форме».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

5.7. Право на судебную защиту

Зарубежные конституции гарантируют гражданам право на судебную защиту, которое распространяется на все стадии досудебного разбирательства и на сам судебный процесс.

В Конституции Италии 1947 г. это право закреплено в следующем виде: «Защита является ненарушимым правом на любой стадии и в любом состоянии процесса» (ст. 24). «Судебная защита не может быть исключена или ограничена частными средствами оспаривания, а также определенными категориями действий органов управления» (ст. 113). В соответствии со ст. 122 Конституции Болгарии 1991 г. «граждане и юридические лица имеют право на защиту на всех стадиях процесса».

При этом конституции ряда стран провозглашают принцип бесплатности правосудия (Испания, Никарагуа, Гондурас, Перу, Панама).

5.8. Право пользоваться услугами адвоката

Конституции зарубежных стран гарантируют обвиняемому право пользоваться услугами адвоката; в установленных законом случаях юридическая помощь обвиняемому может быть предоставлена бесплатно. Обвиняемый в судебном заседании имеет право высказываться в свою защиту лично, либо через своего адвоката, либо тем и другим способом одновременно по своему выбору. Если обвиняемый не имеет защитника, то ему предоставляется список официальных защитников для выбора одного или нескольких для своей защиты. Если обвиняемый не желает назвать защитника после того, как ему это было предложено, судья вправе самостоятельно назначить ему одного из официальных защитников.

Конституция Португалии 1976 г. содержит специальную статью под названием «Юридическая помощь» (ст. 208), где установлено, что адвокатам обеспечивается иммунитет, необходимый для выполнения ими своих обязанностей, и закон регулирует юридическую помощь как существенный элемент отправления правосудия. Конституция Колумбии 1991 г. в ст. 228, гарантируя право каждого на доступ к правосудию, содержит оговорку, что законом устанавливаются случаи, когда лица имеют право на обращение в суд без помощи адвокатов.

В США право пользоваться услугами адвоката регулируется судебными прецедентами, среди которых следует выделить решения суда по делу «*Гидеон против Уэйнрайта*» (1963 г.), согласно которому малоимущим гражданам предоставляются услуги адвоката, и по делу «*Миранда против Аризоны*» (1966 г.), согласно которому обвиняемому

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

предоставлено право пользоваться услугами адвоката на стадии дознания и предъявления обвинения.

Иногда можно встретить конституционное положение ***о возмещении государством ущерба***, причиненного судебной ошибкой, а также иного ущерба, полученного в результате неправильных действий при отправлении правосудия. Оно закреплено, в частности, в ст. 121 Конституции Испании 1978 г., в ст. 171 Конституции Ирана 1979 г.

§ 6. Органы прокуратуры

В рамках общего описания национальных судебных систем в отдельных зарубежных конституциях можно встретить указания и на органы прокуратуры. В ряде государств прокуратура как в организационном, так и в структурном плане неотделима от судов, не является автономной по отношению к судебной системе и, как правило, не обладает правом общего надзора за законностью и правопорядком. Она подчинена общему правовому режиму судейского корпуса. Так, согласно Конституции Албании 1998 г. прокуратура организована и действует при судебной системе как централизованный орган, осуществляет уголовное преследование и представляет государственное обвинение в суде. Конституция Нидерландов 1983 г. устанавливает, что Генеральный прокурор действует при Верховном суде, назначается на должность указом короля и пребывает в должности пожизненно. В Бельгии прокуроры представляют исполнительную власть и одновременно входят в судейский корпус, действуя, таким образом, в двойном качестве и участвуя в деятельности обеих ветвей власти. Конституция Суринама 1987 г. (п. 1 ст. 133) также относит к судебной власти Генерального прокурора и других членов службы государственного обвинения.

В других государствах сложилась иная модель взаимоотношений судебных органов и органов прокуратуры, в которых прокуратура выступает как автономный орган, пользующийся функциональной и финансовой независимостью (Венгрия, Испания, Германия, Аргентина, Бразилия, Эквадор, Перу, Чили).

