

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

**Кафедра административного права**

**В.П. Ворушило, В.А. Сичкар**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**Учебное пособие**

для студентов 2 курса направления подготовки «Юриспруденция»  
образовательного уровня «бакалавр» очной / заочной форм обучения

Утверждено на заседании  
Учебно-методического совета  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
Протокол № 7 от 20 июня 2017 года

Утверждено на заседании  
Научного совета  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
Протокол № 11 от 13 декабря 2017 года

Утверждено на заседании  
Ученого совета  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
Протокол № 6/3 от 24 января 2018 года

Донецк  
2017

**УДК 342**

**ББК Х400я73**

**В 75**

**Ворушило В.П. Конституционное право зарубежных стран:** учебное пособие для студентов 2 курса направления подготовки «Юриспруденция» образовательного уровня «бакалавр» очной / заочной форм обучения /В.П. Ворушило, В.А. Сичкар. – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – 159с.

Общая часть дисциплины конституционного права зарубежных стран, представленная в предлагаемом учебном пособии, основывается на мировом опыте развития демократической государственности, и ознакомление с ним необходимо при изучении не только зарубежного, но и отечественного конституционного права.

Дается общая характеристика источников конституционного права зарубежных стран и освещаются конституционно-правовые институты. В данном учебном пособии студентам предоставляется возможность самостоятельного размышления над вопросами, изложенными в пособии. Учебное пособие будет способствовать получению глубоких теоретических знаний по дисциплине и качественной подготовке к семинарским занятиям, а также расширению интеллекта и правосознания. Для этого предлагаются различные точки зрения известных российских и зарубежных правоведов и общественных деятелей.

Учебное пособие предназначено для студентов направления подготовки «Юриспруденция» всех форм обучения, преподавателей, а также широкого круга читателей.

#### **Рецензенты:**

**Сынкова Е.М.** - доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Донецкого Национального университета,

**Моисеев А.М.** - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминалистики государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Донбасской юридической академии,

**Шестак С.В.** – кандидат юридических наук, доцент кафедры хозяйственного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»

© Ворушило В.П., 2017

© Сичкар В.А., 2017

© ГОУ ВПО «ДонАУиГС», 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Введение</b> .....                                                                                                | 5  |
| <b>1. ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА<br/>КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН</b>                                   |    |
| 1.1. Предмет, метод и система конституционного права зарубежных<br>стран.....                                        | 7  |
| 1.2. Объекты и субъекты государственно-правовых отношений. Источники<br>конституционного права зарубежных стран..... | 11 |
| 1.3. Конституционное право зарубежных стран как наука и учебная<br>дисциплина.....                                   | 15 |
| <i>Литература</i> .....                                                                                              | 16 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                                                     | 17 |
| <b>2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН</b>                                                                               |    |
| 2.1. Понятие и свойства конституции.....                                                                             | 18 |
| 2.2. Классификация конституций.....                                                                                  | 21 |
| 2.3. Основные черты зарубежных конституций.....                                                                      | 22 |
| 2.4. Порядок принятия и изменения конституций и конституционный<br>контроль (надзор).....                            | 24 |
| <i>Литература</i> .....                                                                                              | 31 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                                                     | 31 |
| <b>3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС<br/>ЛИЧНОСТИ</b>                                                                |    |
| 3.1. Понятие гражданства, способы приобретения и утраты гражданства... ..                                            | 31 |
| 3.2. Общая характеристика института прав и свобод граждан.....                                                       | 35 |
| 3.3. Классификация прав и свобод и обязанностей граждан.....                                                         | 37 |
| 3.4. Гарантии осуществления прав и свобод граждан, роль омбудсменов в<br>защите прав человека.....                   | 42 |
| <i>Литература</i> .....                                                                                              | 47 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                                                     | 48 |
| <b>4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ<br/>ПРАВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>                                         |    |
| 4.1. Конституционно-правовое регулирование статуса политических<br>партий.....                                       | 48 |
| 4.2. Организация и порядок проведения выборов в зарубежных странах.....                                              | 56 |
| 4.3. Понятие и виды референдумов.....                                                                                | 66 |
| <i>Литература</i> .....                                                                                              | 67 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                                                     | 67 |
| <b>5. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>                                                                     |    |

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1. Понятие формы государства.....                                             | 68  |
| 5.2. Форма государственно-территориального устройства.....                      | 71  |
| 5.3. Форма правления в зарубежных странах.....                                  | 74  |
| 5.4. Форма государственного режима.....                                         | 76  |
| <i>Литература</i> .....                                                         | 81  |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                | 81  |
| <b>6. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>                                |     |
| 6.1. Место главы государства в системе центральных органов власти.....          | 82  |
| 6.2. Юридические формы главы государства.....                                   | 85  |
| 6.3. Порядок замещения поста главы государства в монархиях и республиках.....   | 87  |
| 6.4. Взаимоотношения главы государства с парламентом и правительством.....      | 92  |
| <i>Литература</i> .....                                                         | 95  |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                | 96  |
| <b>7. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>                                        |     |
| 7.1. Порядок формирования парламентов и статус депутатов.....                   | 96  |
| 7.2. Классификация парламентов.....                                             | 104 |
| 7.3. Структура и порядок работы парламентов.....                                | 108 |
| 7.4. Полномочия парламентов и законодательный процесс.....                      | 111 |
| <i>Литература</i> .....                                                         | 114 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                | 115 |
| <b>8. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>                                    |     |
| 8.1. Место правительства в системе государственных органов.....                 | 116 |
| 8.2. Основные способы формирования правительств.....                            | 120 |
| 8.3. Внутренняя структура правительства.....                                    | 127 |
| 8.4. Компетенция правительства, его функции и нормотворческая деятельность..... |     |
| <i>Литература</i> .....                                                         | 135 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                | 144 |
| <b>9. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ</b>              |     |
| 9.1. Понятие и сущность местных органов власти.....                             | 145 |
| 9.2. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления.....      | 147 |
| 9.3. Компетенция и финансовая база местного самоуправления.....                 | 151 |
| 9.4. Отношения органов местного самоуправления с центральной властью.....       | 153 |
| <i>Литература</i> .....                                                         | 156 |
| <i>Контрольные вопросы</i> .....                                                | 157 |

## **ВВЕДЕНИЕ**

Изучение учебной дисциплины «Конституционное право зарубежных стран», посвящено исследованию норм права, которые регламентируют основы социально-экономического, политического и территориального устройства, определяют права, свободы и правовой статус гражданина, а также систему органов власти государств, чье государственно-правовое развитие имеет существенное значение для юридической мысли в Донецкой Народной Республике и в мире в целом.

Значение этой учебной дисциплины предопределенно постоянной потребностью в сравнительном анализе отечественных и зарубежных институтов конституционного права. Донецкая Народная Республика встала на путь демократического развития, которое учитывает мировой опыт, и ей постоянно придется совершенствовать свою правовую и политическую систему в соответствии с переменчивыми условиями современного мира.

Основной целью дисциплины является ознакомление студентов-правоведов с основными теоретическими положениями науки зарубежного конституционного права и основами конституционного права зарубежных стран.

Дисциплина конституционного зарубежных стран права решает три взаимосвязанных задачи: общеобразовательную, правоведческую и практическую.

Из общеобразовательного взгляда она направлена на продолжение процесса формирования профессионального мышления, накопления и осмысления концепций и фактов, которые входят в систему профессиональных знаний, способствует становлению методологии, повышению общей культуры будущего юриста.

Правоведческая задача дисциплины заключается в углублении теоретических знаний о моделях правового регулирования статуса личности, о

разных конституционных принципах экономической, социальной, политической систем общества, об основах его духовной жизни, разные формы правления, территориального, политического строя государства, системы государственных органов и органов местного самоуправления.

Практическая задача дисциплины связана с изучением конституционно-правовых институтов и методов конституционного регулирования, их позитивных и негативных аспектов, которые могут изменяться в неодинаковых условиях, когда позитивные черты могут обернуться негативными и наоборот. В практическом содержании дисциплины также дается конкретная информация о способах регулирования отношений гражданина и государства, определяет роль и место индивидуума в системе правовых норм, принципы, на которых базируется построение социальной, экономической, политической и духовной систем общества. Знание конституционной теории и практики разных государств может помочь в изучении конституционного права Донецкой Народной Республики и других предметов. Кроме того, информация о конституционной теории и практике стран, которые приближаются к реализации модели правового государства, дает возможность юристу направить приобретенные знания на усовершенствование отечественного конституционно-правового регулирования в случае участия в законотворческом и управленческом процессе.

# 1. ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

## 1.1. Предмет, метод и система конституционного права зарубежных стран

### *Понятие конституционного права зарубежных стран.*

Конституционное право в правоведении рассматривается в трёх аспектах:

1. как отрасль права конкретных государств;
2. как юридическая наука;
3. как учебная дисциплина.

Как отрасль права оно представляет собой систему внутренне согласованных юридических норм, содержащихся в конституциях, законах, декретах президента и т. д. и регулирующих определённую группу общественных отношений (прежде всего основ устройства общества и государства, правового положения личности).

**Предметом** науки конституционного права зарубежных стран является конституционное право конкретных стран. Поэтому отрасли права, которая бы называлась «государственное право зарубежных стран» не существует. В рамках данной дисциплины рассматривается конституционное право той или иной страны, а в каждой из них – своё (французское, индийское, конголезское и др.). Изучить конституционное право всех стран мира в рамках вузовского курса довольно трудно, ведь в современном мире около 200 государств. Поэтому настоящее пособие освещает государственно-правовое регулирование в странах, оказывающих наибольшее влияние на правовую культуру человечества. Внимание также уделяется так называемым новейшим конституциям, поскольку в их содержании проявляются главнейшие тенденции развития конституционализма.

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

Как учебная дисциплина это предмет преподавания в высшей школе.

Термины «конституционное право» и «государственное право» зачастую считаются синонимами. Действительно, подходя формально, нетрудно обнаружить, что круг регулируемых соответствующей отраслью права общественных отношений в странах, где употребляется тот или иной из указанных терминов, примерно одинаков. Выбор же термина обычно диктуется национальной традицией словоупотребления.

***Предметом** науки конституционного права зарубежных стран является конституционное право конкретных стран или, иными словами, национальные государственно-правовые системы, изучаемые как в аналитическом, так и в синтетическом плане*

Встречаются и другие определения предмета науки конституционного права зарубежных стран, например, *комплексное и сравнительное изучение конституционного права многих стран мира, а именно, тех институтов, которые входят в данную отрасль права.*

Таким образом, конституционное право есть основная отрасль права любой страны, представляющая собой совокупность юридических норм, закрепляющих основы конституционного строя, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, форму правления и форму государственного устройства, организацию, способ и процедуру формирования, компетенцию и порядок деятельности органов государственной власти и местного управления, избирательное право и избирательную систему.

**Объекты и субъекты изучения.** Выделив предмет конституционно-правового регулирования, мы можем назвать его *объекты*. К ним относятся важнейшие принципы функционирования государства (принципы

народоправства, демократии, социальной политики); высшие органы государственной власти (форма правления, глава государства, парламент, правительство, их компетенция и сроки полномочий); институты, составляющие конституционно-правовой статус личности (гражданство, права и свободы человека, конституционные обязанности граждан); избирательное право (порядок организации и проведения выборов высших должностных лиц и представительских органов, а также референдумов); символика государства (герб, флаг, гимн, иногда девиз государства); административно-территориальное устройство (форма государственного устройства, автономия, статус территориальных единиц и их взаимоотношения с центром); организация судебной власти, местное управление и самоуправление. Кроме того, многие конституции регулируют вопросы экономики (закрепление частной собственности и принципов рыночного хозяйствования); идеологической жизни (фиксация плюрализма или закрепления какой-либо доминирующей идеологии); межнациональных отношений и официального языка. Подразделение конституционного права на отдельные институты определяет систему дисциплины конституционного права зарубежных стран.

**Субъектами государственно-правовых отношений** являются центральные органы государственной власти и управления, органы конституционного надзора, национальные общности, субъекты федерации, местные органы государственной власти и муниципалитеты, депутаты центральных и местных представительных учреждений, отдельные индивиды. В некоторых странах субъектами государственно-правовых отношений могут быть центральные и местные партийные органы. В обществе существует множество видов конституционно- (государственно-) правовых отношений, складывающихся между различными субъектами. Все эти правоотношения имеют много общих, совпадающих черт, так как они возникают на основе норм, входящих в одну отрасль права.

**Функции конституционного права зарубежных стран.** Изучение конституционного права способствует достижению некоторых целей, что позволяет заметить ряд функций, которые эта наука выполняет:

*Прогностическая функция* состоит в том, что наука конституционного права зарубежных стран вырабатывает способность оценивать и обоснованно прогнозировать государственно-правовое развитие. Изучение этой науки позволяет предвидеть изменения в системе государственных органов и учреждений, моделировать поведение политических лидеров и депутатов, прогнозировать последствия предлагаемых ими решений.

*Прикладная функция.* Конституционная реформа в странах СНГ, включая Украину, представляет собой по большей части процесс и результат заимствования из государственно-правовых систем США, Франции, Германии, Скандинавии. Следовательно, знания о государственном праве этих и других стран способны принести реальную пользу, позволяют применять сложившуюся за рубежом и подтвержденную временем практику.

*Коммуникационная функция.* Контакты с иностранными государствами, их представителями, международное взаимодействие в сфере права порождает спрос на специалистов, способных к юридически корректному поведению в условиях зарубежных правовых систем.

Наука конституционного права зарубежных стран выполняет *познавательную функцию*, способствует полноценной юридической образованности.

Основные принципы конституционного права составляют как бы каркас системы конституционного права и придают ей единую направленность.

В государственном праве можно выявить, во-первых, общие принципы, которые декларируются конституциями:

1. народный суверенитет
2. народное представительство
3. разделение властей

4. равноправие

5. неотчуждаемые, «естественные» права человека.

Эти принципы не формулируют конкретные права и обязанности и не всегда обеспечены правовыми санкциями, однако имеют определяющее значение для многих государственно-правовых норм.

Во-вторых, эти принципы, которые имеют четкую юридическую форму выражения и непосредственно применимы в государственной деятельности:

1. независимость депутатов от избирателей;
2. судебная защита конституционных прав
3. ответственность главы государства и др.

Конституционное право подразделяется на отдельные институты.

*Институт конституционного права* представляет собой совокупность однородных норм, регулирующих определённый вид общественных отношений.

К числу институтов конституционного права относятся такие, как правовой статус человека и гражданина, основы общественного строя, форма правления, избирательное право (в объективном смысле), конституционный надзор и др.

**Государственно-правовые нормы** – это общеобязательные правила поведения, установленные или санкционированные государством в целях охраны и регулирования определенных общественных отношений, которые осуществляются через конкретные права и обязанности и обеспечиваются принудительной силой государства.

## **1.2. Объекты и субъекты государственно-правовых отношений.**

### **Источники конституционного права зарубежных стран**

По сложившейся теоретической традиции структуру правоотношения образуют три составляющие – объект, субъект и содержание.

*Объект – государственно-правовых отношений* – это явление, материальная или духовная реальность, по поводу которой складываются, строятся отношения, регулируемые конституционным (государственным) правом. Участники этих отношений имеют интерес, связанный с конкретными объектами, и в этой связи реализуют свои полномочия, обязанности, соблюдают или нарушают запреты.

К объектам государственно-правовых отношений могут быть причислены разнообразные явления. Такими объектами являются территория, границы, государственная символика, столица, бюджет, деятельность партий и т.д.

*Власть – это свойство отдельных лиц, политических институтов, которое состоит в том, что подвластные считают себя обязанными повиноваться им, так как переживают по отношению к носителям власти чувство долга, солидарности, страха, зависимости, в результате которых возникает мотив подчинения.*

Политическая деятельность, возникающие в ходе ее государственно-правовые отношения есть процесс создания, упорядочения, поддержания и использования мотивов к подчинению.

*Субъекты государственно-правовых отношений* – это лица, сообщества, учреждения, участвующие в деятельности, связанной с политической властью и обладающие правами, полномочиями, обремененные обязанностями и запретами.

К числу субъектов государственно-правовых отношений относятся:

1. Государство, которое может выступать в качестве политического института (носителя власти) и юридического лица (например, в случае участия государства в судебном процессе, когда его действия оспариваются).

2. Народ (нация), обладающий собственным правом на власть – суверенитетом. Если это право не закреплено за народом, его нельзя рассматривать в качестве стороны, участвующей в государственно-правовых

отношениях. Сообщество, не обладающее суверенитетом, является не субъектом, а объектом властных воздействий.

3. Этнические группы, национальные общины, так называемые коренные народы, за которыми могут быть признаны особые права, условия участия в политическом процессе, автономия.

4. Монарх – лицо, обладающее суверенитетом, собственным правом на власть.

5. Общественные, религиозные объединения (ассоциации).

6. Граждане или подданные, которые участвуют в отношениях, связанных с формированием выборных органов власти, обладают политическими правами и притязаниями, несут обязанности.

7. Иностранцы граждане и лица без гражданства, подданные в абсолютных монархиях. Эти лица не обладают формальными правами на участия в национальном политическом процессе, но несут государственно-правовые обязанности. По отношению к этой категории субъектов государство признает и защищает права, имеющие частный характер.

8. Депутаты высших и территориальных представительных органов.

9. Субъекты федерации, административно-территориальные единицы, местные сообщества и их органы управления (муниципалитеты).

10. Иностранцы государства и международные организации.

**Субъектами** государственно-правовых отношений являются центральные органы государственной власти и управления, органы конституционного надзора, национальные общности, субъекты федерации, местные органы государственной власти и муниципалитеты, депутаты центральных и местных представительных учреждений, отдельные индивиды.

Под *содержанием правоотношений* подразумеваются права и свободы, запреты и обязанности, которые реализуют их участники. Назовем некоторые особенности содержания государственно-правовых отношений.

Характер отношений, в которых участвует государство, государственные органы и должностные лица, зависит от используемых ими полномочий. *Полномочия* – это закрепленные законом или обыкновением возможности, обладающие той особенностью, что их использование является обязанностью чиновника и государственного органа. Они должны пользоваться властью, которая за ними закреплена. Иначе они не смогут выполнить возложенные на них функции. Другим субъектам обычно не возбраняется отказ от использования предоставленных им прав. Впрочем, иногда и участие в выборах, использование других прав вменяется в обязанность гражданам. Совокупность полномочий называется компетенцией.

*Источники конституционного права* чрезвычайно разнообразны по форме и по значению в правовом регулировании осуществления государственной власти. Это определяет сложный, а порой и противоречивый характер самого конституционного права.

В правовой доктрине под *источниками права* понимаются внешние формы выражения права. Традиционно выделяют *три группы юридических источников*. Это, во-первых, нормативные правовые акты, во-вторых, обычаи и, в-третьих, судебные прецеденты, а также, иногда, международные и внутригосударственные договоры. Эта схема вполне применима и к конституционному (государственному) праву зарубежных стран. Однако последнему присущи некоторые специфические особенности, которые становятся особенно заметны в последнее десятилетие. В частности, речь идет, во-первых, о таких явлениях, как признание в качестве источника права общих принципов права, и, во-вторых, о все возрастающем значении норм, создаваемых вне пределов национального государства, и даже не всегда с его решающим участием, но тем не менее обязательных для того или иного конкретного государства.

### **1.3. Конституционное право зарубежных стран как наука и учебная дисциплина**

Наука конституционного права изучает государственно-правовые нормы и институты, а также общественные отношения, которые регулируются или должны регулироваться ими. Наука изучает также практику реализации государственно-правовых норм и институтов, стремясь постичь закономерности их развития и дать обоснованные рекомендации законодателю и правоприменителю по совершенствованию и применению соответствующих правоположений.

Таким образом, наука конституционного права зарубежных стран имеет своим предметом изучение процесса формирования, эволюции и реального функционирования институтов и норм конституционного права.

Государственно-правовая наука сравнительно молода, исторически произошло так, что в отличие, например, от науки гражданского или уголовного права наука конституционного права сложилась как самостоятельная дисциплина во второй половине XIX века, а во весь голос заявила о себе только в XX веке.

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

«государство – это я», науке конституционного права нет и не может быть места».

Наука формирует теорию конституционного права, изучая и сравнивая позитивное конституционное право конкретных стран, его реализацию, а также взгляды исследователей. Наша наука ранее основывалась лишь на марксизме-ленинизме, нередко – на псевдомарксистских концепциях, однако для объективного исследования важно использовать достижения различных течений прошлого и нынешнего обществоведения.

Зарубежное конституционное право в сопоставлении с правом отечественным всегда интересовало нашу юридическую науку. Об этом свидетельствует обширный теоретический информационный материал о государственном праве, накопленный отечественной наукой за несколько прошедших десятилетий.

Государствоведение представляет собой науку, без которой осмыслить существо происходящего в зарубежных странах невозможно.

## Литература

*Автономов А.С., Сивицкий В.А., Черкасов А.И.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. / Под ред. А.С. Автономова. – М.: Юриспруденция, 2001. – 400 с.

*Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Юрайт-М, 2001. – 640 с.

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Пашков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Григонис Э.П., Григонис В.П.* Конституционное право зарубежных стран. Курс лекций. – С.-Пб.: Питер, 2002. – 416 с.

*Егинбарян Р.В., Татевосян Э.В.* Конституционное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – 492 с.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник. / Под общ.

Ред. *М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина*. – М.: Норма – Инфра-М, 2000. – 832 с.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник. / Под ред. *В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова*. – М.: ЮНИТИ – Дана, Закон и право, 2001. – 687 с.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каких трёх значениях потребляется термин «конституционное» право зарубежных стран?
2. Почему конституционное право зарубежных стран не является отраслью права?
3. Какие общественные отношения регулирует конституционное право в зарубежных странах?
4. Какие источники конституционного права действуют в государствах, принадлежащих к романо-германской правовой системе?
5. Какие источники конституционного права действуют в государствах, принадлежащих к англо-саксонской правовой системе?
6. Какие источники конституционного права действуют в государствах, принадлежащих к религиозным правовым системам?
7. В чём специфика источников конституционного права стран тоталитарного социализма?
8. Что изучается в рамках общей части конституционного права зарубежных стран?
9. Какие вопросы относятся к особенной части конституционного права зарубежных стран?
10. Охарактеризуйте развитие государственно-правовой науки.

## 2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

### 2.1. Понятие и свойства конституции

Слово «конституция» латинского происхождения, оно ведет свои корни от *constitutio*, что значит – установление, устройство. **Конституция** – *основной закон государства, принимаемый, изменяемый и отменяемый в особом порядке, определяющий общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования представителей органов власти, избирательную систему, права и обязанности граждан. Конституция – основа всего законодательства государства.* Она представляет собой систему правовых норм, регулирующих в обществе наиболее важные отношения – правоотношения по поводу власти и отношения между индивидом и властью.

Конституция в любом государстве – это правовой акт высшей юридической силы, своеобразный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни, главный источник национальной системы права. Конституция на высшем уровне регулирует общественные отношения, связанные с организацией власти, правами и свободами, обязанностями человека и гражданина, формами правления и государственного устройства.

При анализе конституций и характеристик конституционности государства следует различать конституцию в материальном и формальном смысле слова. *Конституция в т. Н. материальном смысле* представляет собой писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые прежде всего провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу.

Однако в материальном смысле термин «конституция» употребляется редко. Гораздо чаще мы говорим о *конституции в формальном смысле (значении)*, т. Е. о законе или группе законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

Различаются также понятия юридической и фактической конституции.

Юридическая конституция, в материальном или формальном смысле, – это всегда определенная система правовых норм, регулирующих определенный круг общественных отношений. Юридическая конституция – основной закон государства, закрепляющий общественно-экономический строй, форму правления и форму государственного устройства, а также правовое положение личности. Юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть.

Фактическая конституция представляет реально существующее состояние регулирования конституционно-правовых отношений в данном государстве.

Расхождение между фактической и юридической конституцией – обычно результат изменения в соотношении политических сил, происшедшего после принятия юридической конституции.

Таким образом, конституция – система правовых норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством, – с другой стороны, а также основы организации самого государства.

***Свойства конституции.*** Конституция обладает целым рядом юридических свойств, характеризующих её место в системе права и роль в обществе. Первым из юридических свойств конституции является её *высшая юридическая сила*, которая проявляется в том, что:

– её нормы всегда имеют перевес над положениями иных законов, а тем более актов исполнительной власти;

– законы или подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в конституции органами и по установленной её процедуре.

Вторым свойством является то, что *конституция занимает центральное место в правовой системе страны*, она является базой, фундаментом всего законодательства. Это в первую очередь значит, что все нормативно-правовые документы должны соответствовать конституции. Более того, нормативно-законодательная база должна разрабатываться на основе конституции. Если какой либо документ противоречит конституции, то он, безусловно, подлежит отмене.

В качестве третьего свойства выделим *повышенную стабильность конституции*. Это свойство тесно связано с предыдущим. Нормальное функционирование органов власти, сама жизнь общества окажутся невозможны, если фундамент законодательства будет подвержен постоянным изменениям.

Четвёртое свойство касается *особенностей конституционно-правовых норм*. В числе статей конституции часто присутствуют декларативные положения, так называемые нормы-принципы. Иногда они не отражают реально существующего положения вещей. Так, например, индийская конституция содержит положения о предоставлении каждому гражданину достаточного питания. В условиях катастрофической нехватки продовольствия в этой стране исполнить такую конституционную норму невозможно. Тем не менее, она продолжает существовать. Смысл подобных норм вытекает из целей, которым посвящено существование конституции. Нормы-принципы призваны зафиксировать некий идеал, конечные стремления общества и государства. Если бы такие конституционные статьи отсутствовали, не было бы стимула стремиться к идеалу.

## 2.2. Классификация конституций

В науке конституционного права существует несколько классификаций конституций зарубежных стран. В их основе лежат различные основания. В первую очередь принято выделять *конституции юридические и фактические*.

*Юридическая конституция* представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть. Однако в ходе практического применения предписаний юридической конституции обстановка меняется. Появляются новые учреждения, принимаются конституционные, органические и обычные законы, существенно изменяющие и дополняющие нормы юридической конституции. Иными словами, складывается на практике такой порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка, предписанного юридической конституцией. Этот реальный порядок осуществления государственной власти называется *фактической конституцией* или конституцией в материальном смысле слова. Фактическая и юридическая конституции могут как совпадать, так и расходиться.

Наиболее устойчивой оказалась самая старая классификация, предложенная еще в прошлом веке и применяющаяся до сих пор. Этот способ разделения конституций на группы в качестве основного критерия выделяет способ объективирования основного закона. В зависимости от того, как объективно выражена во вне воля учредителя, конституции подразделяются на две группы *писаные и неписаные*.

Писаные конституции составлены в виде единого документа, построенного по определенной системе. Обычно писаная конституция состоит из преамбулы, основного текста и переходных положений или сопроводительных приложений.

Писаные конституции можно разделить на два подвида – кодифицированные и некодифицированные. *Кодифицированные* конституции представляют собой единые акты, обладающие всеми признаками основного

закона, содержащие нормативный материал в систематизированной форме. К такому типу относятся конституции Греции 1975 г., Индии 1950 г. России 1993 г. Степень кодифицированности конституций неодинакова. К числу «развернутых» относятся конституции, содержащие детальную регламентацию вопросов, относящихся к сфере конституционного права. Более краткие конституции, содержащие только общие принципы регулирования причисляют к категории «неразвернутых». Примерами являются конституции Франции 1958 г. и Японии 1947 г.

*Некодифицированные* конституции – совокупность нескольких документов, которые обладают всеми признаками основного закона. Совместно они содержат положения, касающиеся всего объема конституционно-правовых вопросов, однако представляют материал в несистематизированной форме. Ярким примером может служить конституция Государства Израиль, состоящая из восьми основных законов, принятых в период с 1950 по 1980 г. Сложным образованием является Конституция Швеции.

В литературе часто встречаются и другие типологии конституций зарубежных государств. Так, в зависимости от формы государственного устройства выделяют унитарные; федеративные конституции. В зависимости от характера политического режима – демократические и реакционные. В зависимости от продолжительности применения – постоянные; временные. По способу изменения конституции делятся на жесткие; гибкие.

### **2.3. Основные черты зарубежных конституций**

Первой писаной стала конституция США 1787 г., явившаяся результатом Войны за независимость. Несколькоими годами ранее были приняты конституции отдельных штатов, составленные по образцу первой из них – Виргинской конституции 1776 г., которой была предпослана «Декларация прав», принятая Конгрессом в 1774 г. Конституция США 1787 г., действующая

с рядом поправок и поныне, закрепила переход от Конфедерации к федеративному государству. Она стала прообразом для конституций, принимавшихся в последующие два столетия. После дополнения Биллем о правах в 1791 г. Конституция США приобрела законченную форму.

В континентальной Европе первые писанные конституции появились во Франции (если не считать польскую конституцию от 3 мая 1791 г., которая фактически появилась под влиянием Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и которая была уничтожена русско-прусской интервенцией).

Первая французская конституция была принята Учредительным собранием в сентябре 1791 г. Введением к этой конституции послужила Декларация прав человека и гражданина 1789 г. Французские конституции отличались недолговечностью: уже в 1793 г. была принята радикально-демократическая якобинская конституция, в 1795 г. – умеренно-консервативная термидорианская, в 1800 г. авторитарная наполеоновская, уничтоженная в 1804 г. Далее были конституционно-монархические конституции 1814, 1830, 1852 гг. и республиканская конституция 1848 г. Ныне действующий основной закон Франции, конституция Пятой республики, – был принят только в 1958 г., сменив конституцию 1946 г.

Среди существенных вех истории конституционализма были основные законы Норвегии (1814) и Бельгии (1831), действующие с изменениями и по сей день. Обе конституции устанавливали классическую парламентскую монархию. В 1812 принята первая конституция Испании, просуществовавшая весьма недолго. Германия получила общенациональную конституцию сразу после объединения в 1871 г. В 1874 г. принята действующая и поныне союзная конституция Швейцарии (заменившая конституцию 1848 г.). В 1876 г. принята первая конституция в Азии – турецкая. В 1889 г. императором была «дарована» своим подданным первая японская конституция, закрепившая практически неограниченную монархию. В 1912 г. в результате революции свою первую конституцию принял Китай. Конституции конца XVIII – начала XX в., за

редким исключением, носили полудемократический или даже антидемократический характер, ограничивая политические права граждан, прежде всего, избирательное, многочисленными условиями или цензами, сохраняя часто сословные привилегии, широкие права монарха.

**Структура конституций.** В основном конституции имеют следующую структуру: 1) преамбула. 2) основная часть: принцип разделения властей; взаимодействие между ветвями власти; права и свободы, а также обязанности человека и гражданина; политико-территориальное устройство государства; социально-экономические разделы. 3) дополнительные (заключительные) и переходные положения.

#### **2.4. Порядок принятия и изменения конституций и конституционный контроль (надзор)**

Первые писанные конституции – американская 1787 года и французская 1791 года были приняты представительными учреждениями, соответственно конвентом (учредительным собранием) и Генеральными штатами (парламентом). И в первом и во втором случае была осуществлена первоначальная учредительная власть. Когда речь идет об осуществлении производной учредительной власти, имеется в виду принятие очередной, а не первой конституции.

Ныне действующая конституция США была принята конституционным конвентом. Этот орган формально не был наделен учредительной властью. 55 делегатов конвента, представлявшие 12 из 13 тогдашних суверенных штатов, объединенных в конфедеративный союз, сами присвоили себе учредительные полномочия. Подписали проект конституции, который затем был направлен Континентальным конгрессом штатам для ратификации. 4 марта 1789 г. она официально вступила в силу. Таким образом, завершенная процедура принятия американской конституции распадается на два этапа: разработка и одобрение

проекта конституции (филадельфийский конвент) и утверждение и ратификация проекта конституции (конвенты штатов).

В новейшей политической практике зарубежных стран принятие конституций представительными учреждениями широко распространено. Осуществление учредительной власти предоставляется как учредительным собраниям, которые специально для этого избираются, так и парламентам, образованным на основании положений предшествующих конституций. В некоторых случаях учредительное собрание лишь разрабатывает и одобряет. Так, конституция IV Республики Франции 1946 года была разработана учредительным собранием и одобрена всенародным голосованием (референдум).

Принятие конституции избирательным корпусом складывается из двух этапов – разработка проекта конституции и окончательное его одобрение, после чего она вступает в силу. Избирательный корпус разработать проект конституции не может.

Принятие конституции односторонним актом исполнительной власти. Проект конституции составляется правительственным аппаратом, без какого бы то ни было участия общественности. Разработанный таким способом проект утверждается и промульгируется главой государства. Впервые октроирование было применено во Франции в 1814 году (конституция Бельгии 1831 г., Канады 1867 г. и др.)

В прошлом довольно распространенным способом принятия конституций было их «жалование» монархом своему народу или *октроирование* (от французского *octroyer* – жаловать, даровать).

Способ принятия конституции имеет огромное значение, так как от него в значительной степени зависит само содержание основного закона. Референдум, как способ принятия конституции, обладает чертами демократизма, так как проект основного закона утверждается избирательным корпусом.

Политический опыт современности свидетельствует о том, что наиболее демократическим способом разработки, принятия и утверждения конституции является ее одобрение всенародным голосованием.

**Действие конституции.** Обычно конституция вступает в действие (в силу) с момента, который указан в ее заключительных положениях, или, реже, в сопровождающем ее принятие особом законе. Переходные положения конституции могут предусматривать, что отдельные ее нормы начинают применяться позднее – обычно по наступлении какого-либо события (выборов и т.п.).

Как правило, конституция вступает в силу на всей территории государства. В случае последующего присоединения к данному государству каких-либо новых его частей, с этого или иного установленного особым актом момента конституция начинает действовать и на их территориях.

**Изменение конституций.** По способу изменения, внесения поправок и дополнений конституции зарубежных стран также подразделяются на две группы. Жесткие конституции изменяются и дополняются в особом порядке, более сложном, чем тот, который принят для обычной законодательной процедуры. Если парламентские законы принимаются простым (50 % кворума + 1) большинством голосов, то для принятия поправок и дополнений к конституции устанавливается в самом основном законе особая процедура. По общему правилу конституция изменяется в том же порядке, в каком она была принята. Гибкие конституции изменяются и дополняются в том же порядке, что и обычные парламентские законы. Никаких особых процедур для этого случая не предусмотрено, так как отсутствует сам писанный текст основного закона. К этому типу относятся конституции Великобритании и Новой Зеландии.

**Понятие конституционного контроля и надзора.** Функция защиты прав и свобод осуществляется органами конституционной юрисдикции путем использования трех основных форм их деятельности: посредством абстрактного, конкретного и индивидуального контроля за соответствием

конституции и закрепленным в ней правам и свободам человека и гражданина законов и иных нормативных актов, а также судебных и административных решений.

*Контроль* – система отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменять акты подконтрольного органа.

*Надзор* – система отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку, и самое большее, может приостановить действие его акта, но отменять или исправлять должен сам поднадзорный орган.

Конституционный контроль – любая форма проверки на соответствие (непротиворечие) конституции актов и действий органов публичной власти, а также общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных для участия в осуществлении публичной власти.

Конституционный контроль возможен только там, где действует писанное право, в том числе писанные конституции, положения которых обладают более высокой юридической силой по сравнению с любыми другими национальными и местными правовыми положениями.

*Контролируются* – обычные законы на непротиворечие конституционным (органическим), законы принятые на референдуме, внутригосударственные договоры, акты исполнительной власти, акты самоуправления.

Проверка соответствия национальных законов международным договорам.

Контроль актов и действий общественных объединений, на которые государство возложило определённые властные функции (палата производителей определённых товаров может выдавать сертификаты и допускать при этом дискриминацию).

Контроль на создание и деятельность политических общественных объединений, политических партий.

Контроль – проверка на соответствие конституции действий должностных лиц – Президент, члены правительства, верховным судьям.

Конституционный контроль осуществляется и в форме *индивидуальной или коллективной жалобы*, которая предусматривает наделение индивида – субъекта прав и свобод человека, а также различных объединений граждан, юридических лиц правом подавать в конституционный суд жалобы о нарушениях их прав и свобод законами, нормативными актами, судебными решениями. Конституционная жалоба выступает как важное правовое средство защиты индивида от произвола государства.

**Органы конституционного контроля.** В зависимости от конституционных решений такими органами могут быть а) глава государства, парламент, правительство, суды общей юрисдикции, административные суды.

б) специализированные органы конституционного контроля, которые бывают либо судебными (например, конституционная юстиция во многих европейских странах), либо квазисудебные органы (например, Конституционный совет во Франции и ряде других стран).

Конституционный контроль, осуществляемый президентом, парламентом, правительством и подомными им органами, именуется иногда политическим, ибо указанные органы осуществляют политическую деятельность.

Специализированные судебные органы конституционного контроля часто обладают также иными полномочиями – реализуют конституционную ответственность высших должностных лиц государства, выступают в качестве избирательных судов, дают официальное толкование конституции и т. д.

В ряде мусульманских государств органы конституционного контроля состоят из обычных мусульманских юристов, всё законодательство проверяется в таких странах на предмет соответствия его критериям ислама.

**Виды конституционного контроля.** *Предварительный* – акт проверяется до его вступления в силу (закон после принятия парламентом).

*Последующий* – распространяется на действующие, официально опубликованные законы.

*Внутренний* – проводится органом, который издаёт акт.

*Внешний* – иным органом Внутреннего контроля, носит консультативный характер. Этот вид контроля обычно – последующий.

*Консультативный* – решение по этому контролю обладает морально, а не юридической силой, юридически оно никого не обязывает и не связывает.

*Постановляющий* – решение общеобязательно: если оно объявляет акт соответствующим конституции никакие претензии к нему в этом плане больше не принимаются, если же акт объявлен неконституционным, то теряет юридическую силу.

*Обязательный* – акт обязательно подвергается конституционному контролю, обычно предварительному.

*Факультативный* – осуществляется только в случае заявленной инициативы уполномоченного субъекта.

*Абстрактный* – означает проверку конституционности акта или нормы вне связи с каким-либо делом.

Абстрактный контроль предусматривает возможность подачи запроса в конституционный суд о конституционности принятых законов и других нормативных актов независимо от их применения в конкретных правоотношениях. Цель этого вида контроля – соблюдение законодателем конституции и ее положений, регулирующих права и свободы человека в процессе принятия нормативно-правовых актов. Правом такого запроса наделяются обычно высшие органы исполнительной власти в лице президента, премьер-министра, группы депутатов парламента, органы исполнительной власти субъектов федерации и автономных государственных образований, что отражает принцип разделения властей. В отдельных странах вопрос о конституционности может быть поставлен по собственной инициативе органа конституционного контроля (Австрия, Франция).

*Конкретный контроль*, иногда именуемый инцидентным, предусматривает, что вопрос о конституционности подлежащего применению закона ставится, рассматривается и решается только в связи с конкретным судебным разбирательством. Наиболее широко этот вид контроля используется в странах с децентрализованной системой конституционного контроля, где все суды правомочны сами решать вопрос о конституционности применяемой ими нормы права. Конкретный контроль также действует и в ряде стран континентального права, где существует централизованная система конституционного контроля, осуществляемого специализированными органами квазисудебного характера. Централизованная система исходит из того, что суды общей юрисдикции не осуществляют контроль за соответствием нормативно-юридических актов конституции. Здесь общие суды могут только ставить вопрос о конституционности нормативных актов перед конституционным судом в виде запроса в связи с рассмотрением конкретного судебного дела и лишь в этих пределах обеспечивать соответствие закона конституции (Италия, Австрия, ФРГ и др.)

*Полный* – охватывает всю систему общественных отношений, урегулированных конституцией.

*Частичный* – распространяется лишь на определённые сферы общественных отношений – права человека и гражданина, федеративные отношения.

*Формальный* – проверяется соблюдение конституционных условий и требований, относящихся к изданию акта.

*Материальный* имеет дело с содержанием акта и соответствие этого содержания положениям конституции.

***Американская система конституционного контроля.*** При этой системе – неконституционность законов и др. актов проверяют суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел (конкретный последующий контроль).

Если суд признает, что закон неконституционен и дело дойдет до Верховного суда, решение последнего по вопросу о конституционности закона обязательно для всех судов. Неконституционный закон лишается судебной защиты, утрачивает юридическую силу (США, Аргентина, Япония).

В некоторых странах контроль осуществляет только верховный суд.

**Европейская система.** Предполагает учреждение специальных судебных или квазисудебных органов конституционного контроля. Конституционный суд в Италии, конституционный трибунал в Польше, конституционный совет, Федеральный конституционный Суд в Германии.

## Литература

*Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Учебное пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.

*Рулин Д.В.* Сравнительный анализ конституций двух мировых держав. // Конституционное и муниципальное право. – 2000. – № 1.

*Чиркин В.Е.* Контрольная власть. // Государство и право. – 1993. – № 4.

*Субботин В.Н.* Государственное право зарубежных стран (Общая часть). Курс лекций. – Донецк: ДИЭХП, 2002. – 120 с.

*Тихомиров Ю.А.* Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юридическая литература, 1994. – 136 с.

*Чудаков М.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Мн.: Харвест, 1998. – 784 с.

*Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, 1997. – 264 с.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте юридическое понятие конституции.

2. Перечислите основные свойства конституции.
3. Какие задачи в обществе решает конституция?
4. Как происходит принятие конституций?
5. На каких принципах основывается классификация конституций?
6. В чем отличие писаных и неписаных конституций?
7. Какие конституции называют кодифицированными?
8. Что такое жесткие и гибкие конституции?
9. Какова типичная структура конституций зарубежных государств?
10. Опишите иерархию нормативно-правовых документов.

### **3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ**

#### **3.1. Понятие гражданства, способы приобретения и утраты гражданства**

Правовой статус личности включает совокупность прав и свобод человека и гражданина, отраженных в нормах всех отраслей действующего права.

Основы правового статуса личности – конституционно закреплённые права и свободы. Они составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод.

Причины, по которым одни права закрепляются конституционно, другие – в текущем законодательстве, не произвольны. Можно выделить факторы, от которых зависит выбор той или иной формы закрепления прав и свобод:

1. Значимость данного конституционного права и данной свободы для человека и общества.

Конституция закрепляет те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для отдельного человека, так и в целом для общества, для государства. То есть основные права и свободы.

Для человека они являются необходимыми предпосылками обеспечения условий достойного и свободного существования личности; естественного права на участие в решении вопросов устройства и управления тем обществом, членом которого он состоит; экономических и социальных условий, необходимых ему для удовлетворения жизненно насущных материальных и духовных потребностей.

Для государства, общества значимость конституционного закрепления прав и свобод выражается в том, что именно их реализация необходима для претворения в жизнь сущностных свойств государства как демократического и правового.

Кроме того, само существование государства, общества обеспечиваются совокупной деятельностью людей во всех сферах их жизнедеятельности – политической, экономической, духовной. Так без реализации права на свободу предпринимательства не могла быть создана экономическая среда, без реализации избирательных прав граждан – невозможно формирование структур управления обществом.

1. Поэтому основные права и свободы не только признаются государством, но и защищаются им как необходимое условие его существования.

2. Изначальный или производный характер принадлежности человеку данного права и данной свободы. Конституции демократических государств устанавливают, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Именно такого рода права и свободы закрепляются конституционно.

3. Присущие основным правам и свободам особые юридические свойства, специфика их реализации. Эти свойства проявляются в следующем:

а) конституционные права и свободы составляют ядро правового статуса личности, лежат в основе всех других прав и свобод, закрепляемых иными отраслями права. Так, все права, вытекающие из норм трудового права,

базируются на конституционных положениях о труде; права, закрепленные в нормах отрасли права социального обеспечения, – на соответствующем конституционно закрепленном праве. Все права и свободы граждан в той или иной сфере жизни производны от основных прав и свобод, поэтому последние являются главными в характеристике правового положения личности.

б) основные права и свободы адресованы самому широкому кругу субъектов. Они закрепляются за каждым человеком и гражданином либо за каждым гражданином. Все другие (не основные) права и свободы, устанавливаемые нормами других отраслей права, увязываются с обладанием лицом различными статусами - рабочих и служащих, собственников имущества, нанимателей жилой площади, покупателей, истцов, ответчиков и т.д.

в) характерной чертой основных прав и свобод является их всеобщность. Они равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека, для каждого гражданина. Признавая то или иное право основным, государство исходит из возможности осуществления его всеми. Этим обуславливается процесс расширения основных прав и свобод по мере создания соответствующих социально-экономических предпосылок.

г) основные права и свободы граждан отличаются от других прав и свобод основанием возникновения. Единственным таким основанием является принадлежность к гражданству определенного государства. Они не связаны с осуществлением гражданином своей правосубъектности и присущи всякому гражданину как субъекту права. Это свидетельствует о том, что основные права и свободы выражают главные связи человека с государством, его статус как гражданина.

д) основные права и свободы гражданина не приобретаются и не отчуждаются по его волеизъявлению. Они принадлежат ему в силу гражданства, неотделимы от его правового статуса и могут быть утрачены только вместе с утратой гражданства.

е) основные права и свободы характеризуются особым механизмом реализации. Все другие права и свободы могут стать достоянием человека и гражданина в процессе реализации его правоспособности через участие в конкретном правоотношении. Основные же права и свободы выступают в качестве предпосылки любого правоотношения в конкретной сфере, постоянного, неотъемлемого права каждого участника правоотношения.

ж) специфической чертой основных прав и свобод являются особая юридическая форма их закрепления. Они фиксируются в правовом акте государства, имеющем высшую юридическую силу, - в Конституции.

Указанные выше признаки характеризуют понятие основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина – это его неотъемлемые права и свободы, принадлежащие ему от рождения (в надлежащих случаях в силу его гражданства), защищаемое государством, составляющие ядро правового статуса личности.

### **3.2. Общая характеристика института прав и свобод граждан**

*Понятие и источники прав человека.* Главными элементами правового статуса являются права, свободы и обязанности. Содержание прав, свобод и обязанностей, как правило, базируется на единстве и сочетании общественных и личных интересов и, в конечном счете, определяется реальными общественными отношениями. Конституции и другие нормы конституционного права зарубежных стран провозглашают права и свободы самого различного характера и содержания. Эта категория получила название права человека. Они представляют естественные неотчуждаемые социальные блага и возможности, принадлежащие личности в силу рождения. Кроме того, принято выделять права гражданина, которые связаны с фактом гражданства и представляют собой права личности как участника политического сообщества.

Естественный характер прав гражданина вытекает из того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве с точки зрения современной теории конституционализма является народ. Каждый человек, будучи частью народа, от природы наделен и пользуется правами.

Источниками права прав человека, прежде всего, следует назвать международные документы, поскольку именно в них сформулированы общепризнанные стандарты в области защиты свободы и интересов личности. Международно-правовое регулирование прав человека осуществляется на основе следующих документов:

- Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.;
- Европейской Конвенцией о правах человека (1950);
- Международных пактов об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах (приняты в 1966, вступили в силу после необходимой ратификации в 1976);
- Заключительным Актом Соперничания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1 августа 1975).

Действие международных правовых норм проявляется в том, что они должны использоваться, когда возникают сложности в толковании норм национального законодательства, т. е. для уяснения смысла и содержания законодательства с тем, чтобы применение законодательных актов не приводило к нарушению общепризнанных принципов и норм международного права и, как следствие, – к нарушению прав человека.

Международные нормы также могут явиться гарантией защиты от принятия законодателем норм, нарушающих права человека, особенно с учетом того, что в последнее время предложения о принятии таких норм звучат довольно часто. Примером могут быть предложения возродить для борьбы с этим злом долговые тюрьмы и ввести для недобросовестных должников уголовное наказание в виде лишения свободы, которые высказываются в

России и других странах СНГ. Прямого конституционного запрета для осуществления таких мер в законодательстве постсоветских государств нет. Однако эти предложения противоречат ст. 11 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой записано: «Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство».

### **3.3. Классификация прав и свобод и обязанностей граждан**

***Личные права и свободы.*** Личные права и свободы предоставляются человеку как физическому лицу вне зависимости от того, является он гражданином данной страны или нет. Западная теория часто рассматривает эту категорию прав и свобод как естественную, дарованную человеку не государством, а природой или Богом. На практике эти права и свободы также носят позитивный характер, так как они имеют юридическую силу только тогда, когда порядок их применения устанавливается законом. Довольно многочисленные личные права и свободы можно условно подразделить на две основные группы: права и свободы, защищающие человека от произвола со стороны других лиц, и права и свободы, защищающие человека от произвола со стороны государства.

***Политические права.*** Основная задача политических прав состоит в том, что они определяют правовое положение лица в системе общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственной власти. Наиболее широким кругом политических прав и свобод наделяются только граждане.

Система политических прав и свобод граждан состоит из двух взаимосвязанных подсистем. Первая из них включает в себя права граждан, содержащие правомочия по участию в организации и деятельности государства

и его органов. Сюда относят избирательное право; право на референдум; право петиций.

Вторая группа субъективных прав и свобод, входящих в систему политических, состоит из правомочий, представляющих собой неотъемлемые права граждан, целью реализации которых является активное участие индивида в жизни общества. К ним относятся свобода слова и печати; свобода союзов; свобода собраний.

Важнейшим политическим правом является избирательная правосубъектность гражданина, состоящая из активного и пассивного избирательного права, открывающая для граждан не только возможность участвовать в формировании представительных учреждений, но и проводить в них своих представителей. Более подробно избирательное право будет рассмотрено в разделе, посвященном институту выборов.

Особое значение имеет группа прав, обеспечивающих свободу выражения мнений. В эту группу входит свобода слова, печати, право на получение информации, а также свобода распространения информации. Для современного общества главными являются правоотношения по поводу создания, передачи, хранения и использования информации. Как правило, в рамках национальных правовых систем на конституционном уровне регулирование этих отношений начинается с принятия закона о свободе информации. В 1966 г. такой закон был утвержден в Соединенных Штатах. В 1970 г. их примеру последовали Норвегия и Дания. В 1978 г. аналогичный закон был принят во Франции, в 1993 г. в Швейцарии, а в 1994 г. – в Бельгии. При этом свобода трактуется как отсутствие ограничений на сбор, хранение и распространение любой информации, за исключением определенной в соответствующем законе тайны. Это право дополняется защитой конфиденциальных сведений и возможностью свободно ознакомиться с информацией о себе в государственных органах.

**Социально-экономические права.** Важнейшим из этих прав является *право на владение и распоряжение частной собственностью*. Оно принадлежит каждому человеку и является одним из краеугольных камней свободы личности, а также – одной из основ конституционного строя.

Следующая категория – *трудовые права и свободы*. Эта группа прав и свобод включает свободу труда; право на труд и на защиту от безработицы; право на забастовку; право на отдых. Трудовые права и свободы защищают человека от произвола работодателей, дают возможность отстаивать свое достоинство и интересы. Эти права распространяются и на лиц, не имеющих гражданства. Это положения соответствуют ст. 23 Всеобщей декларации прав человека.

*Право на защиту от безработицы* предполагает обязанность государства проводить экономическую политику, способствующую, по возможности, полной занятости, а также бесплатно помогать гражданам, не имеющим работы, в трудоустройстве.

*Право на забастовку* увязывается с правом на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения. Забастовка – это остановка работы работниками для оказания давления на работодателя с целью удовлетворения их экономических требований. Забастовка не свидетельствует о желании работников разорвать трудовой договор, а потому неправомерный запрет забастовки рассматривается как форма принудительного труда. В соответствии с конституцией, а также с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах право на забастовку реализуется в соответствии с законом. Поэтому закон вправе запретить забастовку в ряде отраслей хозяйства (транспорт, общественное обслуживание и др.). Однако этот запрет касается не всех работников отрасли, а только тех, чье прекращение работы может нанести вред здоровью других лиц, безопасности государства и т.д. Устанавливать запрет на этих основаниях может только суд.

*Право на отдых* имеет каждый человек, но для тех, кто работает по трудовому договору (т.е. лиц наемного труда), конституция обычно гарантирует определенную продолжительность рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска (ежегодный отпуск предоставляется всем работникам с сохранением места работы должности и средней заработной платы продолжительностью). Наиболее подробно данное право отражено в конституциях стран Латинской Америки. Кроме того, оно является традиционным объектом внимания конституций стран тоталитарного социализма.

Другой не менее важной категорией прав и свобод человека является *защита материнства, детства и семьи*. Всеобщая декларация прав человека в ч. 3 ст. 16 констатирует: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» из общего конституционного положения вытекают семейные права граждан, и, прежде всего – определенные права матери и ребенка.

Конституционное *право на жильё* выражает сущность системы удовлетворения жилищных потребностей общества, т. е. оно является сущностным правом, фундаментальным. Право граждан на жилище может быть сведено к трем юридическим возможностям: стабильное, устойчивое, постоянное пользование жилым помещением во всех разновидностях жилищного фонда; улучшение жилищных условий в домах всех разновидностей жилищного фонда; обеспечение здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека (последнее вытекает из норм международного права).

Охрана здоровья – комплексный институт, который включает подготовку медицинских кадров, многочисленные социальные, организационные, экономические, научно-медицинские, санитарно-эпидемиологические и профилактические меры, которые обязано проводить государство в интересах своих граждан. *Право на охрану здоровья* как раз означает исполнение всей

совокупности этих обязанностей. Право граждан на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи.

*Право на медицинскую помощь* – субъективное право человека на лечение в поликлиниках, больницах и специальных медицинских учреждениях. Медицинская помощь включает профилактическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособий по временной нетрудоспособности.

*Право граждан на благоприятные условия жизни* предполагает реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологических решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, право на возмещение ущерба.

*Право на свободу во всех сферах творческой деятельности* означает недопустимость вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только на основании судебного решения, а авторы подобных произведений, как и органы, публикующие их, несут уголовную ответственность. Гарантией права на свободу творчества в средствах массовой информации является установление недопустимости цензуры.

*Право на участие в культурной жизни* означает, что каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности.

### **3.4. Гарантии осуществления и соблюдения прав и свобод граждан, роль омбудсменов в защите прав человека**

*Значение конституционных гарантий.* Права, как бы ни были они широко декларированы, не представляют реальной ценности без твердых гарантий их реализации. Людям, населяющим огромную территорию постсоветского пространства, данное утверждение особенно понятно и близко. «Великая Сталинская Конституция», провозглашавшая самые широкие права за всю историю человечества, на самом деле была величайшей фикцией в мире, ибо трудно найти государство, где права человека попирались бы более цинично и жестоко, чем в стране «развитого социализма».

Конституционные гарантии реальны лишь тогда, когда они надежно подкреплены механизмом их реализации. Механизмом гарантий прав человека и гражданина можно считать систему правовых средств, определенных конституцией – это государственные правоохранительные органы, судебная система, общественные организации по защите прав человека и гражданина и др.

Право на защиту – это, прежде всего, материальное субъективное право правоохранительного характера, возникшее в момент нарушения субъективного права потерпевшего, вытекающего из конституции.

*Юридический механизм* защиты человеком своих прав – это активная связь носителя прав на защиту и правоохранительного органа, обязанного защитить эти права.

***Виды конституционных гарантий прав и свобод.*** Система гарантий прав и свобод человека предусматривает создание условий экономического, политического организационного и правового характера, а также способов и методов, обеспечивающих реальную фактическую защиту этих прав. Данная система имеет сложную структуру.

Во-первых, это *общие гарантии*, охватывающие всю совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на практическое осуществление прав и свобод граждан, на устранение возможных причин и преград на пути осуществления гражданами своих прав и свобод.

Во-вторых, это *специальные юридические гарантии*, правовые средства и способы, при помощи которых реализуется, защищаются права и свободы граждан, устраняются нарушения прав и свобод, восстанавливаются нарушенные права.

Общие гарантии прав и свобод подразделяются (классифицируются) на

- экономические;
- политические;
- организационные.

*Экономические гарантии* конституционных прав и свобод заключаются в способе производства, экономическом устройстве общества, которые обеспечивают неуклонный рост продуктивных сил на основе и защиты всех форм собственности. Согласно избранной модели развития это социально-ориентированная рыночная экономика. Создавая высокий материальный достаток, она тем самым обеспечивает экономическую независимость личности в обществе. Экономическая свобода граждан и их объединений заключается в реальной возможности выбора форм предпринимательской деятельности и беспрепятственного осуществления таковой.

*Политические гарантии* это политическая система государства, главного организатора системы осуществления и защиты, прав человека, власти народа, осуществляемой непосредственно и через органы государственной власти

местного самоуправления. Политические гарантии обеспечиваются правом граждан на свободу объединений в политические партии и общественных организации для осуществления и защиты своих прав и свобод, а также правом граждан на участие в управлении государственными делами, в референдумах. Избирательное предусматривает право свободно избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В числе политических гарантий возможность обращаться за защитой своих прав к уполномоченному Верховной Рады Украины и в международные правозащитные организации.

*Организационные гарантии* это систематическая организаторская деятельность государства и всех ее органов, должностных лиц, общественных организаций по созданию благоприятных условий для реального пользования гражданами своими правами и свободами. К таким гарантиям следует отнести существование четкой системы взаимосвязи человек – государство. Она проявляется в хорошо налаженном механизме проверки жалоб граждан и быстрого реагирования на них и многом другом.

*Юридические гарантии* это придание государством формальной (юридической) общеобязательности тем условиям, которые необходимы для того, чтобы каждый человек мог воспользоваться своими конституционными правами и свободами.

Юридические гарантии устанавливаются государством в Конституции, нормах текущего законодательства. Их цель – реальное обеспечение максимального осуществления гражданами своих прав и свобод с помощью правовых методов.

*Право на судебную защиту* свидетельствует, что провозглашенные конституциями права и свободы – не просто декларация о намерениях, не простой лозунг, а принципиальные положения, которые государство намерено реализовывать. Судебная защита – это гарантия осуществления прав и свобод, которая существует во всех демократических государствах. Основанием для

судебного оспаривания могут быть не только противозаконные действия и акты, а так же и бездеятельность государственных и самоуправленческих органов и должностных лиц.

Принципиально новым средством защиты прав человека является институт *омбудсмана*, куда можно обращаться в случае необходимости. Кроме того, когда использованы все национальные средства защиты своих прав, существует возможность обратиться в международные судебные учреждения или организации, членом или участником которых является государство.

*Право на возмещение материального и морального ущерба.* Имеются в виду случаи причинения ущерба должностными лицами государственного и местного самоуправления при осуществлении ими своих должностных обязанностей. Ущерб может быть материальным и моральным и причиняться путем принятия незаконных решений, совершением незаконных действий и бездеятельностью упомянутых лиц. Аналогичные положения содержатся и в административном Кодексе. Подобные спорные вопросы разрешает суд.

*Право на знание каждым своих прав и обязанностей* является важной демократической гарантией прав и свобод. В советские времена существовало значительное количество так называемых закрытых правовых актов, которыми устанавливались обязанности людей, о которых они даже не были проинформированы. Речь идет о том, что государство обязано информировать своих граждан, ибо незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение.

*Право на юридическую помощь.* Это право логическим образом вытекает из права на судебную защиту. Его история восходит к 6 поправке к Конституции США, которая впервые юридически закрепила это право. Сегодня оно рассматривается как неотъемлемое право гражданина. Основное содержание этого права заключается в том, что все граждане в равной степени обладают правом на защиту, в его осуществлении могут пользоваться услугами адвоката. Роль адвоката в этом отношении чрезвычайно высока, так как он дает

гражданам консультации по правовым вопросам, представляет их интересы в административных учреждениях, в досудебном следствии и в суде. Именно адвокат способен добиться неукоснительного соблюдения процессуальных прав гражданина.

*Принцип недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина.* Никому не дано право по своему изменять, а тем более ограничивать права и свободы гражданина и человека без соответствующего указания об этом в законе. В конституциях перечислены права, которые не могут быть ограничены даже в военное время. К ним относятся – право на жизнь, право на обращения, на жилище и т.п.

*Гарантии правосудия.* Законы и иные нормативные акты обратной силы не имеют. Закон, смягчающий ответственность имеет обратную силу.

*Никто не обязан выполнять заведомо преступные распоряжения и приказы.* Этот принцип направлен на воспитание умного волевого человека, который способен объективно оценить каждое, идущее сверху распоряжение и лишь после этого исполнять его.

Речь идет об очевидности, понятности для всех преступности приказа какого либо органа или лица, которые могут оказаться не в поле зрения соответствующих органов, наблюдающих за законностью.

Следует учесть, что это не рекомендация, а юридическая норма, предусматривающая ответственность, как за издание такого приказа, так и за его исполнение.

Принципом правосудия является так же и положение о том, что *никто не может быть привлечен к ответственности дважды за одно и то же правонарушение.*

*Презумпция невиновности.* Человек является не виновным, пока его вина не доказана в приговоре суда. Никто не должен доказывать свою невиновность. Даже признание виновным своей вины, не освобождает суд от доказывания ее объективными доказательствами. Все сомнения толкуются в пользу

обвиняемого (примеры неправосудных приговоров – Вышинский и его принцип "Признание – царица доказательств").

*Определение статуса человека в процессе правосудия.* Речь идет о праве личности на отказ от дачи показаний на себя, своих членов семьи или близких, праве на защиту в процессе досудебного расследования, а так же судебного следствия и о статусе осужденного. Осужденный пользуется всеми правами человека и гражданина за исключением ограничений, определенных законом по приговору суда.

## Литература

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Пашков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Маркидантов А.В.* Сравнительная характеристика конституционной и гражданской правоспособности личности. // Российский юридический журнал. – 2000. – № 3.

Общая теория прав человека. / Рук. авт. колл. и отв. ред. *Е.А. Лукашева.* – М.: НОРМА, 1996. – 510 с.

*Потанина С.В.* Права женщины в системе прав человека: международный и национальный аспекты. – М.: ИГПАН РФ, 2000. – 255 с.

*Потанина С.В.* Некоторые аспекты взаимоотношения государства и религии за рубежом. // Журнал российского права. – 2001 – № 4.

Права человека. Учебник. / Отв. ред. *Е.А. Лукашева.* – М.: Норма – Инфра-М, 1999. – 573 с.

*Смирнова Е.С.* Особенности правового регулирования вопросов многогражданства странами Латинской Америки. // Государство и право. – 2001. – № 6.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое гражданство?
2. Назовите и опишите принципы получения гражданства.
3. В чем разница юридического статуса гражданина и лица без гражданства?
4. Дайте определение прав и свобод индивида.
5. Чем отличаются права и свободы?
6. Перечислите и раскройте содержание личных прав и свобод.
7. Перечислите и раскройте содержание политических прав и свобод.
8. Перечислите и раскройте содержание социально-экономических прав и свобод.
9. Какие обязанности несут граждане?
10. В чём состоят юридические гарантии прав человека?

## 4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### 4.1. Конституционно-правовое регулирование статуса политических партий

**Понятие политической партии.** В обществе всегда существует многообразие интересов: экономических, политических, идеологических, религиозных, культурных и т.д., и чем полнее данные группы представляют их в политическом процессе, тем большее влияние общества на принятие политических решений. Одной из форм своевременного выявления и реализации политических интересов определенных групп и отдельных граждан общества являются общественно-политические движения и политические партии.

В обыденном смысле слова под политической партией понимают группу единомышленников, стремящихся к общей цели. Сам термин «партия» дословно означает часть, группа. С юридической точки зрения такая группа должна характеризоваться постоянством состава, устойчивостью структуры, самостоятельностью. Объединение граждан создается для того, чтобы совместно выражать согласованную волю. Общая цель такой группы обязательно подразумевает влияние на принятие политических решений путём включения представителей этой группы в состав органов власти. Наиболее характерными видами партийной деятельности являются участие в избирательном процессе и парламентской деятельности. Точное правовое определение политической партии дается в соответствующих законах конкретных стран и отличается значительной вариативностью.

***Институализация политических партий.*** В настоящее время можно выделить два основных метода регулирования правового статуса и порядка деятельности политических партий – внешний и внутренний.

Внешний метод регулирования осуществляется посредством принятия конституций, обычных парламентских законов и вынесения судебных решений. В ряде конституций, принятых после второй мировой войны, содержатся положения, касающиеся политических партий. Степень детализации и определенности этих положений различна, но само их наличие представляет совершенно определенную специфическую черту современного конституционализма.

В ст. 49 конституции Италии 1947 года сказано: «Все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики». В более консервативной конституции Японии 1947 года о политических партиях в ст. 21 сказано менее определенно: «Гарантируется свобода собраний и объединений, а также свобода слова, печати и всех иных форм выражения мнений». Согласно ст. 21

основного закона ФРГ, партии «содействуют формированию политической воли народа».

Конституционные положения представляют собой основу для законодательной регламентации деятельности политических партий. Наиболее типичным примером в этом отношении является закон о партиях ФРГ 1967 года.

**Функции политических партий.** Наиболее наглядно природа политической партии проявляется через ее функции. Первая функция политических партий состоит в том, что они выступают средством борьбы за обладание правительственной властью в центре и на местах между отдельными соперничающими группами.

Различные социальные группы остро заинтересованы в использовании высших органов государственной власти и муниципалитетов (в федеративных государствах – также органов власти и управления субъектов федерации) для своих целей.

Вторая функция политических партий состоит в том, что они принимают важнейшее участие в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата. Выборные органы власти и управления как в центре, так и на местах (президенты, парламенты, представительные органы субъектов федерации, муниципальные советы и др.) создаются при непосредственном участии политических партий. Именно они подбирают кандидатов на выборные должности и проводят избирательные кампании. Таким образом, партии являются учреждениями, в рамках которых воспитываются политические лидеры и государственные деятели. Иными словами, они готовят те кадры, из числа которых формируются правящие элиты.

Далее следует выделить функцию социального представительства. Всякая политическая партия является выразителем определенных социальных интересов, опирается в своей деятельности на конкретные социальные группы

и слои, является их представителем на политической арене. В недалеком прошлом многие партии стремились подчеркнуть свою социальную базу в названии: Польская объединенная рабочая партия, Болгарский земледельческий союз и др. В той или иной степени это стремление было позаимствовано у пролетарских партий многими буржуазными партиями Западной Европы. В настоящее время (с 60 – 70-х годов XX столетия) практически ни одна партия не имеет в качестве своей базы лишь один какой-нибудь социальный слой. Каждая партия стремится объединить по возможности широкие слои общества и представляет различные социальные группы. Западногерманские социал-демократы провозглашают себя партией всего народа. Аналогично поступают и другие социал-демократические партии Западной Европы. Изначально была ориентация на более широкую социальную базу у конфессиональных партий – ХДП в Италии, ХДС/ХСС в ФРГ и др. Успех может быть обеспечен только той партией, которая будет выражать не узкогрупповые, а общенациональные интересы, что отражается и в самом названии многих партий – народные, национальные и т.д.

Также важна функция политической социализации, то есть включение личности в мир политики, влияние на формирование ее ценностных ориентаций, социальных и политических установок, навыков общественно-политической деятельности. Цель социализации – обеспечение стабильности и преемственности в развитии общества.

Следующая функция политических партий состоит в том, что они принимают прямое или опосредствованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри- и внешнеполитического курса государства. Правящие партии через свои руководящие органы, правительства и парламентские фракции непосредственно участвуют в принятии политических решений и их реализации.

Оппозиционные партии предлагают альтернативные решения, которые могут стать правительственными в случае изменения политической ситуации.

Таким образом, партии активно воздействуют на принятие органами государственной власти и управления политических решений, которые, будучи преобразованы в соответствующие нормативные акты, приобретают обязательную силу. Партийная система превращается в существенный фактор формирования законодательных органов, правительств, а также глав государств, средство воздействия на их деятельность.

**Организационная структура политических партий.** Организационная структура современных политических партий достаточно разнообразна и зависит от целого ряда факторов, в числе которых первостепенное значение имеют специфика самих партий, их исторические особенности и национальные традиции.

Существуют два основных метода построения партий, которые получили почти всеобщее распространение. Соответственно им по организационной структуре принято различать организационно оформленные и организационно неоформленные партии.

Организационно оформленные партии имеют централизованный партийный аппарат, который рекрутируется из числа партийных функционеров, рассматривающих свою политическую деятельность как профессию. В этих партиях существует организационная связь между партией и ее членами. Член партии получает партийный билет, уплачивает партийные взносы и подчиняется всем дисциплинарным требованиям, предусмотренным партийным уставом.

К числу таких партий можно было либерально-демократическую партию Японии, Христианско-демократический союз ФРГ, Австрийскую народную партию, партию центра Швеции, ИНК и некоторые другие.

**Классификация политических партий.** Возможны различные подходы к классификации политических партий. Например, партии в зависимости от стиля общения между партийными лидерами и рядовыми членами делятся на *авторитарные* и *демократические*. В зависимости от того, в какой мере они

представляют различные слои общества, партии делятся на *интегративные*, то есть представляющие все или многие слои общества, и *представительские*, то есть те, члены которых представляют один социальный слой или класс. К *идеологическим* относят партии, преследующие цель изменить жизнь в соответствии со своими идеалами, к *прагматическим* – преследующие конкретные политические цели. В соответствии с другими критериями партии делятся на массовые и кадровые, мобилизующие, патронажные, классово-сословные и др. Рассмотрим некоторые из них более подробно.

*Массовые и кадровые партии.* Массовые партии имеют сложную организационную структуру и весьма многочисленных последователей. Преимущественным источником финансирования являются членские взносы. Между последователями партий существует постоянная и тесная связь. Значительное внимание эти партии уделяют идейно-воспитательной работе. Руководство в партии принадлежит профессиональным политикам, партийной бюрократии. Центр партийной власти находится не в парламенте, а в самой партии. Массовые партии пользуются реальным влиянием в политической системе, где они действуют. КПСС являлась массовой партией, сюда же надо отнести большинство западноевропейских социал-демократических партий. Кадровые партии немногочисленны, состоят из пользующихся авторитетом деятелей (Республиканская и Демократическая партии США). Членство в такой партии аморфно, отсутствует механизм приема, нет фиксированных членских взносов. Кадровые партии действуют преимущественно в период предвыборных кампаний.

*Мобилизующие партии.* Их цель – мобилизовать население на выполнение каких-либо задач. К этой категории относилось большинство партий бывших социалистических государств.

*Патронажные партии* создают преимущества для лидера и его окружения.

*Классово-сословные партии* направляют свою деятельность на

защиту интересов определенных социальных слоев или групп.

По отношению к существующей действительности партии подразделяются на консервативные, реформистские и революционные в зависимости от того, намереваются ли они сохранить ее, частично изменить или преобразовать радикальным образом.

Есть партии с *индивидуальным* или *коллективным членством*, когда прием в партию осуществляется опосредованно, через другие организации, например профсоюзы (Лейбористская партия Великобритании).

По месту в политической системе партии можно разделить на *правящие* и *оппозиционные*. Есть партии *парламентские* и *внепарламентские*, *легальные* и *нелегальные* или *полулегальные*.

По характеру политических действий можно выделить *умеренные*, *радикальные* и *экстремистские* партии.

По месту в политическом спектре различают партии *левые*, *центристские*, *правые*.

Предложенные критерии классификации нельзя рассматривать в качестве застывших схем, тем более что одна и та же партия может быть рассмотрена под различными углами зрения, классифицирована по разным основаниям. Например, она может одновременно быть правящей и массовой с жесткой организацией.

***Основные виды партийных систем.*** Партийные системы зарубежных стран отличаются значительным разнообразием, что объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и иных особенностей, свойственных каждому государству. Для этих стран при демократическом режиме характерно наличие нескольких политических партий.

Социальной основой многопартийности является само общество, состоящее из различных социальных и иных институционализированных групп с противоречивыми интересами. Каждая социальная и иная группа может быть представлена на политической арене соответствующей партией или партиями.

Многочисленные варианты многопартийной системы можно подразделить на следующие основные группы.

*Многопартийные системы без монополюсующей партии.* При этой форме многопартийности ни одна партия не располагает абсолютным большинством в парламенте и поэтому вынуждена идти на различного рода политические союзы с целью создания коалиционного правительства.

Типичным примером в этом отношении является партийная система Италии. До 1993 г. там существовал ряд партий, старейшими из которых были республиканская партия, созданная в 1832 г. (в ней состояли в свое время Дж. Гарибальди и Дж. Мадзини) и либеральная партия, основанная в 1845 г. Наиболее влиятельной была христианско-демократическая партия, опиравшаяся на поддержку Ватикана и широко использовавшая в своей идеологической деятельности социальную доктрину христианства.

*Многопартийные системы с монополюсующей партией.* При этой форме абсолютное парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийные правительства.

Многопартийная система такого типа существует, например, в Мексике, где господствующее положение в парламенте занимает Институционально-революционная партия.

*Двухпартийные системы.* Они представляют собой своеобразную разновидность многопартийности, которая возникла в ряде зарубежных стран при различных обстоятельствах. Для двухпартийных систем наиболее типичной отличительной особенностью является монополюсующее господство на политической арене двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти. Одна из этих партий выступает в роли правящей, другая – оппозиционной. Время от времени они меняются местами. Подобная система создает серьезные препятствия для формирования других партий.

*Однопартийные системы.* Они существуют в странах с авторитарными политическими режимами, где многопартийность ликвидирована и установлена монополия одной партии (Габон, Заир, Камерун и др.).

#### **4.2. Организация и порядок проведения выборов в зарубежных странах**

*Понятие и виды выборов.* Под *выборами* следует понимать установленную законом государственно-правовую процедуру, во время которой граждане отдают свои голоса за кандидата или партию, в результате чего их воля формирует выборный (представительный) орган власти или в результате этого избирается (занимает свой пост) конкретное должностное лицо – президент, мэр города, судья и т.д. К этому определению можно добавить, что выборы будут полноценными и реальными лишь при условии, что в конкурентной борьбе участвовали два и более кандидата или несколько партий.

В зависимости от того, кого выбирают, выборы делятся на *парламентские, президентские, муниципальные.*

В зависимости от способа волеизъявления граждан (избирателей) выборы делятся на *прямые и не прямые.*

Прямые выборы – такие выборы, когда между избирателем и кандидатом, за которого он голосует (либо между избирателем и партией), нет никаких промежуточных инстанций, нет промежуточных ступеней. Избиратели непосредственно избирают конкретного человека на определенный пост.

Прямыми выборами избирают в ряде стран главу государства – президента. Например, существуют прямые выборы президента во Франции, Египте, ряде стран СНГ. Прямые выборы обычно применяются при избрании нижних палат парламентов. Главный признак нижней палаты именно в том, что она избирается прямыми выборами. В некоторых странах прямыми выборами

избираются обе палаты. К примеру, Палата представителей и Сенат США избираются прямыми выборами, то же относится к Бельгии, Италии и другим странам.

*Непрямые выборы* – такой вид выборов, при котором воля избирателей не прямо реализуется, а опосредуется волей группы выборщиков, либо реализуется через действующий избирательный орган. Непрямые выборы – это такие выборы, которые имеют промежуточную ступень. Существует два вида непрямых выборов: косвенные выборы и многоступенчатые.

*Косвенные выборы* – это такие выборы, когда посредством волеизъявления избирателей создается специальная коллегия выборщиков (доверенных лиц), которые потом от имени избирателей уже непосредственно сами избирают конкретное должностное лицо. Косвенные выборы были введены «отцами-основателями» американской конституции, которые полагали, что основная масса граждан США в то время не была подготовлена для того, чтобы избирать президента, и может ошибиться в этом деле. Граждане, по их мысли, должны были избрать специальных людей – выборщиков, которые потом выберут самых достойных. Такая система существует в США до сих пор.

*Многоступенчатые (многостепенные) выборы* – это нечто иное, чем косвенные, поскольку в качестве выразителя воли граждан выступает не коллегия выборщиков, а постоянно действующий орган: местный совет, парламент или одна из палат парламента. Так, например, принято считать, что многоступенчатыми выборами избирается президент Италии, потому что он избирается коллегией, состоящей из членов нижней палаты парламента.

Например, в КНР Всекитайское Собрание Народных Представителей – китайский парламент – избирается не непосредственно гражданами, а нижестоящими собраниями народных представителей. То есть люди, избранные в один орган, избирают потом своих представителей в другой орган.

Выборы также делятся на очередные и внеочередные. *Очередные* выборы – такие выборы, которые проводятся после истечения определенного срока полномочий данного органа, т.е. срока, установленного в законе. Выборы могут быть и *внеочередными (досрочными)*. Они проводятся до истечения срока полномочия представительного органа или должностного лица. Если это касается должностного лица, то причина одна – вакансия должности. Например, должность президента или премьер-министра освобождается в связи с тем, что президент умер, ушел в отставку либо был отрешен от должности в результате процедуры импичмента. Тогда, поскольку появилась вакансия, проводятся внеочередные (досрочные) выборы.

Внеочередные выборы, если это касается коллегиального органа (например, парламента), проводятся, чаще всего в тех странах, где возможен досрочный роспуск парламента. Тогда, после процедуры досрочного роспуска, назначаются досрочные выборы и избирается новый состав парламента.

Выборы бывают ещё дополнительными и частичными. *Дополнительные выборы* могут проводиться и не проводиться: это зависит от того, есть ли вакансии в коллегиальном органе. То есть они проводятся тогда, когда члены парламента выбывают из его состава в силу болезни, смерти или добровольной отставки. Дополнительные выборы проводятся в тех округах, где произошла утрата депутата. В основном это характерно для стран с многочисленными парламентами. Например, в Великобритании (где 659 членов нижней палаты), обычно 1-2 раза в год собирают несколько этих вакансий (5, 6, 10) и в тех избирательных округах, где произошла утрата депутата, проводят дополнительные выборы по пополнению общего числа депутатов до нужного количества. Это делается для того, чтобы все округа были представлены и все граждане имели своих представителей в парламенте.

*Частичные выборы*, в отличие от дополнительных, – выборы регулярные, обязательные и предусмотренные законодательством. Частичные выборы проводятся в целях частичного обновления (ротации) коллегиального

выборного органа. Частичные выборы, например, проводятся каждые два года при частичном обновлении Сената США. Сенатор США избирается на 6 лет, но сенаторы не избираются все одновременно, а каждые 2 года переизбирается 1/3 Сената. Таким образом, американцы избегают опасности одновременной смены всех членов верхней палаты. Они считают, что более разумно заменять эту палату по частям.

***Понятие избирательного права.*** Избирательное право есть совокупность юридических норм, закрепляющих права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия. Термин «избирательное право» имеет два значения:

– *в объективном смысле* – это система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Объективное избирательное право регулирует избирательную систему в широком смысле. Обычно предметом избирательного права считаются связанные с выборами общественные отношения, в которых прямо или косвенно участвуют граждане;

– *в субъективном смысле* – это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления. Оно представляет собой комплекс конкретных прав лица, среди которых особо следует выделить активное и пассивное избирательное право в связи с политическими правами человека и гражданина.

Избирательное право и порядок определения результатов выборов являются составными частями избирательной системы.

*Избирательная система* представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих принципы, на основе которых осуществляются выборы, права граждан избирать и быть избранными, устанавливающих ответственность депутатов и других выборных лиц за свою деятельность перед избирателями,

определяющих порядок организации и проведения выборов и регулирующих отношения, возникающие в процессе формирования органов государственной власти, осуществления взаимоотношений избирателей с депутатами и иными избираемыми ими лицами.

***Основные принципы избирательного права.*** Принципы избирательного права – это те условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительно народным волеизъявлением. Выделим основные принципы.

Принцип *всеобщего избирательного права* означает, что избирательные права (или хотя бы активное избирательное право) признается за всеми взрослыми и психически здоровыми людьми. Это максимум возможного и разумного, который практически нигде не достигается. Всеобщность означает отсутствие дискриминации по каким-либо основаниям (пола, национальности и др.), то есть невозможность отстранения от выборов каких-либо граждан или групп населения.

Применение *принципов прямого или косвенного избирательного права* или их определенное сочетание зависят от порядка формирования выборного органа.

Прямое (непосредственное) избирательное право означает право избирателя избирать и быть избранным непосредственно в выборный орган или на выборную должность. Этот принцип действует в подавляющем большинстве случаев на выборах нижних палат парламентов, иногда верхних палат – в США, Италии, Польше, президентов – в Мексике, Австрии, Болгарии, практически повсеместно при выборах органов местного самоуправления.

Косвенное (многоступенчатое) избирательное право означает, что избиратель выбирает лишь членов коллегии, которая затем уже избирает выборный орган. Такой коллегией может быть государственный или самоуправленческий орган, нижестоящий, по отношению к выбираемому. Косвенные выборы могут иметь две ступени и более. Двухступенчатыми

выборами избираются, например, президент США, Совет штатов Индии, трехступенчатыми – подавляющая часть Всекитайского собрания народных представителей.

Принцип *равного избирательного права* предполагает равную для каждого избирателя возможность воздействовать на результаты выборов. Он представляет собой следствие и одно из важнейших проявлений конституционно гарантируемого равноправия граждан. Равенство избирательного права обеспечивается прежде всего наличием у каждого избирателя одинакового числа голосов. В зависимости от избирательной системы у каждого избирателя число голосов может быть больше, чем один. Поэтому важно, чтобы у всех избирателей их было поровну. Например, на парламентских выборах в Германии каждый избиратель имеет по два голоса, а на выборах представительных органов местного самоуправления в Баварии – по три. Кроме того, необходимо, чтобы все голоса имели равный вес, т. е. равное влияние на результат выборов. Это достигается обеспечением единой нормы представительства: на каждого депутата должно приходиться одинаковое число жителей (иногда избирателей).

Принципу равного избирательного права противоречит *плюральный вотум* (буквально – множественное голосование). Согласно этому принципу одни избиратели могут иметь в зависимости от обстоятельств больше голосов, чем другие.

Принципу равного избирательного права также противоречат *куриальные выборы*, которые заранее делят избирателей на группы – *курии* (например, по национальному, религиозному, сословно-кастовому и другим признакам) с заранее установленным числом мандатов, предоставляемых каждой из этих групп. Например, в Китае особую курию представляют собой военнослужащие НОАК, которые имеют особое представительство в собраниях народных представителей, в Ботсване, Гамбии, Сьерра-Леоне создаются особые избирательные курии для родоплеменных вождей.

В некоторых странах допускаются отклонения от принципа равного избирательного права, имеющие целью гарантировать представительство таких групп общества, которые иначе могут его не получить. Такое специальное представительство имели 25 из 150 стран, сообщивших соответствующие данные Межпарламентскому союзу.

*Принцип тайного голосования* состоит в исключении внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя. Смысл его в гарантии полной свободы этого волеизъявления.

*Принципы свободного участия в выборах и обязательный вотум* связаны с активным избирательным правом.

*Принцип альтернативности* предполагает выдвижение как минимум двух кандидатов на выборную должность либо участие в избирательном процессе как минимум двух политических партий. Снятие участниками избирательного марафона своих кандидатур так, что остаётся лишь один кандидат или политическая сила в демократическом государстве ведёт к невозможности провести выборы. В странах тоталитарного социализма и сверхпрезидентских республиках переходного периода власти поощряют ситуацию, при которой в избирательном бюллетене существует лишь одна позиция.

***Правовое регулирование избирательной кампании.*** Избирательная кампания регламентируется в минимальных размерах. В нормативных актах могут закрепляться чисто формальные моменты, касающиеся размещения рекламных щитов и плакатов, печатание избирательных материалов во время избирательной кампании может ограничиваться каким-то процентом от общей печатной площади газет. Может регламентироваться время выступлений по радио и телевидению. В некоторых странах время на радио и телевидении распределяется пропорционально числу мест в парламенте, полученных на предыдущих выборах (такой порядок существует в Австрии и Германии).

***Характеристика, особенности и виды мажоритарной избирательной системы.*** Мажоритарная система относительного большинства – это система, при которой избранным считается тот кандидат, который получил наибольшее число голосов, т. е. больше голосов, чем любой из его соперников. При этой системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании: если проголосовал хотя бы один избиратель, то выборы действительны. Если же выдвинут один кандидат на место, он считается избранным без голосования. Недостаток этой системы в том, что пропадает большое число голосов политических партий малых и средних по своему влиянию. Вместе с тем такая система обеспечивает партии-победителю значительное большинство в парламенте, позволяющее при парламентарных и смешанных формах правления формировать устойчивое правительство. Данную систему применяют в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента 43 государства, в том числе США.

*Мажоритарная система абсолютного большинства* – это система, которая для избрания требует абсолютного большинства голосов, т. е. более половины общего их числа. Такое исходное общее число может исчисляться тремя способами: от общего числа зарегистрированных избирателей; от общего числа поданных голосов, от общего числа поданных действительных голосов.

*Мажоритарная система квалифицированного большинства* – это система, при которой избранным считается кандидат (список кандидатов), получивших квалифицированное большинство голосов. Квалифицированное большинство устанавливается законом и превышает большинство абсолютное. Эта система применяется редко, так как еще менее результативна, чем система абсолютного большинства. Например, в Чили палата депутатов избирается по двухмандатным избирательным округам. Партия, собравшая 2/3 от общего числа действительных голосов, получает оба мандата от округа.

***Особенности пропорциональной избирательной системы.*** Главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в

том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

При пропорциональной системе создаются большие многомандатные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов; чем больше округа, тем отчетливее проявляются преимущества пропорциональной системы. Выборы, проводимые по пропорциональной системе, являются строго партийными. Каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, и избиратель голосует за список своей партии целиком, хотя в ряде случаев ему предоставляется возможность определить свое отношение к кандидатам в самом списке. После того как избиратели выразили свою волю, а голоса подсчитаны, определяется избирательный метр, или квота, т.е. наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата. Квота может определяться как для каждого округа в отдельности, так и для всей страны в целом. Простейший способ определения квоты был предложен около ста лет назад английским ученым Т. Хэрмом. квота ( $Q$ ) определяется посредством деления общего числа поданных по данному округу голосов ( $X$ ) на количество подлежащих распределению мандатов ( $Y$ )

Применяются два основных правила, согласно которым производится распределение мандатов внутри партийного списка.

Правило «связанных списков» сводится к тому, что порядок расположения кандидатов в списке определяется самой партией. Избиратель голосует за весь список.

Правило «связанных списков» позволяет партии протащить в парламент любого кандидата, поставив его во главе списка в том округе, в котором она имеет гарантированное число голосов. При этом избиратель лишен

возможности определить свое отношение к кандидатам, так как он голосует за партию, а не за лиц.

Правило «свободных списков» ликвидирует этот недостаток. Оно позволяет избирателю, проголосовавшему за весь список целиком, выразить свое отношение к кандидатам, проставив против их имен цифрами или иным способом свои предпочтения. Пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение в представительном органе действительного соотношения политических сил.

***Основные избирательные цензы.*** Возрастной ценз – это установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется лишь по достижении определенного возраста.

Ценз оседлости представляет собой устанавливаемое государством требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определенного времени. Для получения активного избирательного права на парламентских выборах требуется постоянное проживание в соответствующем избирательном округе (США – 1 мес., ФРГ – 3 мес., во Франции – 6 мес., в Канаде – 12 мес.). В ряде стран ценз оседлости не детализируется и сводится к общему требованию иметь постоянное жительство. В некоторых странах ценз оседлости выражен в косвенной форме.

Имущественный ценз в неприкрытой, откровенной форме встречается сейчас редко, однако отсутствие прямых имущественных ограничений «компенсируется» другими цензами, которые фактически играют ту же роль. Существует целый ряд других способов и методов лишения избирательных прав. В некоторых странах лишаются избирательных прав военнослужащие. Кое-где применяются различного рода «моральные цензы». В ряде стран фактически и юридически лишились избирательных прав «цветные» и некоторые другие национальные меньшинства.

### 4.3. Понятие и виды референдумов

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

Референдумы обычно подразделяют на общенациональные, проводимые в пределах всей государственной территории, и местные, проводимые в отдельных субъектах федерации или административно-территориальных единицах. Общепринятым является деление референдумов на конституционные и законодательные. Предметом конституционного референдума является либо проект новой конституции, либо конституционная реформа или поправки к конституции (Франция, Япония, Швейцария). Предметом законодательного референдума может быть либо проект закона, либо уже вступивший в силу закон.

В особую группу обычно выделяют консультационные референдумы, которые проводятся с целью выяснения воли избирательного корпуса при решении важных международных вопросов (вступление в ООН Швейцарии, вступление в НАТО Испании, вступление в ЕЭС и дальнейшее пребывание в нем Великобритании).

Референдумы подразделяют также на обязательные и факультативные. К первой группе относятся референдумы, необходимость проведения которых предусмотрена основным законом. В литературе выделяют и иные виды референдумов в зависимости от времени их проведения, обязательной силы и иных обстоятельств.

Часто вопрос, поставленный на референдум, считается одобренным, если за него было подано большинство действительных голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании. Иными словами, сколько приняло участие избирателей, не так уж важно, а важно, чтобы большинство из

принявших участие одобрили поставленный вопрос. Такой порядок, например, установлен федеральным конституционным законом Австрии.

### Литература

*Ковлер А.И.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. – М.: Институт государства и права РАН, 1997. – 216 с.

*Тохян Ф.* Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнительно-правовое исследование). – Ереван: Мхитар Гош, 1998. – 320 с.

*Чиркин В.Е.* Правовое положение политических партий: российский и зарубежный опыт. // Журнал российского права. – 1999. – № 3.

*Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – 288 с.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте юридическое определение политической партии.
2. Какие функции выполняют политические партии?
3. Назовите типы политических партий.
4. Что такое избирательное право в объективном и субъективном смысле?
5. Перечислите и охарактеризуйте стадии избирательного процесса.
6. Дайте понятие избирательной системы.
7. В чём сущность мажоритарной избирательной системы?
8. Что представляет пропорциональная избирательная система?
9. Какие особенности имеет смешная избирательная система?
10. Что такое референдум?

## 5. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### 5.1. Понятие формы государства

Форма государства - это его устройство, выражающееся в характере политических взаимоотношений между людьми, между людьми и государством, между государством и людьми в процессе управления ими (политический режим), в способах организации высших органов государственной власти (форма правления) и в административно-территориальном делении государства (форма территориального устройства).

*Государственно-правовой принцип разделения властей.* В основе концепции разделения властей на эти относительно самостоятельные ветви власти лежат определенные функции, которые вытекают из основной сущности государства – осуществления политической власти.

*Законодательная власть* осуществляет исключительное право издавать нормативные акты, обладающие высшей, после конституции, юридической силой – законы. Кроме того, законодательной власти принадлежит право принятия бюджета и финансовых законов, а также право контроля за деятельностью исполнительной власти – правительства. В парламентских странах исполнительная власть несет ответственность перед законодательной. Органом законодательной власти является парламент. Иногда под законодательной властью понимают только полномочие высших органов государственной власти издавать законы.

*Исполнительная власть* – власть правоприменительная, на которую возлагаются функция исполнения принимаемых парламентом, т.е. законодательной властью, законов. Исполнительная власть формально независима от законодательной власти, которая, тем не менее, считается главенствующей, первой властью. Конституции обычно содержат положения о том, что исполнительная власть принадлежит либо Президенту – главе

государства, и правительству (в так называемых президентских республиках), либо главе государства (в парламентских странах). Реальная роль главы государства в процессе осуществления полномочий исполнительной власти в парламентских странах сугубо номинальна. В современную эпоху фактическое значение исполнительной власти далеко выходит за рамки, установленные и теоретически, и самими конституциями. Исполнительная власть не только свободно толкует законы, но и сама весьма активно осуществляет полномочия законодательной власти, будучи главным источником законодательной инициативы (право внесения законопроектов в законодательные учреждения в соответствии с установленной процедурой) и результативно влияя на законодательную деятельность парламента.

*Судебную власть* можно охарактеризовать как полномочия судов, т.е. реализуемые судами возможности и способности воздействия на поведение людей и социальные процессы. Судебную власть характеризует, прежде всего, правосудие, т. е. особая государственная деятельность, призванная решать жизненные вопросы с позиции права. Она специально приспособлена для того, чтобы во всех случаях торжествовали ценности права, чтобы достигались справедливость и истина, обеспечивались гарантии всех лиц, участвующих в юридических делах.

Правосудие есть как бы само право в действии, в процессе реализации. Суд стал существенным фактором в формировании, развитии, совершенствовании права. Суд, при отсутствии закона и правовых обычаев, является главной силой в формировании особой формы позитивного права, источником судебных прецедентов, того, что также называется «правом судей».

Со временем доктрина разделения властей продолжала развиваться. Кроме трех перечисленных стали выделяться также другие ветви власти. В современной теории конституционного права насчитывается разное количество ветвей власти. В подобных построениях есть своя логика. С одной стороны, здесь проявляется богатство жизни, которое трудно свести к каким-то заведомо

узким рамкам. С другой, можно сказать, что, выделяя «новые» ветви, теоретики отражают особенности регионов, к которым относятся их страны.

Можно сделать вывод, что успешное функционирование ветвей власти невозможно без их взаимозависимости и взаимодействия. Поэтому современная концепция организационно-правовой структуры власти все чаще получает новое звучание: единство, разделение, взаимный контроль и взаимодействие властей.

Этот тезис в новейший период конституционализма все чаще находит отражение в государственной доктрине, хотя в качестве общего принципа он почти нигде не зафиксирован.

Формы государства весьма разнообразны. Среди главнейших причин разнообразия форм государства можно назвать следующие:

1. Историческая традиция развития национальной государственности. Так, устойчивость монархических форм правления в таких странах, как Великобритания, Швеция, Япония, объясняется наряду с прочим тем, что монархия в этих государствах существовала на протяжении многих столетий.

2. Исторические особенности становления самой национальной государственности. Например, принятие такими странами, как США, ФРГ, Швейцария, Аргентинская Республика, Мексиканские Соединенные Штаты, федеративной формы государственного устройства объясняется историческими условиями возникновения самого государства, а не национальными моментами.

3. Принятие той либо иной государственной формы объясняется также национальным составом населения данной страны. Именно эти обстоятельства обусловили установление федерации в таких многонациональных государствах, как, например, Индия.

4. Избрание той или иной государственной формы в молодых странах, освободившихся от колониальной зависимости, в значительной степени зависело от влияния метрополии. Неудивительно, что во многих бывших колониях Великобритании (Тринидад и Тобаго, Ямайка, первоначально в

Индии, Пакистане) после провозглашения независимости бала установлена монархическая форма правления, в то время, как бывшие колонии республиканской Франции в подавляющем большинстве своем стали республиками (Республика Кот-д'Ивуар, Верхняя Вольта (ныне Буркина-Фасо), Габон, Дагомея, Исламская Республика Мавритания).

## **5.2. Форма государственно-территориального устройства**

*Унитарная форма* характерна для небольших (так как небольшая территория легко управляема с помощью обычных административных методов), чаще всего однопациональных (из-за отсутствия необходимости осуществления права каждого народа на самоопределение и самостоятельное государственное строительство), а также для монархических государств (в связи с традициями). Примерами могут служить Польская республика, Италия, Япония и др. Кроме того, унитарная форма государственного устройства характерна для государственных образований, являющихся субъектами какой-либо федерации. Так, любая республика в составе Российской Федерации является государством с унитарной формой правления.

Унитарное государство, как правило, отличается достаточно высокой степенью централизации. (Беларусь, Финляндия, Италия, Польша, Греция, Турция и др.).

*Федеративное государство.* Это союзное государство, части которого (штаты, земли, округа) обладают государственным суверенитетом, который, однако, не нарушает целостность всего союзного государства. Эти части принято именовать субъектами федерации. Они обладают собственным законодательством, особой судебной системой, самостоятельными органами управления. Вместе с тем на территории субъектов федерации действуют также общегосударственные институты, обеспечивающие функционирование федеративного государства как единого целого. Федерализм

предполагает определенную децентрализацию власти и разделение полномочий, обеспечивающий единство и целостность государственно-правовой структуры с автономностью составляющих ее частей.

Для федерации характерны следующие признаки:

1) существование общих для всего государства высших органов государственной власти и управления и одновременно высших органов государственной власти и управления в субъектах федерации;

2) возможность установления так называемого "двойного гражданства", т. е. гражданин каждого из субъектов одновременно является гражданином федерации;

3) две системы законодательства: общефедеральная и каждого субъекта, однако устанавливается приоритет общегосударственных актов над актами субъектов по вопросам, отнесенным к ведению федерации и по вопросам совместного ведения;

4) субъекты федерации могут иметь свою судебную систему наряду с высшими судебными органами федерации;

5) двухканальная система налогов, что предполагает наряду с общефедеральными налогами и налоговую систему субъектов федерации.

В настоящее время в мире насчитывается более двух десятков федеративных государств. Они образованы по разным основаниям, имеют различное устройство, различную степень развития и др. (Российская Федерация, США, ФРГ, Индия, Бельгия, Австрия, Швейцария, Мексика, Канада и др.). Различают федерации, построенные по национальному и территориальному признакам.

**Конфедерация** возникает, как правило, на недолгий срок, для решения каких-либо общественных целей (объединение усилий в той или иной сфере человеческой деятельности: внешней или внутренней политике, военном деле, культуре или искусстве, экономике и др.). Как правило, конфедерация не имеет собственных органов управления; чаще всего создаются консультативные,

наблюдательные или контрольные органы.

Исторически эта форма сложилась вместе с федерацией, но на практике встречалась и встречается крайне редко. Конфедерация фактически представляет переходную форму государственного устройства, и поэтому её существование, как правило, охватывает сравнительно короткий временной промежуток.

Примерами кратковременных недолговечных государственных конфедеративных объединений могут быть Объединённая Арабская Республика – союз Египта и Сирии, существовавший с 1958 г. по 1961 г., а также созданная в 1982 г Сенегамбия – конфедерация западноафриканских государств Сенегала и Гамбии. К середине 80-х гг. Сенегамбия фактически прекратила существование как единый государственный организм.

Вышеперечисленные три формы государственного устройства являются основными, однако еще существует особая форма ассоциированного государственного объединения, именуемая содружеством. Здесь суверенные, независимые государства выступают по отношению к объединениям в качестве «ассоциированных участников».

Эта форма показала свою жизнеспособность в Западной Европе в виде Европейского Сообщества. При существовании экономических предпосылок (общего рынка) и единой правовой среды (создаваемой, в частности, судом ЕС в Люксембурге), происходит углубление государственной интеграции, что может выразиться в переходе к конфедеративному государственному устройству, а то и к федеративному государственному образованию (интеграционные процессы последних лет в рамках Европейского Сообщества говорят о том, что его страны шаг за шагом приближаются к уровню государственной интеграции, характерной для федерации). Близок к конфедерации союз России и Беларуси.

### 5.3. Форма правления в зарубежных странах

Форма правления является комплексным конституционно-правовым институтом и представляет собой систему высших органов государственной власти и способ (порядок) их взаимодействия. Таким образом, когда мы говорим о форме правления, речь идет не только о республиканском или монархическом строе, но и конкретном типе каждого из них: президентской, полупрезидентской, парламентарной и т. д. республике, абсолютной, дуалистической, парламентской монархии.

Основными признаками *абсолютной монархии* являются:

- отсутствие документов конституционно-правового характера, а также органов, ограничивающих компетенцию монарха;
- ликвидация или полный упадок представительных учреждений;
- юридически не ограниченная власть монарха;
- наличие в распоряжении монарха постоянной армии, полиции, разветвленного бюрократического аппарата.
- власть в центре и на местах принадлежит уже не крупным феодалам, а чиновникам, назначаемым монархом. При чем центральная бюрократия оттесняет феодалов от непосредственного осуществления власти и на местах.

***Конституционная монархия*** – форма правления, при которой власть монарха значительно ограничена представительным органом, что определяется утверждаемой им конституцией, изменить которую монарх не в праве.

Парламентская монархия характеризуется следующими признаками:

- правительство формируется из представителей партии или партий, победивших на выборах в парламент;
- лидер партии, обладающей большинством депутатских мест, становится главой правительства;
- в законодательной, исполнительной и судебной сферах власть монарха, являясь символической, фактически отсутствует;

- законодательные акты принимаются парламентом;
- правительство ответственно только перед парламентом.

**Дуалистическая монархия** в современном мире практически не встречается. Только Иордания, Марокко, Таиланд и Непал имеют некоторые черты такой монархии. Эта разновидность монархии, характеризующаяся двойственностью государственной власти, имеет следующие признаки:

- правительство формируется монархом независимо от партийного состава в парламенте;
- правительство формально несёт двойную ответственность – перед монархом и парламентом, но реально подчиняется, как правило, воле монарха;
- монарх при этом выражает интересы феодалов, а парламент – интересы буржуазии и других слоёв населения;
- в стране создаётся и действует двухпалатный парламент, причём нижняя палата избирается населением по курιαльной системе, а все или часть депутатов верхней – назначаются монархом;
- глава государства наделён правом законодательной инициативы.

Подобная форма правления существовала в кайзеровской Германии с 1871 по 1918 гг., а также в монархии Габсбургов (с 1867 по 1918 год). Принято считать, что существование дуалистической монархии отражает процесс перехода от абсолютизма к демократической форме устройства в государстве.

**Республиканская форма правления** сложилась только в Новое время, её утверждение было одним из результатов буржуазных революций конца XVIII столетия. Республика с точки зрения сторонников естественного права и приверженцев либеральных идей выступает как законченная в формально-юридическом смысле, наиболее прогрессивная и демократическая форма правления.

Все республиканские конституции, кроме коммунистических, можно выстроить в своеобразную непрерывную «цепочку», представляющую собой плавный, постепенный переход от формы «чистого» парламентаризма к другой

крайней суперпрезидентской форме. Эта «цепочка» имеет больше «звеньев», чем есть в традиционной классификации. Формально-юридическим (главным) критерием расстановки конституции в этой «цепочке» является соотношение ролей и статуса парламента, президента и правительства: независимость президента, характер и направление ответственности правительства, объем полномочий парламента. В качестве дополнительного можно взять те же показатели, рассмотренные через призму складывающейся конституционной практики.

В соответствии с этими критериями в новейших конституциях можно выделить шесть основных республиканских форм правления (шесть типов республики). Эти типы выстраиваются в «цепочке» в следующей последовательности:

- «чисто» парламентская республика;
- «гибридная» парламентская республика («четвертьпрезидент-ская»);
- полупрезидентская республика;
- «гибридная» президентская республика;
- «чистая» президентская республика (западного и восточного подтипов);
- суперпрезидентская республика.

Все шесть перечисленных конституционных моделей являются именно типами, так как представлены далеко не единичными примерами среди всех действующих конституций.

#### **5.4. Форма государственного режима**

В научной литературе существует несколько определений государственного режима и представлений о нём. Одни из них незначительно отличаются друг от друга. Другие вносят весьма существенные коррективы в традиционно сложившееся о нем представление.

Другим, близко примыкающим к традиционному, определением государственного режима может служить рассмотрение его как системы или совокупности форм, методов, средств и способов властвования, «через которые государственная власть легитимирует свое существование и функционирование».

**Понятие политического режима.** Понятие политического режима является ключевым для формирования представлений об основных системах власти. Характеристика политического режима в любой отдельно взятой стране дает подлинную картину принципов организации политической жизни общества. В политической практике часто встречаются пример, когда демократическое по форме государство является совсем не демократическим по содержанию и, наоборот, авторитарное по форме государственное устройство является по своему характеру демократическим.

Понятие политического режима включает в себя ряд основных критериев:

- характер и мера осуществления власти;
- механизм формирования власти;
- взаимоотношения общества и власти;
- роль и значение негосударственных и неполитических организаций и структур;
- характер существующих в обществе запретов;
- роль идеологии в жизни общества;
- характер политического лидерства;
- соотношение прав и свобод граждан;
- положение средств массовой информации;
- роль политических партий;
- соотношение между законодательной и исполнительной властью;
- роль и значение органов подавления;
- тип политического поведения.

**Классификация политических режимов.** Наиболее общим принципом типологии режимов является деление их на демократические и авторитарные, все

остальные рассматриваются как их модификации. Кроме того, существуют и другие подходы. Наиболее распространенной является классификация, согласно которой все режимы делятся на:

- тоталитарные;
- авторитарные;
- демократические.

Также выделяют еще ряд промежуточных или переходных типов.

***Тоталитарный режим.*** Его название происходит от латинского *totalis* - весь, полный, целый. Характеризуется тем, что вся власть сосредоточена в руках какой-либо одной группы (обычно партии), уничтожившей в стране демократические свободы и возможности возникновения политической оппозиции, полностью подчинившей жизнь общества своим интересам и сохраняющей свою власть благодаря насилию, военно-полицейскому террору и духовному порабощению населения.

Власть осуществляет полный контроль над всеми средствами массовой информации, свободный доступ к информации отсутствует. Тоталитарное общество может существовать только как абсолютно "закрытое" общество. Любое сопоставление с внешним миром для него опасно, ибо оно строится не только на принуждении, но и на убеждении в том, что это общество самое "правильное", лучшее в мире. Знакомство с внешним миром разрушает царство мифов, срывает пелену и тем самым подрывает его устои.

***Авторитарный режим*** (название происходит от латинского *autoritas* - власть, влияние) характеризуется режимом личной власти, диктаторскими методами правления..

Среди ученых до сих пор продолжаются споры по вопросу о соотношении авторитарного и тоталитарного режимов. Некоторые рассматривают тоталитарный режим как особую, наиболее реакционную разновидность авторитарного режима, другие считают эти режимы самостоятельными типами.

Авторитарные режимы не уничтожают все альтернативные базы ачасти в обществе. Сохранение "рассеянной" экономической и социальной власти делает эти режимы менее репрессивными, чем тоталитарный и обеспечивает возможностью их

трансформации (Бразилия, Аргентина, Чили в конце 80-х годов 20 века).

Авторитарный режим чаще всего опирается на армию, которая может вмешиваться в политический процесс, чтобы покончить с длительным политическим или социально-экономическим кризисом в обществе. При авторитаризме возможны скрытая борьба за власть конкурирующих кланов. Часто этому режиму удается сочетать экономическое процветание с политической стабильностью.

**Демократический режим.** Понятие "демократия" в современном политическом языке - одно из наиболее распространенных. Его употребление выходит далеко за пределы первоначального смысла (demos — народ, kratos – власть). Это понятие впервые встречается у Геродота. В античную эпоху демократию рассматривали как особую форму государственной власти, особую разновидность организации государства, при которой власть принадлежит не одному лицу и не группе лиц, а всем гражданам, которые пользуются равными правами на управление государством.

С тех пор содержание этого термина существенно расширилось, и в современных условиях оно имеет различные значения. В последнее время очень широкую популярность приобрело определение демократии, данное А. Линкольном: "Government of the people, by the people, for the people" (Правление народа, для народа, посредством народа).

Для демократического политического режима характерны наличие многопартийной системы, свобода деятельности общественных организаций и движений, всеобщее избирательное право и система свободных выборов, принцип разделения властей, развитая система парламентаризма.

Как особый тип политического режима в литературе выделяется еще либерально-демократический режим. Это переходный тип, который устанавливается в обществе на этапе его трансформации из тоталитарных и авторитарных режимов в демократические. При этом режиме отчуждение от власти носит относительный характер. Власть, как правило, готова обсуждать с обществом свои решения, но она сама определяет меру, степень и характер участия масс в политической жизни общества. Роль общества еще сильно ограничена. Оно может влиять на процесс принятия решений, но не может

выбирать, может советовать, но не может требовать, может думать, но не может решать.

**Тирания** — это режим личной власти, направленный на удовлетворение эгоистических желаний тирана. Она гибнет, как правило, вместе со смертью диктатора.

**Абсолютистские диктатуры** (или династические режимы) отличаются от тираний тем, что власть организована и осуществляется на основе строгих правил и процедур. Обычно власть разделяется между членами семьи монарха, передаётся по наследству и является легитимной в силу традиций (Саудовская Аравия, Султанат Бруней, Объединенные Арабские Эмираты).

**Военные режимы** являются достаточно распространенной формой авторитарных диктатур. По некоторым данным, это две трети молодых независимых государств. Военные могут управлять государством как прямым путем, беря на себя все функции правительства, так и косвенным, осуществляя контроль за гражданским правительством.

Авторитарные однопартийные режимы используют единственную политическую партию как средство для мобилизации массовой поддержки правительству. Однако партия не превращается в самодовлеющую силу, как при тоталитаризме, и конкурирует за влияние с другими центрами власти (армией, церковью, корпорациями).

Все формы авторитаризма, за исключением династического правления, не имеют легальных механизмов преемственности власти. Поэтому ее передача из одних рук в другие осуществляется бюрократическим путем, нередко путем переворотов с использованием насилия.

**Государственный режим как составная часть формы государства.** Помимо принадлежности к тому или иному типу, а также на определенных форм правления и государственного устройства, государствостроения отличаются друг от друга своими режимами.

Под *государственным режимом* понимается совокупность используемых стоящими у власти группами, классами или слоями общества и способов осуществления государственной власти.

Однако оживление в последнее время неонацистских элементов в Германии, праворадикальных объединений в других странах, раздувание «фашистских» и

«околофашистских» страстей в России свидетельствуют о том, что пристальное внимание к данной тематике только дань трагической немецкой истории.

### Литература

*Домрин А.Н.* Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах. // Журнал российского права. – 1998. – № 3.

*Елазар Д.* Сравнительный федерализм. // Политические исследования. – 1995. – № 5.

*Козлов А.Е.* Федерализм в Бельгии и России. // Государство и право. – 1997. – № 7.

*Пернталер П.* Проблемы федеральных отношений в Австрии. // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 120-126.

Современный федерализм. Состояние и тенденции развития: Проблемно-тематический сборник. / Отв. ред. *О.Е. Кутафин*. – М.: РАН ИНИОН, Центр социальных научно-информационных исследований, Отдел политологии и правоведения, 1999.

*Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. – М.: Облиздат; Алир, 1998. – 671 с.

*Тихонов А.А.* Федерализм в странах Латинской Америки. – М.: Наука, 1979.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). / Отв. ред. *Б.Н. Топорнин*. – М.: Юрист, 2001. – 376 с.

Федерализм. Энциклопедич. словарь. – М.: Инфра-М, 1997. – 288 с.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте характеристику унитарному государству.
2. Охарактеризуйте федеративное государство.

3. Что представляет конфедерация?
4. Назовите виды автономии в зарубежных странах.
5. Какие существуют виды монархии?
6. Назовите и охарактеризуйте разновидности республиканской формы правления.
7. В чем сущность демократического государственного режима?
8. Каковы главные черты тоталитаризма?
9. Дайте характеристику авторитарного режима.
10. Назовите главный критерий различия государственных режимов.

## **6. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **6.1. Место главы государства в системе центральных органов власти**

В отличие от «классических» ветвей власти: парламента, правительства, суда (законодательной, исполнительной и судебной власти), фактическое и юридическое положение главы государства однозначным образом определить невозможно. Это очень сложный вопрос: что такое (и кто такой) глава государства, каков его правовой и фактический статус? С одной стороны, казалось бы, все ясно. Глава государства – это лицо, которое занимает самый важный пост в стране, юридически первое место. Но что стоит за этим постом?

Ответить трудно, поскольку вопрос непростой. И не зря в литературе отмечается, что глава государства либо не входит ни в какую ветвь власти, либо входит в законодательную и исполнительную власть, либо, наконец, только в исполнительную. Однозначного и универсального ответа на вопрос о том, каково место главы государства в системе государственного механизма, дать невозможно. Дело обстоит так, что в каждой стране место этого должностного

лица очень своеобразно, и в каждой стране есть своя специфика. Однако же, при всем этом, можно выделить наиболее общие черты, наиболее яркие специфические особенности, характеризующие институт главы государства.

Можно, несмотря на все трудности и противоречия, попробовать дать определение главы государства.

Такие определения в отечественной правовой литературе имеются. Так, например, Л.М. Энтин полагал, что главой государства называется «официальное лицо (орган), занимающее, как правило, формально высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляющее верховное представительство страны во внутривнутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами». На наш взгляд, это практически универсальное определение. Хотя Л. Энтин сразу же оговаривался, что юридически санкционированные исключения из этого правила встречаются крайне редко.

Следует отметить, что в самом общем плане глава государства может быть либо монархом, либо президентом, либо (крайне редко) быть коллегиальным органом. Итак, посмотрим, как конституции подходят к закреплению института главы государства. Логично начинать с главы государства, который носит самый заметный титул. Например, ст. 1 конституции Японии называется «Император», и посвящена определению того, что же такое император и как понимать его место и роль в системе государственных органов: «Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит суверенная власть». В общем, сказано очень немного.

Более современная конституция Испании более подробно определяет роль и значение главы государства – короля. Это ст. 56 испанской конституции: «Король является главой испанского государства, символом его единства и постоянства. Он – гарант правильного функционирования государственных институтов, осуществляет высшее представительство Испании в международных отношениях, особенно с нациями, с которыми она связана

исторически. А также осуществляет функции, которые предоставлены ему конституцией и законами».

Достаточно четко определяется место, роль и значение президента Франции. Это ст. 5: «Президент республики следит за соблюдением конституции, он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения соглашений сообщества и договоров».

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что даже в случаях наследственной монархии либо президента, избираемого народом, их государственно-правовая роль не очень подробно или недостаточно четко обозначается в конституциях. В случаях же, когда глава государства – это избираемый парламентом президент, то конституции иногда вообще никак не обозначают их юридическую, политическую и иную роль в государстве. Конституции просто объясняют порядок избрания президента перечисляют некоторые важнейшие его функции. Это не совсем верно с точки зрения конституционной теории, но в данном случае, возможно, законодатели полагали, что роль главы государства понятна и не стоит ее объяснять. А может быть, они затруднялись лаконично сформулировать самые важнейшие цели и задачи главы государства.

Монарх имеет *право на особые ритуалы и символы власти*. Этими символами власти – короной, троном, скипетром, мантией и т.д. – современные монархи практически не пользуются, и они чаще всего изображаются на государственной символике, на почтовых марках и т.д. Единственный монарх, который, пожалуй, действительно употребляет все внешние знаки и государственные регалии – это королева Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии Елизавета II. Она на всех важнейших

торжественных государственных церемониях, происходящих в стране, присутствует в короне и специальной королевской одежде.

## 6.2. Юридические формы главы государства

При изучении реальной практики современного мира можно прийти к выводу о том, что существует *шесть вариантов персонификации (реализации) должности* или функции главы государства.

*Первый вариант* – наиболее древний и традиционный – это глава государства в лице монарха. Есть три способа, при помощи которых, или посредством которых, монарх занимает престол:

а) монарх, унаследовавший свою должность (абсолютное большинство монархий – Великобритания, Нидерланды, Бельгия, Япония, Таиланд и т.д.);

б) монарх, который либо назначен, либо избран своей семьей (старейшинами династий) – такой вариант, например, существует в Саудовской Аравии, в южноафриканском королевстве Свазиленд, государстве Катар и других ближневосточных монархиях;

в) монарх, избираемый другими монархами, своими коллегами, которые возглавляют субъекты федераций. Это периодически избираемый глава монархической федерации. Строго говоря, такой пример только один – это Малайзия, где главы султанатов выбирают верховного правителя на 5 лет. Приводится еще пример Объединенных Арабских Эмиратов, но там по необъяснимой для нас причине главы семи эмиратов раз в 5 лет избирают не главного эмира, а президента. Очевидно, это сделано то ли на западный манер, то ли для того, чтобы не объявлять одного из своих коллег «эмиром над эмирами».

*Второй вариант* – глава государства – президент. Есть также три способа приобретения этой должности:

а) президент, избранный народом, гражданами;

б) президент, избранный парламентом;

в) президент, избираемый специальными коллегиями. Коллегии могут быть различными, составленными из членов парламента, плюс представители местных органов власти. Так или иначе, это коллегия.

*Третий вариант.* Это нестандартный и нетипичный вариант. Речь идет о главе государства в виде коллегиального органа, избираемого парламентом на определенный срок. Это, например, тот вариант, что был в бывшем Советском Союзе (во всяком случае, наша ситуация трактовалась именно так). В настоящее время это Куба. Отмечается, что поскольку коллегиальный орган не может выполнять ряд функций, присущих главе государства, в силу того, что они должны выполняться индивидуально, то какие-то полномочия передаются одному из представителей этого органа. Например, одним человеком – членом (или главой) коллегиального органа подписываются документы, принимаются верительные грамоты от иностранных послов и т. д.

*Четвёртый вариант* – глава государства по совместительству. Такую функцию, например, выполняет глава правительства – премьер-министр в землях ФРГ. Там каждый субъект федерации – земля – имеет парламент и правительство, но главы этого государственного образования не имеется. Главы земельных правительств осуществляют одновременно с этим функции глав тринадцати земель.

*Пятый вариант* – главой государства «как бы является» генерал-губернатор (представитель британского монарха в государствах – бывших доминионах, а ныне именующихся членами Сообщества). Как известно, Великобритания и большинство ее бывших колоний образуют Содружество (или Сообщество). Ранее оно именовалось Британским содружеством наций. Сначала все государства Содружества признавали британскую королеву своим главой государства, а, затем, когда в 1950 году Индия стала республикой и её примеру последовали другие члены Содружества, то эти государства стали признавать британскую королеву лишь главой Содружества. Ныне из 49 стран

Содружества она является главой государства в 17-ти, к числу которых принадлежат Канада, Австралия, Новая Зеландия, Барбадос, Ямайка и т.д. В каждом из этих 17-ти государств британская королева назначает по рекомендации правительства соответствующего государства своего представителя – генерал-губернатора, который и осуществляет полномочия главы государства. Генерал-губернатор – не глава государства в чистом виде, это представитель главы государства. Но с определенными оговорками, в силу того, что главенство британской монархии является, в общем-то, условным, генерал-губернатор, будучи формальным представителем британской Короны, достаточно серьезная в государственном плане фигура.

*Шестой вариант* – наиболее нестандартный и находящийся вне рамок нормального государственного механизма вариант. Это единоличный или коллегиальный глава государства, который получил свою власть незаконно – путем узурпации власти. Обычно это военные, возглавившие военный переворот, это главы военных хунт и т.д. «Хунта» – испанский термин. Дело в том, что такие органы в XIX-XX веках часто создавались в странах Латинской Америки – отсюда и происхождение термина. В Африке более популярен термин «революционный совет». Вскоре обычно из такой хунты или совета выделялся лидер, который именовал себя президентом, верховным военачальником и т.д.

### **6.3. Порядок замещения поста главы государства в монархиях и республиках**

Законодательная практика зарубежных стран знает несколько систем престолонаследия. Они закрепляются либо в специальных законах, либо в конституциях, либо и там и там, а также в судебных решениях и в правовых обычаях.

*Приомогенитура (право первородства)*, когда наследником считается перворождённый сын, а в случае его смерти до того как престол станет вакантным – старший внук, а не следующий по старшинству сын. Такая система применялась в древности в странах Ближнего Востока и нашла отражение в библейском праве.

Первый, самый древний способ престолонаследия называется *салическим способом*, или салической системой наследования. По этой системе трон и корону наследуют только представители мужского пола, т.е. наследники по мужской линии. В современном мире салический способ существует, в основном, только в странах Востока: Таиланде, Омане, Саудовской Аравии и Японии. До недавнего времени такой способ существовал и в Европе: например, в Норвегии и Швеции. Однако же шведы и норвежцы в 90-е годы XX века отказались от этого способа и изменили законодательство в данной сфере.

Второй способ называется *кастильским (кастильской системой)*. Кастильский способ престолонаследия имеет два варианта: традиционный и современный. По традиционному способу наследником престола является старший из детей, но преимуществом пользуется потомок мужского пола. То есть существует формула: «младший брат имеет преимущество перед старшей сестрой». Такой способ применяется в Великобритании, Испании и ряде других стран.

Современный вариант кастильской системы делает наследником короны любого старшего потомка независимо от пола. Первый сын или дочь получает трон вне зависимости от пола. В данном случае работает принцип первородства. Упомянутые выше Норвегия и Швеция сейчас ввели данный способ.

*Шведская система*, существующая с 1980 г., предоставляет одинаковые права на престол наследникам мужского и женского пола.

Третий способ имеет несколько вариантов названия: австрийский, австро-венгерский, Габсбургский. Габсбургским он называется в честь династии

Габсбургов, которые были императорами в Австро-Венгрии. Этот способ достаточно интересен. Там, как и в рамках кастильской системы, допускаются наследники и по мужской, и по женской линиям, но мужчины имеют преимущество во всех степенях родства. Женщины могут наследовать престол лишь при полном отсутствии наследников по мужской линии. Данный вариант с достаточной степенью условности можно было бы обозначить так: двоюродный племянник, троюродный племянник и т.д. имеют предпочтение перед дочерью короля. Эта система была и в России с 1797 по 1917 год. Ее ввёл император Павел I, и прекратилась она вместе с гибелью династии Романовых.

Четвёртый способ престолонаследия, по нашему мнению, можно было бы назвать «*петровским*», т. к. в России впервые его применил Петр I. Суть его в том, что монарх сам назначает своего преемника. Как известно, после гибели (убийства) его сына и наследника царевича Алексея, в 1721 г., Петр закрепил правило, согласно которому царствующий император сам определяет, кто будет императором после него. Однако Петр не успел назначить наследника, и, пожалуй, единственный раз этот способ был реализован императрицей Анной Иоанновной, которая назначила наследника.

*Австрийская система* не исключает женщин, но даёт мужчинам и мужским линиям преимущество во всех линиях и во всех степенях родства. Женщины наследуют престол лишь при полном пресечении всего мужского потомства и всех мужских линий. Сейчас эта система не применяется.

Отмечаются иные способы и варианты престолонаследия. *Мусульманская система*, по сути, представляет выборы монарха. Коллегией избирателей (она называется *аш-шура*, дословно – совет) в данном случае выступает совокупность членов монаршей семьи и высших духовных лиц. В качестве кандидата на трон рассматривается любой родственник монарха, пользующийся авторитетом, в особенности в религиозных вопросах.

*Племенная система* предусматривает назначение нового монарха советом племени (Свазиленд), решающий глосс при этом имеет королева-мать.

Наследственный принцип является генеральным для всех монархий, хотя в истории известны случаи, когда монархи избирались. В 1606 г. Василий Шуйский был избран русским царем. В 1810 г. Риксдаг (парламент) Швеции избрал Иоганна Баптиста Юлия кронпринцем с правом престолонаследия. Согласно Великотырновской конституции Болгарии 1809 г. князь избирался парламентом страны. Избирательная монархия современности представляет собой известное *сочетание монархического и республиканского элементов*. Так, в Малайзии монарха избирают султаны 9 штатов (из 13 субъектов федерации этой страны 9 являются монархиями). Монархи-главы эмиратов Объединенных Арабских Эмиратов из своего числа избирают главу федеративного государства.

Если монарх несовершеннолетний или недееспособный, то обычно в монархиях вводится *регентство*. То есть при монархе в силу малолетства или состояния здоровья не способном выполнять свои функции, есть официальное лицо, которое называется регентом, и это лицо от имени монарха правит государством до тех пор, пока монарх не достигнет совершеннолетия или того возраста, в котором он сможет самостоятельно принимать решения либо пока душевно или физически нездоровый монарх не скончается. Иногда функции государственного управления осуществляются особой коллегией – регентским советом. Отличие регента от полноправного монарха состоит лишь в том, что он не обладает правом распоряжаться троном.

***Статус главы государства в республике.*** В президентских республиках применяются и косвенные выборы (США, Аргентина). В этом случае избиратели избирают коллегию выборщиков, которая затем от имени избирателей во втором туре выбирает президента. Нужно сказать, что несмотря на закрепленную в конституции систему косвенных выборов, в США фактически существуют прямые выборы. Фамилия человека, избранного президентом США, становится известной не после формального второго тура,

когда объявляются результаты голосования выборщиков, а уже к концу того дня, когда свою волю высказали избиратели.

Есть три варианта избрания главы государства президента в парламентарной республике.

1. Президент избирается только парламентом, и никакие другие должностные лица и представители представительной власти в этой процедуре участия не принимают. Такова система избрания президента в Турции, Иране, Израиле. Эти страны расположены недалеко друг от друга, и, возможно, они как-то влияют друг на друга.

2. Для избрания президента из депутатов парламента и представителей органов местного самоуправления создается специальная избирательная коллегия. Это представители разных уровней представительной власти. Классическим примером здесь является Италия. Президент Итальянской Республики избирается на совместном заседании обеих палат парламента. К членам парламента присоединяются представители от областей (по 3 человека от области). Самая маленькая область – Валле д'Аоста – посылает одного представителя. Практически глава государства избирается членами обеих палат парламента, поскольку число представителей от областей всего 58 человек, а парламентариев свыше девятист (935). Так или иначе, все равно в процедуре выборов президента участвует не только высшая представительная власть, но и региональная. Это сделано, возможно, специально для того, чтобы президент чуть меньше зависел от парламента, поскольку в его выборах принимали участие и представители регионов. Кстати говоря, итальянцы установили самый солидный возрастной ценз для кандидата на должность президента. Президентом Италии может быть лицо не моложе 50 лет.

3. Этот вариант касается федеративных государств. В некоторых федеративных государствах для избрания федерального президента формируется особая коллегия, состоящая из депутатов федерального парламента и представителей субъектов федерации. Здесь нечто общее с

итальянской моделью, но в Италии представительство от территориальных образований (областей), а в данном случае представительство от государственных образований – субъектов федерации. Примером здесь может служить ФРГ, где федеральный президент избирается Федеральным собранием. Этим названием обозначается собрание, состоящее из членов Бундестага (нижней палаты парламента) и представителей земель, избранных законодательными органами земель (ландтагами) по принципу пропорционального представительства. Для избрания президента нужно абсолютное большинство голосов от членов Федерального собрания.

Нечто похожее существует в Индии. В Индии президент избирается особой избирательной коллегией, которая состоит из избранных членов обеих палат центрального парламента (слово «федеральный» у них не употребляется) и избранных членов законодательных собраний штатов.

В Федеративной Республике Германия, Италии, Индии, Латвии президент вступает в должность незамедлительно, что характерно для стран, где президент избирается не на всеобщих выборах, а путём голосования в парламенте.

#### **6.4. Взаимоотношения главы государства с парламентом и правительством**

Специфика правового и фактического статуса монарха имеет ряд отличительных черт. Выделяют, прежде всего, две самые характерные.

*Первая* – это то, что власть монарха считается производной, независимой от каких-либо ветвей власти, от какого-либо другого органа и даже от народа. Монарх, по древнейшей традиции, осуществляет свои полномочия либо по божественному праву, либо по естественному праву, либо по собственному праву. По той же древней традиции монарх в монархиях считается источником всей государственной власти. Всё государственное

управление осуществляется от имени монарха. Для граждан, для подданных монарха даже в современном мире это привычно, и они не задумываются о том, что, например, в Великобритании правительство именуется кабинетом Ее Величества, армия Ее Величества, Королевский флот, Королевские военно-воздушные силы, даже Академия наук называется Королевским обществом. В Канаде, где лишь формальная монархия, юридическим главой государства является королева Великобритании, которая представлена в Канаде генерал-губернатором, есть такое подразделение: канадская Королевская конная полиция, хотя ни к власти короля, ни даже к верховой езде в настоящее время это подразделение отношения не имеет. Традиция сохранена в названии.

*Второй* характерной чертой является неответственность монарха. Это означает, что монарх не несёт политической, гражданской, уголовной, административной ответственности за свои действия. Конституции монархий, как правило, провозглашают личность монарха неприкосновенной особой, закрепляют гарантии этой неприкосновенности. Если монарх действительно совершил нечто предосудительное и опорочил свою высокую должность, то все равно проблема решается в особом порядке: монарху приходится слагать свои полномочия, так сказать «добровольно-принудительно» отречься от престола, превращаться в обычного человека, и только после этого возможна его ответственность. Привлечь монарха в статусе монарха к каким-то видам юридической ответственности практически невозможно. Глава государства в качестве монарха – лицо, стоящее вне юрисдикции. Эта привилегия может быть закреплена в законе, а может быть, как в Великобритании, правовым обычаем.

Мы знаем, что есть три основных модели республики: президентская республика, парламентская республика и смешанная.

Наиболее значимую роль играет глава государства – президент в президентской республике. В такой республике президент возглавляет исполнительную власть и совмещает в одном лице полномочия как главы

государства, так и главы правительства. Такова правовая ситуация в президентских республиках – США, Мексике, Венесуэле, Египте и др.

Весьма значительна роль также главы государства президента в странах со смешанной формой правления (Франция, Португалия, Польша и др.). В президентских и «смешанных» республиках глава государства наделен очень широкими полномочиями как политический руководитель страны в сфере выбора основных экономических приоритетов и направлений и в области международных проблем и союзов. Президент при этих формах республики располагает очень существенными средствами воздействия на законодательный процесс. Он обладает реальной исполнительной властью; имеет важные полномочия в области руководства армией, силами правопорядка и различными гражданскими службами, т.е. тысячами государственных служащих.

Президент парламентской республики, в отличие от своих коллег в двух названных формах республики, не обладает какой-либо реальной властью в сфере экономики, внутренней и внешней политики, активного участия в управлении государственными делами он не принимает. Роль президента в парламентской республике может быть вполне сравнима с ролью монарха в парламентской монархии. В обоих случаях главы государства царствуют, но не правят. Там они, в основном, выполняют роль символа государства, выполняют очень важные, но все-таки второстепенные, по сравнению с руководством государственными делами, представительские функции. Хотя в ряде случаев так называемый «слабый» президент парламентской республики может оказывать существенное влияние на ситуацию в стране, на течение государственных дел, обычно это может произойти при возникновении каких-то экстраординарных событий – парламентского кризиса, стихийных бедствий и т.д.

В парламентских республиках, если президент принадлежит к той же партии, что и правительственное большинство, он может оказывать более существенное влияние на ход политического процесса. Хотя по

законодательству некоторых стран при вступлении на должность требуется формальный выход президента из партии. Выход может произойти, но симпатии остаются.

## Литература

*Аганов Ю.О.* К вопросу о типологии глав современных государств. // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. – Вып. 5. – 2000.

*Александров И.А.* Монархии Персидского залива: этап модернизации. – М.: Дело и Сервис, 2000. – 544 с.

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Пашков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Каминский С.А.* Институт монархии в странах арабского Востока. // Советское государство и право. – 1978. – № 7.

*Кувалдин В.Б.* Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита. // Полис. – 1998. – № 5.

*Малиновский В.А.* Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы: Адилет, 1998. – 242 с.

Парламент и президент (опыт зарубежных стран). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. – 147 с.

*Сахаров Н.А.* Институт президента в современном мире. – М.: Юридическая литература, 1994. – 176 с.

*Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. – М.: Облиздат; Алир, 1998. – 671 с.

*Чиркин В.Е.* Президентская власть. // Гос-во и право. – 1997. – № 5.

*Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави. – К.: Програма Л, 1995. – 136 с.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чём состоит юридический смысл поста главы государства?
2. Перечислите и охарактеризуйте полномочия главы государства.
3. Какими правами и привилегиями обладает монарх?
4. Опишите системы престолонаследия.
5. Какие существуют основания для прекращения полномочий монарха?
6. В чём разница статуса монарха регента?
7. Как строятся взаимоотношения президента, высшего законодательного органа и правительства в зависимости от вида республики?
8. Как реализуется право вето президента?
9. Опишите процедуру импичмента.
10. В каких государствах существует коллегиальный глава государства?

## 7. ПАРЛАМЕНТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### 7.1. Порядок формирования парламентов и статус депутатов

**Понятие и становление парламентаризма.** Слово «парламент» имеет латинский корень «parlare» – говорить, разговаривать. Родиной самого древнего парламента считают Исландию (IX в.). На окраинах столицы Исландии Рейкьявика до сих пор сохранились несколько грубых больших камней, на которые древние викинги обсуждали свои дела и принимали решение. Исландцы говорят, что эти камни и есть парламент под открытым небом, которое до сих пор называется альтинг. К наиболее старым по возрасту парламентам относят также английский парламент и испанские Кортесы.

**Определение парламента.** Слово «парламент» является универсальным обозначением высшего представительского органа государства, но в разных

странах на практике применяются различные названия. Часто употребляется, например, термин «конгресс». Первыми его применили на американском континенте, этот термин часто употребляется в Латинской Америке (Венесуэла, Чили и др.), в странах Азии (Филиппины и др.). Существуют и такие названия, как «Национальное собрание» (Португалия, Южная Корея, Панама, Пакистан и др.). В федеративных государствах часто употребляется термин «Федеральное собрание». Среди других наименований довольно часто используется слово «совет». Например, в европейских странах-монархиях парламенты называются советами, в Андорре – Генеральный совет, в Сан-Марино – Большой генеральный совет, в Монако – Национальный совет и т. д.

Некоторые названия парламентов употребляются в переводе, а некоторые – в их местном звучании. Например, парламент Швеции в литературе традиционно принято называть «риксдаг», Дании – «фолькетинг», Норвегии – «стортинг». В Ирландии, где ирландский язык практически вышел из употребления и все говорят по-английски, слово «парламент» почти не употребляется, он там именуется «Доил» и состоит из двух палат – «Доил эйран» (нижняя палата) и «Шинод эйран» (верхняя палата). Некоторые слова стали настолько обычными, что применяются без перевода: иранский «меджлис» и «кнессет» Израиля. В Эстонии законодательный орган официально именуется Рийгикоу (Государственное собрание). В тоже время сложилась и не совсем верная традиция словоупотребления. Так, например, парламент Финляндии в отечественной литературе называется Сеймом, хотя в Финляндии он всегда назывался «Эдускунта», что в переводе означает «народное представительство».

**Формирование палат.** Порядок формирования парламента зависит от его структуры. Если парламент однопалатный, то он, как правило, избирается гражданами. Нижние палаты формируются на началах выборности, причем в абсолютном большинстве случаев это выборы прямые, общие, равные и при тайном голосовании. Когда говорят о народном представительстве, о

верховенстве законодательного органа, о народном суверенитете, то речь идёт именно о нижних палатах, поскольку они формируются народом, там заседают представители народа. Это и есть олицетворения суверенитета и народного представительства.

Если парламент двухпалатный, то нижняя его палата также избирается гражданами, а что касается второй палаты, то существует множество разных способов её формирования.

*Первый способ* – формирование верхних палат путём прямых выборов, но с некоторыми особенностями. Так, например, верхняя палата конгресса США – Сенат, также как и нижняя, избирается гражданами страны, но не по территориальным округам, как Палата Представителей, а от каждого штата избирается по два сенатора. Из 315 сенаторов Италии 75% (232 сенатора) избираются по мажоритарной системе, а 25% (т. е. 83 сенатора) избираются по пропорциональной системе. Похоже формируется Палата Советников (верхняя палата) парламента Японии – 150 депутатов избираются по отдельным избирательным округам, а 100 – от общенационального избирательного округа.

*Второй способ* формирования верхних палат – формирование с помощью косвенных многоступенчатых или косвенных выборов. Наиболее характерные примеры – Франция, Норвегия, Индия и др. Французский Сенат формируется трёхстепенными выборами. Сенаторы Франции избираются на 9 лет депутатами Национального собрания, депутатами в Генеральных советах департаментов и депутатами муниципальных советов. Двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – стортинга. В этом случае сначала граждане избирают весь состав парламента; потом депутаты, собрав на первое свое заседание, избирают со своего состава верхнюю палату, которая называется лагтинг, в неё входит 38 депутатов. Оставшиеся составляют нижнюю палату, которая называется одельстинг (112 депутатов). Совет штатов индийского парламента также избирается выборными

членами законодательных сборов штатов по пропорциональной системе представительства.

*Третий способ* формирования верхней палаты – формирование с помощью назначения. Принцип назначения используется в Канаде, в ряде небольших государств, которые входят в состав Британского Содружества – Антигуа, Багамы, Бермуды, Ямайка и др.

Относят данный способ также и к формированию верхней палаты немецкого парламента Бундесрата, так как Бундесрат состоит из депутатов, назначаемых правительствами земель из своего состава. Иногда, правда, этот способ выделяют в отдельную группу, и он называется формированием верхней палаты путём представительства от субъектов федерации. Но как бы это не называлось, правительства земель назначают своих представителей в верхнюю палату.

*Четвёртый способ формирования* – по преемственному принципу или феодальный способ. Речь в данном случае идёт о Великобритании. Традиционная система наследования мест в Палате лордов, которой более ста лет, в последнее время была модернизирована и дополнена. В 1958 г. специальным законом было установлено пожизненное пэрство, которое распространяется и на женщин. В данное время в Палате лордов Великобритании около 1200 пэров. Из них свыше 800 – преемственные пэры, которые носят дворянские титулы и звания. Владение этим титулом дает им право заседать в палате лордов. Вторая группа – пожизненные пэры, которые не имеют права передачи титула в наследство. Обычно это государственные служащие высокого ранга, который, уйдя в отставку, могут заседать в Палате лордов пожизненно. В данное время пожизненных пэров свыше 380. Кроме этого, в британском парламенте еще 26 духовных пэров (духовных лордов) – это высшие руководители англиканской церкви. Двое из них архиепископы (Кентерберийский и Йоркский). Другие епископы входят в Палату лордов по принципу старшинства. Также в Палату лордов входит свыше 20 судебных

лордов или «пэров по апелляции»: это лица, которые владеют большим опытом в сфере юриспруденции (бывшие судьи и другие юристы), которые занимаются в Палате лордов разбором жалоб по судебным делам, поскольку Палата лордов является высшей судебной инстанцией Великобритании. Некоторые члены королевской семьи имеют право заседать в Палате лордов. Это владельцы пяти высших титулов: принц Уэльский, герцог Эдинбургский, а так же герцоги Йоркский, Кентский и Глосестерский. Королева не является членом Палаты лордов. Она – равноправный участник парламента, так как британский парламент в полном составе – это Палата общин, Палата лордов и присутствующая там королева.

*Пятый способ* формирования верхней палаты чаще всего именуется смешанным способом (Италия, Индия и др.). В каком-то содержании формирования Сената итальянского парламента можно отнести к смешанному способу, так как хотя основная часть итальянского Сената избирается, но каждый президент Италии может назначить в Сенат 5 человек за особые заслуги в области науки, искусства, культуры. Кроме того, все бывшие президенты Италии могут там находиться «по правую». Совет Штатов индийского парламента также избирается косвенным способом, но 12 членов Рады Штатов назначается президентом также за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

***Правовое положение депутата парламента.*** Правовой статус депутата определяется конституциями, конституционными и органическими законами, регламентами палат и правовых обычаев. Поэтому правовой статус депутата – это целый комплекс его прав и обязанностей. Между заграничными депутатами и избирателями нет отношений прямого представительства, так как принято считать (эта теория поддерживается абсолютно всеми западными учёными и политиками), что депутат представляет не отдельную группу избирателей, а весь народ, всю нацию. Соответственно этому депутат обладает «свободным мандатом», т. е., выступая от своего имени, он должен выражать интересы

всех граждан. Он должен быть свободен от «групповых» интересов и проявлять заботу о благе наций. Так, например, ст. 67 конституции Италии говорит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». Ст. 38 конституции ФРГ: «Депутаты немецкого Бундестага являются представителями всего народа, не связаны наказами и доверенностями и подчинённые лишь своей совести». Аналогичные положения есть и в других западных конституциях.

В прошлом существовал так называемый *«императивный мандат»*, который появился во времена Парижской коммуны. Он обозначал, что депутаты должны быть связаны со своими избирателями. Считалось, что эта связь выражается в обязательных наказах, обязательных отчетах перед избирателями. И самое главное – в праве отзыва депутата, если избиратели им недовольны, и он не выполняет их наказов.

Важным элементом депутатского статуса или правового положения депутата являются два основных понятия: *депутатский иммунитет* и депутатский *индемнитет*.

Главное смысл этого явления – особой защиты депутата – заключается в том, чтобы оградить депутата от возможных посягательств со стороны государственных органов, если деятельность депутата будет ими с неодобрением воспринята. Нужно сказать, что такая безответственность депутата не имеет абсолютного значения. Так, по конституции США конгрессмены и сенаторы не могут привлекаться к ответственности лишь за высказывания в палатах. По конституции ФРГ не разрешается привлекать депутата к ответственности за голосование или высказанное в Бундестаге мнение. В конституции Японии (ст. 51) сказано, что члены парламента не несут ответственности за стенами парламента лишь в связи со своими словами, высказываниями и голосованием в палате. Иными словами, фактически за пределами парламента в этих странах они мало отличаются от обычных людей. Но все-таки чаще всего имеется в виду, что депутат не может быть арестован,

задержан не только в стенах парламента, но и вне него.

Термин «*индемнитет*» имеет два значения (в разных источниках он освещается по-разному, а иногда приводятся оба значения). Под депутатским индемнитетом понимается неответственность депутата после истечения срока его депутатского мандата, т.е. после истечения срока его полномочий. В данном случае – это закреплённая в законе гарантия того, что депутат, после того как он исполнил свой долг и занимается другими обязанностями, не будучи депутатом, не может быть привлечённый к ответственности за то, как он выступал и голосовал в парламенте. Это гарантия свободного волеизъявления депутата. Естественно, может возникнуть вопрос, кто и как может привлечь депутата за его языки и голосование? Действительно, в демократических странах не может быть и слова о привлечении депутата за выступления, но не во всех странах есть такая полная демократия, и в некоторых случаях (при изменении формы политического режима, при изменении власти) иногда депутатов притягивают именно за депутатскую деятельность. Такое явление, как индемнитет призван уберечь депутата от преследований после того, как закончилась его депутатская неприкосновенность.

Второе значение понятия «индемнитет» – довольно своеобразное. Индемнитетом в ряде стран называют депутатскую заработную плату или вознаграждение за деятельность. Нужно сказать, что в большинстве западных стран это вознаграждение достаточно высокое. В некоторых странах она приравнивается к заработку министра или составляет 70-80% заработной платы министра. Во Франции, например, существует обычай, что члены партий часть своей зарплаты отдают в фонд партии, так как принято считать, что такой высокий заработок не к лицу народному избраннику. Тем самым он как бы возмещает затраты партии, которая поддерживала его во время предвыборной кампании.

Итак, основными депутатскими привилегиями является парламентская неприкосновенность (иммунитет) и свобода языка и голосование в парламенте

(индемнитет). Все другие права, привилегии и полномочия не носят какой-то особой специфики, так как ряд других государственных служащих тоже может владеть ими (за исключением, конечно, специфических прав депутата: право участия в сессии, выступать с внесением законопроектов, запросами и т.д.).

***Порядок прекращения депутатских полномочий.*** Депутатские полномочия прекращаются обычно после истечения срока, на который его избрали, или с истечением срока созыва парламента. Если, например, парламент заседал четыре года, а депутат был доизбран в последний год его деятельности, то срок работы такого депутата будет длиться только один год. Если парламент досрочно распускается, то прекращаются полномочия всех членов парламента.

*Основанием для прекращения полномочий члена парламента* может быть лишения мандата в результате признания выборов недействительными. Такое признание может быть в случае обнаружения нарушений правил голосования, выявление избирательного мошенничества и других отклонений от законов или прямого нарушения закона.

Прекращение депутатских полномочий может быть осуществлено по специальному решению парламента. В некоторых случаях за осуществление некоторых правонарушений депутат может быть не только лишенный своего иммунитета, но вообще может быть лишенный депутатского мандата.

В некоторых случаях депутат может сам заявить о сложении своих полномочий, отказаться от мандата и выйти в отставку. Например, во Франции, если депутат назначается министром, то он обязан уйти в отставку с должности депутата.

В большинстве европейских стран действует *принцип несовместимости* выполнения депутатских полномочий и права занимать должность на государственной службе.

Есть другие варианты прекращения депутатских полномочий. Например, в ФРГ законодательство предоставляет право Конституционному суду лишить

мандатов тех депутатов, которые являются членами запрещенной (неконституционной) партии.

## 7.2. Классификация парламентов

Для того чтобы понять роль, сущность, цели и задачи разных парламентов, лучше всего применить традиционный способ изучения материала – провести его классификацию. Встречаются разные классификации парламента, но чаще всего начинают классифицировать парламенты по структуре. Говоря о структуре парламента, во-первых, имеют в виду структуру парламента как цельного органа, парламента вообще. В данном случае говорят об однопалатном или двухпалатный парламент. Однопалатные называются *монокамеральными*, а двухпалатные – *бикамеральными*.

Из 58 существующих в мире вторых палат 43 назывались "сенатами" (или каким-то аналогичным словом на местном официальном языке). Другие наименования – Федеральный совет (Австрия, Эфиопия, Германия); Совет Федерации (Россия). Совет Штатов (Индия, Швейцария); Палата народов (Босния и Герцеговина); Национальный совет (Намибия, Непал); Палата советников (Япония); Палата представителей (Буркина-Фасо); Собрание народных представителей (Киргизстан); Первая палата (Нидерланды); Палата лордов (Великобритания) и Палата земель (Хорватия), Государственный совет (Conseil d'Etat) (Люксембурга) и Национальный совет Словении (Državni zbor). В литературе принято включать в число вторых палат Германский Федеральный совет – бундесрат (Bundesrat) Согласно германской конституции, парламент ФРГ состоит из одной палаты – Федерального парламента – бундестага (Bundestag); бундесрат же является органом представительства земель (субъектов федерации), но обычно такие органы классифицируются как вторые, верхние палаты парламента. Аналогичная ситуация – в Европейском Союзе, однако в этом случае соответствующий орган – Совет министров – не

принято причислять ко вторым палатам. В качестве однопалатных также рассматривают парламенты, подобные Норвежскому стортингу, который после выборов разделяется на две подпалаты. Сложность вопроса о том, к какой категории следует относить тот или иной парламент, можно проиллюстрировать примером Национального совета Словении. Этот орган выполняет важные контролирующие функции в законодательной и других сферах, так что ряд авторов настаивает на причислении его к категории "вторых палат"

Остановимся подробнее на идее деления парламента на палаты. Современные парламенты состоят из одной или двух палат, хотя истории известны случаи большего числа палат. По конституции Югославии 1963 г. (в редакции 1968 г.) число палат равнялось шести. В ЮАР, которая была построена на принципе «апартеида», т. е. на принципе раздельного существования рас, был трёхпалатный парламент, палаты которого формировались по расовому принципу.

В ряде унитарных государств вторая палата иногда также образовывается по принципу территориального представительства. Такой тип вторых палат в Италии, Франции, а также в Испании, где в Сенате представлены и обычные территориальные единицы, и автономные единицы, которые входят в состав государства. Следует заметить, что Италия и Испания представляют так называемые сложные унитарные государства.

В последние годы идею существования второй палаты стали связывать с концепцией органа, который собирает представителей, владеющих особым знанием, особым политическим и профессиональным опытом. Этот орган представляется более нейтральным в отличие от нижней, всегда политизированной, палаты, и в силу этого – более беспристрастным органом, который может спокойно и углубленно изучать важные вопросы государственной жизни. Ряд государствоведов говорит о том, что двухпалатная структура может дать больше возможностей для обеспечения более широкого

представительства разных общественных интересов. Вторые палаты подобного типа представляются в литературе как полезное дополнение нижней палаты. Естественно, такой точки зрения придерживаются не все авторы. Некоторые из них доказывают, что в большинстве случаев в унитарных государствах вторые палаты – это «отстойник политиканов, которые вышли в тираж».

Довольно интересная классификация зарубежных парламентов по объему их компетенции. Компетенция – важнейший фактор, который определяет роль и значения парламента в жизни страны и взаимоотношения с другими органами государства. В науке чаще всего зарубежные парламенты по объёму компетенции разделяют на три группы.

*Первая группа* – парламенты с абсолютно ограниченной компетенцией (более мягко она называется «абсолютно определенной компетенцией»). Это тип парламентов, для которых конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий, т.е. устанавливают точный круг вопросов, по которым они могут принимать решение, и эти парламенты не могут превышать свои полномочия – принимать законы по тому кругу вопросов, который не назван в конституции. Классическим примером такого парламента является Конгресс США, поскольку раздел 8 ст. 1 американской конституции включает перечень с 18 пунктов, которые разрешают Конгрессу осуществлять определенные действия. Раздел 9 этой же статьи перечисляет то, что Конгресс не может делать. Таким образом, деятельность Конгресса ограничена рамками этого высшего законодательного акта.

*Вторую группу* составляют парламенты с абсолютно неограниченной компетенцией. Их называют ещё парламентами с «абсолютно неопределённой компетенцией». К таким относят парламенты, для которых юридически не определяется перечень полномочий. Они имеют право издавать законы, касающиеся любой стороны жизни. Это наименование – «абсолютная неограниченная компетенция» – довольно условное наименование, так как всегда составляется круг реальных полномочий, но «де-юре» эта компетенция

не ограничена. Такой компетенцией гордятся члены парламента Великобритании, Новой Зеландии. В принципе, можно отнести к этой группе парламенты Италии и Ирландии, поскольку конституции этих государств также не устанавливают перечней полномочий парламентов.

Самое интересное в этом то, что парламент, который формально имеет абсолютно неограниченную компетенцию – британский парламент – на самом деле выполняет почти служебную роль при правительстве, принимая девяносто с лишним процентов законопроектов, которые внесены правительством. А парламенты якобы с абсолютно ограниченной компетенцией наделены очень могущественными правами, занимая свою нишу в системе разделения властей, могут влиять на другие ветви власти и имеют действительно серьёзные полномочия. Юридические наименования не совпадают с реальным состоянием вещей.

*Третью группу* составляют парламенты, компетенция которых называется «относительно ограниченной». Это такие парламенты, в которых существует как бы непостоянная компетенция (подвижная). В большинстве случаев такая компетенция присуща парламентам федеративных государств (Индия, Малайзия, ФРГ). Например, конституция Индии устанавливает 3 сферы полномочий. Первая группа – это вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации, и решение по которым может принимать только федеральный парламент. Вторая группа – вопросы, отнесенные компетенции отдельных штатов Индии. Третья группа – вопросы, входящие в общую компетенцию. Эта общая компетенция – вопросы, которые могут решать и федеральный парламент, и законодательные органы штатов – это и есть относительно определенная (ограниченная) компетенция.

Минимальные парламенты – парламенты, которые только по названию являются представительными органами. Они сохраняются «для вывески», чтобы другие страны не упрекнули в отсутствии парламентаризма. Во многом данная классификация созвучная той, которую дал Дайси.

### 7.3. Структура и порядок работы парламентов

По традиции, руководителя палаты чаще всего называют «*спикер*», иногда – глава или президент. Кроме спикера или главы нижней палаты депутаты обычно избирают одного или двух *вице-спикеров* или *вице-председателей*. Также могут избираться секретари, которые редактируют и подписывают протоколы заседаний, а в некоторых странах (Франции, Италии, Бельгии) ещё и квесторы, которые занимаются в парламенте административно-хозяйственной деятельностью. На них возложены заботы о помещении парламента, других вспомогательных заведениях (библиотеках, буфетах, спортивных залах), они занимаются организационно-финансовыми вопросами и поддержанием порядка в зале заседания.

Иногда председателей палаты депутаты избирают только на срок сессии. Во многих зарубежных странах такое должностное лицо не является важной политической фигурой в государстве, а выполняет только служебную функцию. Такой порядок предусмотрен швейцарской конституцией, согласно нормам которой председателей палат и их заместителей избирают только на время очередной или чрезвычайной сессии.

Должность главы верхней палаты в разных странах занимается по-разному. В некоторых странах он избирается так же, как и глава нижней палаты. Одинаково избираются руководители палат во Франции, Италии, Японии. В некоторых странах должность руководителя верхней палаты замещается «*ex officio*» (по должности). Например, в США и некоторых других президентских республиках вице-президент становится руководителем верхней палаты автоматически. В Великобритании Палатой лордов руководит лорд-канцлер. Это член кабинета, лицо, которое назначается премьер-министром. В Канаде спикер Сената назначается указом генерал-губернатора по рекомендации премьер-министра. Кстати говоря, весь состав Сената Канады

назначается аналогичным образом.

Руководители палаты могут образовывать коллегиальный орган. Например, в Германии, согласно регламенту Бундестага, президент палаты и два секретари во время заседания Бундестага образуют президиум. В Испании в каждой палате избирается бюро. Бюро считается коллегиальным руководством палаты и представляет палату во внешних сношениях. В бюро испанского парламента (Генеральных Кортесов) входят глава палаты, четыре вице-председателя и четыре секретаря.

Аналогичная система установлена во Франции и Италии. Там также существует бюро в палатах. Бюро нижней палаты французского парламента – Национального собрания – включает главу, 6 заместителей, трех квесторов и 13 секретарей. Бюро итальянской палаты представлено главой палаты, четырьмя заместителями, тремя квесторами и восемью секретарями.

Иногда кроме официальных руководителей палаты избирают постоянных заместителей, которые выполняют функции отсутствующих глав. Например, вице-президент США редко присутствует присутствующем заседании Сената (эти случаи предусмотрены обычаем), поэтому Сенат избирает временного руководителя, который называется президент Сената *pro tempore* («*pro tempore*» – «временный»).

В британской Палате лордов глава палаты, *лорд-канцлер*, поскольку он является членом кабинета и возглавляет судебную систему, имеет множество других обязанностей кроме председательствования в Палате лордов. В Палате лордов есть и другие должностные лица: лорд-глава комитетов и его заместитель. Они председательствуют вместо лорд-канцлера в период совместного заседания комитетов всей палаты. В некоторых случаях функции председательствующего выполняет лидер палаты. Это также лица, назначаемые правительством и возглавляющие партийную правительственную фракцию в Палате лордов.

***Депутатские комиссии и комитеты.*** Парламентские комиссии или комитеты – это специальные органы, образованные из депутатов, главной целью которых является подготовительная работа по созданию и оценке законопроектов, а также для контроля за выполнением законов или для контроля за деятельностью исполнительной власти. Есть и другие дела, которые выполняют парламентские комитеты, но перечисленные являются главными.

Парламентские комиссии в абсолютном большинстве состояются только из депутатов. Парламентские комиссии играют исключительно важную роль. Решение, принятые этими комиссиями, очень часто определяют решение, которые будут приняты на сессии.

*Комиссии* парламента бывают *временные* и *постоянные*. Также они бывают специализированы и универсальные. Чаще всего создаются постоянные комиссии. Постоянные комиссии создаются на весь срок деятельности палаты парламента и прекращают свои действия вместе с прекращением полномочий данной палаты. Конечно, если парламента двухпалатный, то в каждой из палат действуют свои комиссии. Иногда они дублируют одна одну, имеют одинаковые названия и занимаются приблизительно тем самым кругом вопросов, но иногда эти комиссии не совпадают ни по названию, ни по кругу дел и проблем.

Временные комиссии создаются для выполнения какой-то конкретной задачи. После выполнения этой задачи они или распускаются, или расходятся. К временным комиссиям могут быть отнесены следственные комиссии, редакционная комиссия по выработке текста какого-то законопроекта, конституционная и т. д.

Постоянные комиссии бывают *специализированными* и *неспециализированными*. Специализированные комиссии также называют *отраслевыми*. Эти отраслевые комиссии легче всего вообразить, если вспомнить типичный набор министерств в той или другой стране. Так, как в

каждой стране есть Министерство обороны, внутренних дел, здравоохранения, народного образования и т. д., то приблизительно по такому принципу и создаются постоянные комиссии. Т. е., как правило, в парламентах есть комиссия по иностранным делам, сельскому хозяйству, транспорта, здравоохранению и т. д. Параллели с правительством здесь очевидны.

**Формы работы зарубежных парламентов.** Теория и практика большинства заграничных государств не содержит перечня форм работы представительных учреждений (на наш взгляд, целиком справедливо). Западными исследователями отмечается, что парламент, или другой представительный орган осуществляют полноту своих полномочий только на сессии. Поэтому, говоря о порядке работы или о порядке деятельности заграничных парламентов, мы подчеркиваем, что парламенты осуществляют свои полномочия на сессиях.

#### **7.4. Полномочия парламентов и законодательный процесс**

Вне зависимости от того, закреплена компетенция парламента в конституциях или законах, круг вопросов, которыми занимается парламент (т. е. полномочия парламента) всегда охватывает определенную сферу общественных отношений. Если полномочия парламента закрепляются в конституциях, то обычно это:

- полномочия законодательного характера,
- полномочия в сфере финансов,
- полномочия по контролю над деятельностью правительства,
- полномочия, связанные с формированием других органов государства.

Такая четырёхзвенная схема является перечислением минимальных возможностей и полномочий любого парламента. Однако и конкретные конституции, и специальные законы закрепляют более развернутый перечень полномочий парламента. Например, кроме названных полномочий, еще

называются полномочие в области внешней политики. Отдельно выделяются полномочие в сфере обороны и безопасности, а также судебная функция парламента. Так или иначе, минимальный круг вопросов, которыми занимается парламент – это названные четыре направления. Чаще называют шесть или семь. В некоторых источниках приводится даже восемь направлений деятельности или полномочий парламента. Например, кроме всего названного, к полномочиям парламента относят; назначение референдумов и, может быть, самое своеобразное полномочие – полномочие по передаче части своих полномочий – т. е. делегирование полномочий какому-нибудь органу (как правило, правительству).

***Судебные и квазисудебные функции.*** Парламент обладает как общими, так и специальными судебными функциями. Общие судебные функции – это осуществление нормальных судебных полномочий. Так, например, Палата лордов Великобритании считается высшей судебной инстанцией, т. е. инстанцией, которая окончательно принимает решение по конкретным уголовным и гражданским делам. В некоторых случаях она выступает даже как суд первой инстанции. Это касается дел пэров, т. е. дел о преступлениях, которые совершили пэры – члены палаты лордов. Глава палаты лордов – лорд-канцлер – считается главой всей судебной системы и одновременно – министром юстиции. Естественно, что такие решения принимает не вся палата, а специальный комитет палаты по апелляциям, что был образован в 1844 году. С 1876 года там заседают специальные лорды права, или лорды по апелляциям. Сначала их было несколько человек, а потом их число увеличилось. В 1989 году всех лордов права насчиталось 22 человек. Лорды по апелляциям – это опытные юристы, которые назначены лордами для того, чтобы выполнять судебные функции. Эти лорды обычно не принимают активного участия в заседаниях и других формах работы палат, они занимаются только судебными функциями.

Во многих странах парламент имеет право провозглашать амнистию. Это

право также относится к судебной-правовой функции.

**Парламентский контроль.** Различные формы парламентского контроля существуют в большинстве стран. Они закреплены конституцией или специальным законом. В некоторых случаях они традиционно сложились и могут быть даже не закреплены нормативным актом. Таких форм довольно много, и конституционная практика знает следующие. *Первая форма* – обсуждение основных направлений деятельности правительства (обычно – на первой сессии после его избрания или ежегодно на первой сессии после парламентских каникул).

*Вторая форма* контроля – контроль с помощью парламентских комиссий и комитетов.

*Третья форма* – это специальные парламентские запросы или вопросы.

*Четвёртая форма* – процедура интерpellации.

Кроме этого, называют еще *пятую форму*, правда, она встречается значительно реже, – это контрольные полномочия, которые осуществляют специальные должностные лица: ревизоры, контролеры, омбудсмены и т. д.

Следующая *форма* контроля (*шестая*) – право на объявление вотума доверия или вотума недоверия с помощью резолюции осуждения. Остановимся подробнее на этих формах парламентского контроля.

Законодательный процесс (или законодательная процедура) в разных источниках описывается по-разному. Называется разное число промежуточных стадий. По нашему мнению, существует четыре основных стадии законодательного процесса:

1. Законодательная инициатива.
2. Обсуждение законопроекта.
3. Принятие законопроекта.
4. Промульгация.

В других источниках указанные и некоторые другие стадии. Например, в некоторых источниках, ссылаясь на то, что большинство западных парламентов

двухпалатные, после принятия законопроекта палатой, называют стадию преодоления расхождений между палатами. После промульгации, т.е. утверждения и опубликования закона, называют ещё проверку конституционности данного документа. В некоторых источниках, соблюдая основную четырёхзвенную структуру, стадию промульгации раскрывают и обозначают как «санкционирование, промульгация и опубликование». В некоторых странах стадий может быть и больше. Например, в США существует документ, который назван «Основными этапами прохождения законопроекта в Конгрессе США», который включает у себя 19 стадий. Возможно это, наиподробнее́е отображение законодательной процедуры, которую можно встретить.

### Литература

*Абрамова А.И., Губаева Т.В., Мицкевич А.В. и др.* Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. – М.: Формула права, 2000. – 604 с.

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Паишков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Гузнов А.Г.* Современный законодательный процесс: Основные институты и понятия. – Смоленск: Траст–Имаком, 1995. – 94 с.

*Летовская Е.* Омбудсман и права человека. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. – № 1.

*Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. – М.: Институт государства и права РАН, 1998. – 255 с.

*Могунова М.А.* Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. / Рос. гос. гуманитар. ун-т. Рос.-швед. центр. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. – 347 с.

Очерки парламентского права (зарубежный опыт). / Под ред. *Б.Н.*

*Топорнина.* – М.: Институт государства и права РАН, 1993. – 179 с.

Парламент и президент (опыт зарубежных стран). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. – 147 с.

Парламенты мира. – М.: Высшая школа, 1991. – 622 с.

*Тодика Ю.М., Марцеляк О.* Институт омбудсмана: світові моделі і досвід.  
// Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2.

*Федоренко В.Л., Середя Ю.А.* Институт депутатського імунітету: порівняльно-правові аспекти. // Держава і право – 2001. – № 9.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какой смысл вкладывается в термин «парламентаризм»?
2. Какими обстоятельствами объясняется создание двухпалатных парламентов в зарубежных странах?
3. Какими полномочиями обладают парламенты?
4. Осветите законодательный процесс.
5. Какие руководящие органы существуют в палатах зарубежных парламентов?
6. Как строится деятельность парламентских комитетов и комиссий?
7. Дайте классификацию парламентов.
8. Каким образом осуществляется парламентский контроль над деятельностью правительства?
9. Охарактеризуйте статус депутата парламента.
10. Что означает должностная несовместимость депутата?

## **8. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **8.1. Место правительства в системе государственных органов**

В самом распространенном понимании, правительство – это исполнительная власть, это то, что в большинстве стран мира обозначается понятием совет министров, кабинет министров. То есть это группа людей, которые управляют повседневными делами страны.

Однако в ряде стран понятие «правительство» обозначает более высокий уровень управления. Например, английское слово «government» означает весь государственный механизм и включает как исполнительную власть, так и законодательную и судебную. Правительство – это вся государственная машина, исходя из трактовки этого понятия американцами.

Очевидно, именно в силу расплывчатости термина «правительство» в английском языке чаще употребляется более конкретный для них термин – исполнительная или правительственная власть. Такие обозначения отграничивают функции совета министров, кабинета министров от функций других ветвей власти, от других звеньев государственного механизма, и позволяют изучать их в рамках их собственных полномочий и возможностей.

Итак, в наиболее распространенном понимании правительство – это коллегиальный орган наиболее универсальной компетенции, который осуществляет исполнительную и распорядительную власть в стране.

Заметим сразу же, что такое определение касается парламентских форм правления, а к президентским республикам или к дуалистическим и абсолютным монархиям такое определение вряд ли относится. Дело в том, что так называемый кабинет при президенте США не является коллегиальным органом, поскольку решения на собрании членов кабинета принимаются не

большинством голосов, не коллегией, а главой государства.

Так или иначе в общем-то понятно, что у нас подразумевается под термином «правительство» – это, говоря военным языком, некий штаб, который решает оперативные вопросы страны. Он координирует различные направления властной деятельности, управляет самыми разными отраслями жизни: оборона, охрана общественного порядка, иностранные дела, экономика, образование, культура и т.д.

Тот орган, который мы именуем «правительство», по-разному называется в каждой отдельно взятой стране. Чаще всего применяются такие стандартные наименования, как: Совет Министров (Индия), Совет Министров или правительство (Франция, Куба), просто Правительство (Чехия, Колумбия), Кабинет (Япония). В некоторых странах есть название Государственный Совет (Швеция, Норвегия, Финляндия).

В федеративных государствах правительство носит название обозначения государственного устройства. Так в ФРГ оно называется Федеральное Правительство, в Швейцарии – Федеральный Совет. Однако с точки зрения статистики, чаще всего употребляются термины Совет Министров и Кабинет Министров. Кстати, иногда эти термины употребляются как синонимы, а иногда обозначают неодинаковые понятия. Совет Министров чаще встречается при парламентских формах правления. Кабинет – как правило, при сильном президенте или монархе («кабинет» считается при главе государства). Но иногда эти понятия существуют в одной стране. Так, например, в Великобритании правительство – это более широкое понятие. Это около восьмидесяти человек. А внутри правительства есть еще Кабинет – он включает глав наиболее значительных министерств. В него входят 18-20 человек. Это как бы правительство в правительстве. Иногда в рамках кабинета выделяют еще более узкий внутренний кабинет (3–5 человек): премьер-министр, министр финансов, министр обороны и министр внутренних дел. Ясно, что это самые «важные» министры, пользующиеся наибольшим весом и доверием премьер-

министра.

Так называемые беспартийные правительства бывают трех видов.

Первый вид – это беспартийные правительства, которые характерны для стран с абсолютной монархией (Ближний Восток), где вообще отсутствуют политические партии. Это естественная беспартийность как государства, так и правительства. Такие беспартийные правительства существуют в Саудовской Аравии, в Объединенных Арабских Эмиратах, в Омане, Катаре и т.д.

Второй вариант беспартийного правительства - это, как правило, правительство, которое создается во время кризисной ситуации. Их еще называют переходными правительствами, «деловыми», «служебными», «правительствами чиновников», иногда – «рабочими правительствами». Чаще всего говорят о правительстве чиновников. Беспартийное правительство образуется тогда, когда партийные фракции не могут договориться и коалиция никак не складывается. Тогда роль министров выполняют постоянные заместители министров. В ряде стран есть такая должность. Лица, занимающие ее, не меняются в зависимости от того, приходят ли новые министры или уходят. Постоянные заместители министров обязаны быть беспартийными и осуществлять преемственность и традицию власти. Вот эти постоянные чиновники и образуют беспартийные правительства. Правда, нужно сказать, что такие правительства не принимают значительных и важных решений, а занимаются лишь текущим управлением страной. Эти ситуации встречались в скандинавских странах (Финляндии, Норвегии), а в Голландии в 1977 году почти полгода был такой служебный кабинет, поскольку голландцы очень долго не могли образовать правительственную коалицию.

Правительство чиновников, или служебное правительство, кроме названных стран, в последние годы отмечалось также в Португалии, Италии, Марокко. Возможность образования такого типа правительства предусмотрена даже в некоторых конституциях. Например, Конституция Болгарии 1991 года предусматривает возможность создания такого правительства, если

парламентские фракции не могут достигнуть согласия и образовать коалиционное правительство (ст. 99 пункт 5).

Третий вариант беспартийного правительства, в отличие от первых двух, – ненормальный вариант, поскольку беспартийные правительства могут образовываться при диктаторских режимах, когда все политические партии находятся под запретом, а правительство образуется военными. Кстати говоря, можно добавить, что при диктаторских режимах не может быть и однопартийного правительства, скажем британского образца, поскольку эта единственная партия при диктатуре представляет просто группу сторонников диктатора. Это совсем не партия, она лишь имеет некое название и может считаться партией только в представлении сторонников режима, и правительство, составленное из членов этой псевдопартии, будет на самом деле военной хунтой.

Встречается еще понятие «правительство национального единства». Под таким названием выступает правительство, которое образовано в кризисной ситуации, в послевоенный или послереволюционный период, чтобы объединить все ведущие политические партии и политические силы. Есть существенная разница между коалиционным правительством и правительством национального единства, потому что в правительство национального единства могут входить партии, являющиеся политическими противниками. Они объединяются на определенный период ради блага страны. Скажем, в Великобритании несколько раз создавались такие правительства, которые были созданы политическими противниками в лице консерваторов, лейбористов и либералов. Такие правительства иногда образовывались и в других странах: Бельгии, Греции, Ливане. Цель таких правительств – преодоление тяжелого положения в экономике либо объединение всех сил для отражения внешнего врага и т.д. Граждане должны видеть, что все силы объединены для преодоления какой-то общей опасности для всей страны.

## **8.2. Основные способы формирования правительств**

Порядок формирования правительства, как правило, определяется формой правления государства. Можно выделить два основных способа образования правительства: парламентский способ и внепарламентский способ.

Парламентский способ образования правительства имеет несколько разновидностей. Наиболее известна английская модель, по которой лидер партии, победившей на выборах, образует правительство. Уточним, что это может быть не обязательно лидер партии. Это может быть лидер коалиции, блока. В любом случае, есть некий государственный деятель общегосударственного масштаба, который опирается на большинство в парламенте.

Такой лидер формально назначается главой государства (либо монархом, либо президентом). Он формирует состав правительства и представляет его и программу деятельности для утверждения парламентом. После утверждения парламентом глава государства издает или подписывает формальный акт о назначении премьер-министра. Иногда глава государства таких актов не издает и правительство приступает к работе непосредственно после утверждения его парламентом и издания об этом обычного парламентского постановления.

Такой вариант, кроме Великобритании, характерен для стран, которые были под влиянием англосаксонской правовой системы, входили в состав Британского Содружества Наций либо были ее территориями (колониями, доминионами): Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия, Малайзия и ряд других стран.

Если же ни одна партия не располагает большинством в парламенте, то ситуация усложняется. В таком случае глава государства проводит консультации с лидерами партийных фракций и пытается выяснить, возможно ли образование коалиции и кто из руководителей фракции может возглавить эту коалицию либо организовать вокруг себя коалицию.

В некоторых странах (Голландия, Бельгия, Дания) перед такими переговорами назначается не премьер-министр, а специальная государственная фигура – форматор. Кстати, надо выделить два редких термина: «форматор» и «информатор». Форматор – это такое ответственное лицо, которому глава государства поручает определить потенциальных членов правительства и лиц, которые могли бы возглавить правительство. Это лицо, которое от имени главы государства ведет переговоры с политическими деятелями и занимается организационной работой по поводу будущих членов правительства. Если форматор может договориться с лидерами фракций, может заручиться их поддержкой, он составляет список поддерживающих его фракций. В случае успеха такой миссии форматор, как правило, становится главой правительства – премьер-министром. Однако бывает, что и не становится, а приводит к власти другого. Так, например, в Бельгии в 1982 году была сложная политическая ситуация и сменилось четыре форматора, прежде чем М. Мартенс, в конце концов, смог предоставить королю список реального правительства и стал премьер-министром.

Другая временная государственная должность – информатор. Информатор – лицо, которое проводит консультации, встречается с разными политическими силами и подбирает будущего форматора. Информатором, как правило, становится премьер-министр, который собирается уйти в отставку, либо какой-то политический деятель, который не претендует на должность главы правительства, а занимается этой работой для блага государства. В основном, такие своеобразные должности, как форматор и информатор, применяются в скандинавских странах: Дании, Норвегии и др.

В ряде стран при образовании правительства всегда применяется процедура, сутью которой является формальное избрание парламентом главы правительства. То есть определенное лицо, конкретный политический деятель представляется и предлагается парламенту в качестве главы правительства, а парламент голосует за это лицо. Система одобрения кандидатуры председателя

правительства парламентом применяется в ФРГ, Японии, Швеции и др. В ФРГ кандидат на должность канцлера формально предлагается президентом, но президент не имеет права выбора. Он предлагает то лицо, которое ему представляется руководителями фракций. Обычно фракции заранее договариваются, и после неформального подсчета голосов, и после того, как они уверены, что предложенное лицо будет избрано, они предлагают данную кандидатуру президенту. Президент вносит такое предложение в бундестаг, а бундестаг голосует за это лицо. В ФРГ для избрания канцлера требуется одобрение только нижней палаты.

В некоторых странах требуется одобрение обеих палат. В Японии, к примеру, нужно, чтобы обе палаты поддержали кандидатуру премьер-министра. Если есть разногласия, то мнение нижней палаты считается решающим.

В Швеции своеобразный способ голосования за утверждение премьер-министра членами парламента (риксадага). Там избранным считается кандидат, против которого не проголосовало большинство. В литературе отмечен любопытный случай, когда в октябре 1978 года было сформировано правительство, которое располагало поддержкой лишь 10% депутатов. Одновременно с избранием правительства был избран его глава – У. Ульстон – голосами всего лишь 39 депутатов (представителей его партии). Против него проголосовало 72 депутата, остальные воздержались. И поскольку 72 депутата, проголосовавшие против Ульстона, естественно, не составляли абсолютного большинства, он стал премьер-министром и некоторое время исполнял эти обязанности.

В ряде стран для того, чтобы приступить к исполнению обязанностей и стать законным и легитимным, правительство должно получить поддержку парламентского большинства. Поддержка оформляется в виде вотума доверия составу правительства, лидеру правительства и программе правительства. Такая

модель, когда необходимо получить вотум доверия, называется «позитивный парламентаризм» и применяется в Греции, Италии, Польше, Турции и др.

На получение такой парламентской поддержки выделяется определенное время. Иногда правительство приступает сразу к выполнению своих функций, но затем в течение определенного срока должно получить вотум доверия. В Италии это 10 дней, в Чехии – 30 дней. Если в течение этого времени поддержка не получена, значит, правительство не становится законным органом и уходит в отставку.

В других странах Европы применяется принцип так называемого «негативного парламентаризма». Это означает, что правительство не должно получать вотума доверия, а действует после формирования до тех пор, пока не будет предъявлен вотум недоверия. Считается, что правительству доверяют до тех пор, пока специально не проголосуют о недоверии. Такая система существует в Дании, Голландии, Норвегии. Там правительство сразу приступает к исполнению своих функций после утверждения главой государства (монархом). При такой ситуации возможно и существование правительства меньшинства. Оно будет действовать до тех пор, пока большинство не решит его сместить.

Чаще всего правительство формируется следующим образом. Предлагается кандидатура на должность главы правительства, и если эта кандидатура поддерживается членами парламента, то глава правительства предлагает список членов своего правительства. Обычно этот список утверждается целиком или вообще не утверждается, а считается, что это право премьер-министра.

В некоторых странах встречается практика, когда все члены правительства избираются парламентом. Примером такого рода является Швейцария. Правда, там правительство (Федеральный Совет) состоит всего из 7 человек. Все эти 7 человек избираются на совместном заседании обеих палат федерального собрания.

Следует отметить, что эти процедурные различия и варианты в порядке формирования правительства в парламентских республиках и монархиях, конечно, имеют юридическое значение, но они не определяют ни состав, ни программу, ни направление деятельности правительства, потому что главная роль в формировании правительства в этих странах принадлежит политическим партиям, избирательным блокам, объединениям, которые обладают парламентским большинством. Поэтому, как правило, если партии договариваются, то вопрос о составе правительства решается заранее, и все процедуры будут носить формальный характер.

Достаточно своеобразная специфика существует в тех странах, где смешанная форма правления. Во Франции, к примеру, по Конституции 1958 года, премьер-министр, а по представлению премьер-министра – члены правительства назначаются президентом. До 1986 года, поскольку было совпадение парламентского большинства и партийной принадлежности главы государства, каких-то коллизий не возникало. Скажем, президент де Голль возглавлял партию Объединение в поддержку республики, которая имела большинство в парламенте, поэтому де Голль назначал нужное ему лицо премьер-министром. То же было во времена президентов Жискара д'Эстена и Жоржа Помпиду. Однако в марте 1986 года сложилась ситуация, когда президент Миттеран, социалист, столкнулся с парламентским большинством, которое его не поддерживало. В этих условиях он был вынужден назначать не то лицо, которое ему подходило по политическим и прочим условиям, а то лицо, которое пользовалось поддержкой парламента. И, хотя выбор нового президента стал ограничен, он все-таки влиял на назначение премьер-министра и некоторых министров путем отклонения некоторых кандидатов (на посты министров иностранных дел и обороны). В любом случае, он был вынужден как бы мириться с фигурой премьер-министра.

В президентских республиках глава государства сам является главным обладателем исполнительной (правительственной) власти. В президентских

республиках президент назначает и увольняет членов кабинета или правительства. В США формально действует формула, что назначение членов кабинета производится по совету и с согласия Сената. Однако случаи отказа Сената в утверждении предложенных президентом кандидатур встречаются очень редко – лишь в тех случаях, когда против предложенного президентом кандидата есть какой-то негативный материал, о котором президент не знал. Тогда президент сам, как правило, не упорствует и снимает кандидатуру. Если никаких обоснованных возражений не приводится, то назначения утверждаются почти формально. Назначения правительства, аналогичные американскому, проводятся в большинстве латиноамериканских стран: Чили, Уругвае и ряде других. В большинстве развивающихся стран право назначения и увольнения членов правительства также принадлежит главе государства, который является одновременно и главой правительства (Кения, Малави, Заир и др.).

В некоторых странах к лицам, которые претендуют на должность членов правительства, предъявляются специальные требования. Например, в Великобритании формально нет закона, который обязывал бы министра быть членом парламента. На практике членом правительства может быть только депутат нижней палаты парламента – палаты общин. Это связано с многовековой традицией, и ссылки при этом приводятся на то обстоятельство, что министры несут ответственность перед парламентом, они обязаны отвечать на вопросы членов парламента и объяснять свои действия. Считается, что для этого они должны быть членами парламента.

В некоторых странах министры могут быть, но не обязаны быть депутатами. То есть наличие депутатского мандата не препятствует занятию министерского поста (Испания, Финляндия и др.).

В конституции Японии записано, что большинство министров должны быть членами парламента (ст. 68).

В некоторых странах, наоборот, существует запрет на парламентскую

деятельность для министров. В соответствии с французской конституцией деятельность членов правительства несовместима с любой деятельностью профессионального представительства общенационального характера (ст. 23). То есть французский министр не может быть депутатом, и, если его назначают на должность министра, он должен сложить свой депутатский мандат.

В некоторых случаях вообще ограничивается любая иная деятельность для членов правительства. Основной закон ФРГ предусматривает, что глава государства (а также федеральный канцлер или федеральный министр) не могут занимать никакие иные оплачиваемые должности и даже входить в состав наблюдательного совета предприятия без согласия бундестага.

Некоторые конституции содержат особые требования к лицам, которые претендуют на должность члена правительства. Например, к числу таких особых требований относится то, чтобы министры исповедовали господствующую религию (это присуще исламским странам). В некоторых конституциях предусматривается, что будущий министр должен отличаться особыми моральными качествами и был уроженцем страны. Такие требования записаны в законодательстве Финляндии. В некоторых конституциях закрепляется, что министры должны иметь особую компетенцию, опыт, образование и т.д.

В некоторых странах при формировании правительства, особенно в странах с многонациональным составом населения, учитываются географические, этнические и религиозные факторы. В Индии, по многолетней традиции, в Совете Министров должны быть представлены разные штаты страны и религиозные общины, чтобы правительство не было моноэтничным и не представляло одну религию. Выходцы из крупных штатов обязательно возглавляют несколько важных министерств. Всегда, например, представлен в правительстве штат Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия и т. д. В Ливане, где уживаются почти два десятка религиозных общин, ещё в 1943 году был принят специальный закон – Национальный пакт, согласно которому распределяются

все высшие должности в государстве. Согласно этому закону, премьер-министром страны может быть только мусульманин-суннит.

Нечто похожее существует в Канаде, где есть две основные языковые группы (английская и французская). Поэтому в Канаде не может быть такого правительства, где бы были представлены только англоязычные граждане страны. Обязательно будет представлено несколько франкофонов (лиц французского происхождения). Более того, в Канаде просматривается довольно интересная ситуация: в последнее время премьер-министр, реальный лидер страны, как правило является франко-канадцем. Кстати говоря, в Канаде также заботятся о том, чтобы в правительстве были представлены канадцы ирландского и шотландского происхождения и представители нескольких крупных городов страны, т.е. чтобы не было представительства какой-то одной группы граждан (например, англосаксы протестантского вероисповедания). Там всегда есть представители нескольких этнических групп и религий.

### **8.3. Внутренняя структура правительства**

На вопрос о том, кто входит в состав правительства, проще всего ответить однозначно: в состав правительства входят министры. Иначе говоря, правительство состоит из министров. Однако в состав правительства, кроме главы правительства и министров, которые обычно возглавляют министерства или правительственные департаменты, входят еще такие должностные лица, как государственные министры, министры без портфеля, статс-секретари, иногда — младшие министры и парламентские секретари. Терминология довольно разнообразная. Принято считать, что главной фигурой в правительстве (ну, естественно, помимо премьера) является министр. Министр — это основное составляющее правительства.

В некоторых странах должность «государственного министра» считается более значительной, чем просто министра. Это как бы особо важный министр

(Франция и Португалия). В других странах определение «государственный» считается как бы понижающим эту должность. В Великобритании сочетание «государственный министр» на практике обозначает должность заместителя министра. Так, например, в Великобритании есть министр обороны, и может быть три, четыре, пять государственных министров обороны. Это лица фактически являются заместителями министра. В Японии все члены правительства называются государственными министрами.

Как правило, одно лицо (один министр) возглавляет министерство. Хотя есть такие редкие случаи, что во главе министерства стоят сразу два или более министра (таким своеобразием отличается Финляндия). Гораздо чаще встречаются такие варианты, когда есть министр, но наряду с министром назначается государственный министр либо статс-секретарь, который либо является заместителем министра, либо ведает определенным участком работы. Иногда бывают министры или статс-секретари при президенте либо премьер-министре. В общем-то это помощники главы государства или премьер-министра, но для того, чтобы у них был высокий государственный ранг, чтобы они принимались соответственно этому рангу другими государственными служащими и при поездках за границу, чтобы они могли получать более высокое жалование, им присваиваются такие звания.

Парламентский секретарь включается в состав правительства Великобритании. Такое наименование носит государственный чиновник, который занимается поддержанием контактов и связей с парламентом. Уже в названии обозначается, чем должен заниматься этот член правительства.

«*Министры без портфеля*» – это такие должностные лица, которые могут заниматься разными видами деятельности. Так, например, это может быть лицо, выполняющее поручения главы правительства. Некоторые «министры без портфеля» занимаются координационной деятельностью и являются иногда вице-премьерами, курируют несколько министерств. Иногда такая должность маскирует основное занятие данного должностного лица. Например,

правительство не желает оглашать круг обязанностей данного министра, назначает его «министром без портфеля», а этот министр может заниматься руководством, к примеру, атомной промышленностью или делами вооружения.

В некоторых странах предусмотрена должность заместителя премьер-министра, а в некоторых странах заместителей нет. Там премьер-министр – это единовластная фигура. Конституция ФРГ предусматривает, что канцлер может иметь заместителя, но на практике заместителем становится министр иностранных дел. Он считается вторым по важности министром.

В некоторых странах в конституции записано строго лимитированное число и виды министерств и министров. Превысить этот лимит нельзя. Например, США и Швейцария предусматривают определенное количество этих структурных единиц. В США 12 министерств (департаментов). Самое последнее было создано в 1977 году – министерство энергетики. Первоначально при образовании США их было всего три (госдепартамент, т.е. министерство иностранных дел, министерство обороны и министерство финансов).

В некоторых странах нет никакого перечня количества министерств и министров, и каждое правительство может образовывать разные министерства. Конечно, какой-то основной блок остается, но возможны варианты.

Перечень основных министерств в большинстве случаев не содержится в конституции, а находится в специальных законах, либо иногда даже в актах главы государства.

Правительство может влиять на численность своего состава, поскольку помимо членов правительства и основных министров премьер может назначать государственных министров или статс-секретарей, которые будут выполнять министерские обязанности. Например, в Японии премьер-министр может лично назначить до 20 государственных министров.

В некоторых странах устанавливается минимальное число членов правительства, в некоторых – максимальное. В некоторых – и то, и другое.

Например, в Ирландии закреплено, что в состав правительства могут входить от 7 до 15 министров.

В большинстве стран употребляются привычные для всех наименования: министр, премьер-министр или глава Совета Министров, но в некоторых странах используются старинные наименования. Там, где в ходу традиции и обычаи. Например, отдельные члены правительства Великобритании имеют названия такие же, как и 200 или 300 лет назад.

Мы читаем в газете «министр финансов Великобритании», но официально эта должность именуется канцлер казначейства. Лорд-канцлер – это глава верхней палаты (палаты лордов) одновременно глава судебной власти. Есть первый лорд адмиралтейства (военно-морской министр). Есть такие наименования, как лорд- хранитель печати, канцлер герцогства Ланкастерского (это министры без портфеля, которые выполняют поручения премьер-министра).

Мы говорим «министр обороны США», «министр финансов США», «министр труда США», но все министры США именуются на самом деле секретарями, а министерства – департаментами. Единственная непереводаемая должность – государственный секретарь. Госсекретарь США, по европейскому стандарту – это министр иностранных дел.

В абсолютных и дуалистических монархиях и президентских республиках фактическим главой правительства и главой исполнительной власти является глава государства (монарх либо президент). Поэтому здесь как бы нечего рассказывать, поскольку речь о главе государства шла выше.

В парламентных и смешанных республиках и парламентных монархиях всегда имеется должность главы правительства. Глава правительства в разных странах называется по-разному.

Самое популярное наименование – это премьер-министр ( французский термин), либо первый министр. Англичане употребляют слово *prime minister* – первый министр. Первоначально это действительно был старший (первый)

министр (к примеру, при королевском правительстве), который помогал монарху осуществлять власть в стране. Постепенно, с оттеснением абсолютной власти, с переходом к иным отношениям, фигура премьер-министра стала совершенно особенной. Эта фигура заняла лидирующую роль.

Кроме этого, есть такие названия, как председатель совета министров (Италия), председатель правительства (Испания и Чехия). В некоторых странах главу правительства называют министр-председатель. В немецких землях (субъектах федерации) то, что мы называем премьер-министр, называется министр-президент.

Употребляются также национальные названия. Например, в Германии и Австрии глава правительства называется «федеральный канцлер» или просто «канцлер». В Ирландии, хотя там все говорят по-английски, сохранены ирландские названия некоторых должностей и органов. Там по традиции парламент именуется «доил», а премьер-министр – «тишок».

При парламентарной форме правления роль и значение главы правительства очень велики. Формально являясь главой исполнительной власти, на практике глава правительства выполняет все полномочия главы государства. Во всяком случае, он определяет основную внутреннюю и внешнюю политику государства и реализует ее на практике.

Место и роль главы правительства очень часто закрепляется также и в конституции. Например, основной закон ФРГ предусматривает, что федеральный канцлер устанавливает основные направления политики и несет за это ответственность (ст. 65). В Италии премьер-министр должен руководить политикой правительства и также нести за нее ответственность (ст. 95 Конституции). Полномочия главы государства при этих формах правления очень велики. Часто глава правительства возглавляет какую-то партию и, стало быть, одновременно является лидером правящей партии. Важные политические решения глава правительства принимает, как правило, единолично либо после консультации с главами других ветвей власти. Естественно, что полномочия

главы правительства, когда он опирается на правительственное большинство, гораздо шире, чем в том случае, когда он руководит коалиционным правительством. Существование в рамках коалиции всегда менее удобно: приходится делить свои полномочия и согласовывать свои действия с лидерами других партий и политических течений.

В большинстве стран глава правительства подбирает членов правительства, составляет их список. С его подачи они утверждаются на своих должностях. По желанию и по велению главы правительства члены правительства могут быть отправлены в отставку. Хотя формально члены правительства назначаются и смещаются главой государства, мы знаем, что главы государства при парламентских республиках или монархиях выполняют лишь официальные функции, формально подписывая предоставляемые им проекты указов, которые реально составляет глава правительства.

Как правило, если прекращаются полномочия главы правительства, то это означает прекращение полномочий и всего правительства. Полномочия и реальная власть премьер-министров в парламентских республиках (ФРГ, Италия), парламентской монархии (Великобритания) очень велики. Премьер-министры издают и подписывают правительственные указы, они реально осуществляют большинство полномочий, которые формально принадлежат главе государства, включая право досрочного роспуска парламента. Сложившаяся практика сводится к тому, что премьер-министр реально руководит и внутренней жизнью государства, и внешними проблемами. Хотя, естественно, существуют должности министров внутренних дел, иностранных дел и т.д.

Объем полномочий ряда глав правительств настолько велики, что в некоторых случаях зарубежные ученые именуют таких премьер-министров «некоронованными монархами». Наиболее сильная фигура премьер-министра, очевидно, в Великобритании. Там он назначает, перемещает, отзывает членов

правительства единолично и руководит их деятельностью. Он полностью формирует все правительство: и кабинет, и узкий состав кабинета – определяет порядок работы и формулирует окончательные решения своего правительства. Заседания кабинета являются закрытыми, члены кабинета не имеют права разглашать те сведения, которые им стали известны. Мнение даже большинства членов кабинета не обязательно для премьер-министра. А если член правительства не согласен с мнением премьера, у него есть только один способ выразить свое несогласие: уйти в отставку.

Главы правительства в таких монархиях и республиках, где существуют парламентские формы, по объему своих полномочий и фактическому положению мало отличаются от таких «сильных» президентов, как президент США или президент Франции. К числу очень влиятельных и сильных глав правительств можно также отнести премьер-министров Японии, Австрии (канцлер), Канады, Австралии, Португалии и ряда других стран.

Следует также отметить, что в последнее время наблюдается такое явление: при главе правительства создается особый аппарат, ведающий делами главы государства. Руководитель этого аппарата часто имеет ранг министра. В Великобритании важным органом является личный секретариат премьер-министра. Есть так же специальный секретариат кабинета. Во Франции при премьер-министре есть гражданский и военный кабинеты. Это специальные структуры внутри правительства. В Германии есть ведомство федерального канцлера, оно возглавляется государственным чиновником в ранге министра. Это ведомство разрабатывает рекомендации для правительства и для его главы, готовит проекты законов и правительственных постановлений. Есть аналогичные структуры и в других странах. Например, в Испании есть специальный закон, который предусматривает создание вспомогательных органов для правительства. Это государственный секретариат по отношениям с парламентом, секретариат по законодательству, генеральный секретариат, и т.д.

В президентских республиках, в абсолютных и дуалистических

монархиях заседания правительства проводятся по усмотрению главы государства, который одновременно руководит правительством. Обычно такие заседания проводятся регулярно, но различаются официальные (формальные) заседания и рабочие заседания. На официальных заседаниях, которые проводятся, скажем, один раз в неделю, в основном, подписываются и решаются заранее подготовленные дела. Рабочие заседания проводятся по мере необходимости.

Формой работы является не столько коллегиальная выработка решения, сколько собрание членов кабинета с целью помощи главе государства (главе правительства) принять важное решение, которое он затем формулирует. В таких заседаниях принимают участие, помимо членов кабинета, официальных министров и секретарей департаментов, и помощники главы государства и важные государственные служащие. Решение всегда принимается главой государства или главой исполнительной власти. Поэтому важен не ранг участников, а качество принимаемого решения.

В парламентских республиках и монархиях большая коллегиальность в работе. Но степень коллегиальности всегда выше, когда существует коалиционное правительство и в заседаниях участвуют представители нескольких партий. Если существует однопартийное правительство, то коллегиальности, конечно, меньше, поскольку лидер партии принимает на себя бремя ответственности за решения и единолично правит на заседаниях правительства.

Как правило, в большинстве стран очередные заседания правительства проводятся один раз в неделю. Повестка дня и порядок рассмотрения вопросов определяется, естественно, главой правительства. Вопросы докладываются отдельными министрами, которые отвечают за порученные им отрасли. Если вопрос касается нескольких министерств, то докладывает его назначенный главой государства министр или иное лицо, которое координировало подготовительную работу.

Если вопрос хорошо подготовлен, заранее согласованы все позиции, то происходит формальное обсуждение и быстрое принятие решения. По особо сложным вопросам, по которым не было достигнуто предварительного согласия, могут возникнуть дискуссии и споры. Окончательное решение в таких случаях принимает премьер-министр – глава правительства. На заседаниях правительств ведутся протоколы, этим занимается ответственное должностное лицо – специальный чиновник, например, генеральный секретарь правительства (во Франции), секретарь кабинета (Великобритания) и т.д. Все протоколы заседаний считаются секретными и никогда не публикуются.

Как мы уже отметили, окончательные решения в большинстве стран (как в президентской республике, так и в парламентской) принимает глава правительства и, как правило, оно не голосуется. Вопрос на голосование глава правительства может поставить лишь тогда, когда сам сомневается в том или ином варианте решения и ему нужно выяснить мнение членов правительства.

Процедуры заседаний могут различаться по степени важности в зависимости от присутствия тех или иных должностных лиц. Во Франции, если на заседании правительства присутствует президент – это будет совет министров. А если президент не присутствует, а его возглавляет премьер-министр, то это называется совет кабинета, т.е. ранг собрания ниже.

#### **8.4. Компетенция правительства, его функции и нормотворческая деятельность**

Практически все авторы, которые пишут о правительстве, отмечают, что правительственные органы исполнительной власти наделены очень широкими полномочиями, широкой компетенцией. Однако существующие конституции, как правило, закрепляют эту компетенцию в самой общей форме и подробно ее не описывают. С одной стороны, это сложившаяся традиция, а с другой стороны, чем менее подробно описание предметов ведения, тем шире можно

трактовать эти лаконичные статьи.

Проиллюстрируем это утверждение примером. Так ст. 97 конституции Испании гласит: «Правительство руководит внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороной страны. Оно осуществляет исполнительную власть в соответствии с конституцией страны и законами». Больше ничего о компетенции правительства в конституции Испании не говорится.

Статья 20 конституции Франции: «Правительство определяет и осуществляет политику нации. В его распоряжении находятся административные органы и вооруженные силы». Практически это все. Статья 82 конституции Греции гласит: «Правительство определяет и руководит общей политикой страны в соответствии с положениями конституции и законами».

Что касается итальянской конституции, то в главе 3 «Правительство» в разделе 1 «Совет министров» вообще ничего не говорится о компетенции, а только о составе правительства, о том, что правительство должно получить одобрение обеих палат и т.д. Примерно также регулируется компетенция федерального правительства ФРГ.

Существуют, конечно, и более подробные перечисления компетенции правительства. Например, ст. 52 «малой» конституции Польши перечисляла следующие полномочия совета министров:

«1. Совет Министров принимает решения во всех вопросах политики государства, которые конституционным и иным законом не были оставлены за президентом или другим органом государственной администрации или самоуправления.

2. Совет Министров в частности:

- 1) обеспечивает исполнение законов;
- 2) издает распоряжения, имеющие силу закона;

3) руководит, координирует и контролирует работу всех других органов государственной администрации, неся ответственность за их работу перед

Сеймом;

- 4) охраняет на основании законов интересы Государственной Казны;
- 5) составляет проект бюджета и других финансовых планов государства, а после принятия Сеймом руководит их исполнением;
- 6) осуществляет в пределах и формах, установленных конституционным законом, надзор за местным самоуправлением и другими видами самоуправления;
- 7) поддерживает отношения и заключает договоры с правительствами других государств и с международными организациями;
- 8) обеспечивает внешнюю и внутреннюю безопасность Государства».

Нужно признать, что приведенный пример является весьма подробным вариантом регулирования компетенции правительства. Еще более подробно регулирует этот вопрос ст. 146 ныне действующей конституции Польши, принятой 2 апреля 1997 г.

Естественно, кроме конституции, существуют конституционные, органические и обычные законы, которые могут более подробно определять полномочия правительства. Но это совсем не обязательно. Правительство в нормативных актах получает в основном самые общие направления своей деятельности и руководит страной по тому кругу вопросов, которые не отнесены к ведению парламента или других государственных органов. Это наиболее универсальная и распространенная формула компетенции правительства.

Наиболее развернуто перечислялась компетенция правительства в советских конституциях. Поскольку практически все советские конституции, кроме последней 1977 года, содержали перечни министерств, то, глядя на перечень министерств, можно было сказать о компетенции правительства, потому что министры, возглавляющие конкретные министерства (ранее наркоматы), и составляли это правительство. Как бы ни относиться к «советскому наследию» в области права, при знакомстве с советскими

конституциями становится наиболее наглядна работа правительства – исполнительно-распорядительной власти.

К числу других полномочий правительства конституция и законы могут относить и иные функции. Например, в некоторых странах не глава государства, а правительство принимает решения об амнистии, о смягчении или отсрочке наказания. В некоторых случаях глава правительства подписывает законы, принятые парламентом, ряд законов скрепляются подписью премьер-министра. Это своего рода контрассигнация актов не главы государства, а законодательных органов. Такой порядок существует в Японии.

Современные правительства руководят самым широким кругом дел и имеют полномочия в сфере управления экономикой, социальных проблем (помощь неимущим, безработным), в сфере управления культурой, например, должность министра культуры во Франции очень важна и почетна. Во многих странах существуют ведомства по делам спорта, туризма и т. д. Правительства контролируют деятельность средств массовой информации: осуществляют контроль за тем, чтобы не нарушались важнейшие принципы морали, религиозные чувства и права граждан. Так, например, правительство может запрещать публикацию порнографии, пропаганду насилия в средствах массовой информации и т. п. Правительственные чиновники наблюдают за этими запретами.

Говоря о полномочиях правительства в законодательной сфере, следует упомянуть два момента. Во-первых, современные правительства обладают правом осуществлять *регламентарную власть* и издают акты нормативного характера. Во-вторых, они издают делегированные акты, и этим самым оказывают большое влияние на нормативную сферу деятельности государства. Следует также упомянуть, что правительство большинства стран в лице главы правительства обладает правом законодательной инициативы, и этим правом правительство пользуется очень широко. В ряде стран свыше 90% законопроектов, которые принимаются парламентом, вносятся правительством.

Правительство фактически становится основным работодателем для парламента, и парламент «обслуживает» правительство. В большинстве западноевропейских стран дело обстоит именно так. В такой важной сфере, как разработка и принятие бюджета, почти все права принадлежат правительству. Исполнительная власть не только «составляет» бюджет, но имеет много способов «заставить» парламент принять бюджет, даже если у членов парламента есть сомнения по поводу содержания этого финансового документа. Так, например, по французской конституции (ст. 47), если парламент в 70-дневный срок не утверждает финансовый законопроект, то он вводится в действие путем издания акта правительства (ордонанса).

Даже в США, где очень сильная законодательная власть, и существует четкое разделение властей и система «сдержек и противовесов», администрация (правительство США) разрабатывает самые важные законопроекты, включая государственный бюджет. Представители администрации часто выступают на заседаниях конгресса, на многочисленных слушаниях и влияют на мнение членов парламента.

В парламентарных республиках и монархиях правительство в лице его главы в необходимых случаях имеет право созыва чрезвычайной сессии парламента. В ряде стран глава правительства, обратившись к главе государства, может распустить парламент (внеся проект соответствующего акта, который глава государства обязан подписать).

Как и практически любой государственный орган, правительство имеет право издавать или принимать правовые акты. Акты, принимаемые правительством, могут издаваться от имени его главы. Эта модель характерна для президентской республики и для абсолютной и дуалистической монархии. Акты правительства могут издаваться также от имени всего органа. В любом случае такие акты подписывает глава правительства. Акты правительства должны иметь конкретную и строгую юридическую форму, называться согласно присвоенного им ранга, занимать свое место в иерархии актов. В

каждой стране есть специальные названия, которые присваиваются актам правительства. В Испании это декреты правительства, принимаемые в совете министров. В США это исполнительные приказы президента. В Великобритании они именуются приказами королевы в совете. Во Франции – ордонансы и декреты.

Чаще всего применительно к актам правительства применяется термин «регламентарные акты правительства». Данное название подчеркивает то, что при помощи этих актов регулируются важные направления деятельности государства, а в некоторых случаях – отдельные права граждан. Согласно правовой теории акты исполнительной власти всегда оцениваются как подзаконные акты, принимаемые во исполнение закона. Но современная теория и практика свидетельствует о том, что акты исполнительной власти приобретают все большее значение и при помощи этих актов реально происходит основное управление делами государства. Чтобы поднять вес и значение актов исполнительной власти, эти акты подписываются главой государства и оформляются они часто от имени главы государства. Процедура контрассигнации проводится наоборот: правительство издает акты, затем они подписываются главой государства и приобретают более высокую юридическую силу. В большинстве стран компетенция исполнительной власти и компетенция законодательной власти строго разграничивается и в ряде случаев в рамки компетенции исполнительной власти попадают очень серьезные вопросы, и фактически ряд актов исполнительной власти, не будучи законами, приближаются по кругу регулируемых вопросов к законам.

Кроме того, делегированное законодательство, издаваемое правительствами, – это очень весомая часть всей массы принимаемых законов и законоподобных актов.

Делегированное законодательство – достаточно распространенное явление для современной западной государственной практики. Вопрос о делегированном законодательстве в большинстве источников излагается в

разделе «Правительство», потому что делегированное законодательство, в основном, принимается правительством. Делегированное законодательство – тема достаточно сложная. В разных источниках его формы и виды излагаются по-разному. Если обобщить несколько подходов к этому явлению, то виды делегированного законодательства можно классифицировать следующим образом.

1. Фиксированная компетенция. Это означает, что полномочия парламента строго закреплены в законе или конституции. Иными словами, есть конкретный перечень вопросов, по которым парламент принимает законы. Этот перечень и называется фиксированной компетенцией. В этом случае подразумевается, что те вопросы, которые не попали в перечень полномочий парламента, могут решаться исполнительной властью – правительством. «Все остальное» может быть весьма существенным. Акты правительства, формально не будучи законами, могут фиксировать очень важные вопросы, такие вопросы, которые, скажем, в других странах регулируются и законами. Это сфера тех важных проблем, которые обычно относятся к регулированию при помощи законов. Такой порядок, как об этом пишут исследователи, существует во Франции.

2. Уступка полномочий или прямая делегация. Суть этого варианта в том, что парламент принимает специальный закон, посредством которого делегирует часть своих полномочий правительству. В этом же законе говорится, что нормы правительством должны приниматься под контролем парламента. Правительство на основе этого специального акта принимает законы. Такой специальный акт может действовать на протяжении определенного срока. К примеру, в данном акте записано, что эти полномочия передаются на 1 год или на 2 года. Иногда – на весь срок действия парламента, т.е. на срок его полномочий. Такой способ передачи