В некоторых государствах существует такой институт, как ***судебная полиция*** (Испания, Италия, Румыния, Андорра), которая подчиняется судам, прокуратуре при осуществлении ими функций по расследованию преступлений, обнаружению и обезвреживанию лиц, совершивших преступления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Предмет и метод конституционного права зарубежных стран.
2. Система конституционного права зарубежных стран.
3. Виды источников конституционного права в зарубежных странах и их общая характеристика.
4. Понятие и сущность конституции, объекты конституционного регулирования.
5. Классификация конституций и особенности структуры зарубежных конституций.
6. Понятие и виды конституционного контроля.
7. Органы, осуществляющие конституционный контроль в зарубежных странах.
8. Принципы конституционного строя в зарубежных странах.
9. Политические партии: понятие, функции, виды.
10. Виды и общая характеристика партийных систем.
11. Конституционные основы права собственности.
12. Форма правления в зарубежных странах: понятие и виды.
13. Форма территориально-государственного устройства: понятие и виды.
14. Государственный режим: понятие и виды.
15. Особенности правового закрепления статуса личности в зарубежных странах.
16. Особенности классификации и общая характеристика отдельных групп прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах.
17. Общая характеристика обязанностей граждан, закрепляемых в зарубежных конституциях.
18. Внутригосударственные и международно-правовые гарантии прав и свобод в зарубежных странах.
19. Институт омбудсмана в зарубежных странах.
20. Понятие избирательного права и избирательной системы. Принципы избирательного права в зарубежных странах.
21. Избирательный процесс в зарубежных странах.
22. Мажоритарная избирательная система: понятие, виды, признаки.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

23. Пропорциональная избирательная система. Методы распределения мандатов.

24. Место и роль главы государства в системе органов государственной власти.

25. Общая характеристика полномочий главы государства.

26. Ответственность главы государства (президента) в зарубежных странах.

27. Место и роль парламента в государственном механизме зарубежных стран.

28. Порядок формирования, структура парламентов в зарубежных странах.

29. Полномочия парламентов в зарубежных странах. Парламентский контроль.

30. Место и роль правительства в системе государственных органов зарубежных стран.

31. Состав и порядок формирования правительства в зарубежных странах.

32. Общая характеристика полномочий правительства.

33. Особенности взаимоотношений правительства с представительными (законодательными) органами.

34. Особенности конституционного регламентирования судебной власти в зарубежных странах.

35. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах.

36. Виды и полномочия специализированных судебных органов в зарубежных странах.

37. Правовой статус судей.

38. Конституционные принципы судопроизводства в зарубежных странах.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебник

Редактор *А.В. Савкина*
Корректор *Г.Б. Абудеева*
Художественное оформление: *В.В. Самойлова*
Компьютерная верстка: *О.Л. Божьева*

Подписано в печать 11.11.2011. Формат 60x90 $^{1}/_{16}$. Бумага офсетная.
Гарнитура Newton. Печать офсетная. Усл. печ. л. 16,5. Тираж 1500 экз.
Заказ №

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел./факс: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

ISBN 978-5-8354-0810-8



https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛОВ

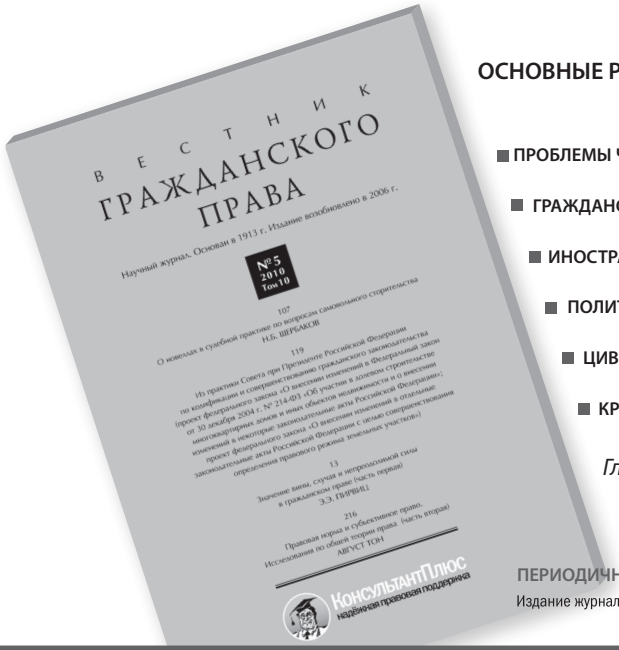
«ВЕСТНИК ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»

Вестник гражданского права – это первый и единственный научный журнал, который посвящен обсуждению наиболее значимых проектов в области гражданского права России.

Впервые журнал начал выходить еще в дореволюционной России (1913 –1917 гг.) и, по мнению самых видных цивилистов того времени, был признан одним из самых авторитетных юридических изданий.

Современный «Вестник гражданского права» содержит анализ наиболее острых вопросов российского и зарубежного гражданского права, в нем широко представлена цивилистическая мысль прошлого – материалы, порой неизвестные современному юристу.

Журнал ставит своей целью развитие цивилистической мысли в России, распространение ее влияния на законотворчество и правоприменение.



ОСНОВНЫЕ РУБРИКИ ЖУРНАЛА:

- **ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО (ГРАЖДАНСКОГО) ПРАВА**
- **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО В КОММЕНТАРИЯХ**
- **ИНОСТРАННАЯ НАУКА ЧАСТНОГО ПРАВА**
- **ПОЛИТИКА ПРАВА**
- **ЦИВИЛИСТИЧЕСКАЯ МЫСЛЬ ПРОШЛОГО**
- **КРИТИКА И РЕЦЕНЗИИ**

Главный редактор Е.А. Суханов

ПЕРИОДИЧНОСТЬ ИЗДАНИЯ — 6 НОМЕРОВ в год

Издание журнала осуществляет ООО «Издательский дом В. Ема»

Стоимость годовой подписки на 2012 г. – 2 700 руб.

Оформить подписку можно на сайте **www.mvgp.ru**
или по телефону **+7 (495) 649-18-06**.

Подписные индексы на 2012 год:
Агентство «Роспечать» - 36771, каталог«Почта России» -24257 (полугодовая),
«Пресса России» - 36978 (полугодовая).
Приобрести номера журналов Вы можете в редакции по адресу:
Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

КОНКУРЕНЦИЯ И ПРАВО

WWW.CLJOURNAL.RU

Первый журнал о праве на конкуренцию и конкуренции прав



ПОДПИСКА 2012

в любом почтовом отделении

www.cljournal.ru СТАТУТ www.cljournal.ru

ПОДПИСКУ МОЖНО ОФОРМИТЬ В ЛЮБОМ ОТДЕЛЕНИИ ПОЧТЫ:

	подписные индексы:
каталог «Роспечать»	80383
каталог «Пресса России»	90925
каталог «Почта России»	15090
каталог «Урал-Пресс»	80383

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ АГЕНТСТВА:

«Урал-Пресс»	тел. +7(495)789-86-36
«Интер-Почта–2003»	тел. +7(495)500-00-60

Вы можете приобрести журнал «Конкуренция и право» в издательстве «СТАТУТ» по адресу:
Москва, ул. Лобачевского, 92, корпус 2, тел. +7 (495) 649-18-06

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm РЕКЛАМА

Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (к частям первой – четвертой)

ПОСТАТЕЙНЫЙ

Под редакцией П.В. Крашенинникова



Среди авторов комментария:

Коновалов А.В.
Яковлев В.Ф.
Крашенинников П.В.
Маковский А.Л.
Суханов Е.А.
Ем В.С.
Гонгало Б.М.
Богуславский М.М.
Кротов М.В.
Красавчикова Л.О.
Кириллова М.Я.
Манылов И.Е.
Зайцева Т.И.
Попондопуло В.Ф.
Степанов П.В.
Всеволожский К.В.
Беляев К.П.
Майфат А.В.
Михеева Л.Ю.
Рузакова О.А.
Миронов И.Б.
Андропов В.В.
Мурзин Д.В.
Щербаков Н.Б.
Челышев М.Ю.
Казанцев М.Ф.

Предлагаемый уважаемому читателю постатейный «Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации» является плодом труда многочисленных авторов, представляющих как членов научного юридического сообщества, так и законодателей и правоприменителей. Вместе они представляют практически все имеющиеся в России юридические школы и направления. Это позволяет нам надеяться, что данный капитальный труд наряду с основанной издательством «Статут» в 2008 г. серией постатейных комментариев к отдельным положениям Гражданского кодекса Российской Федерации послужит всем заинтересованным лицам надежным ориентиром в безбрежном океане гражданского права.

П.В. Крашенинников

Любую информацию о книгах издательства Вы можете получить по телефону:
+7(495) 649-18-06 или на нашем сайте www.estatut.ru
https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы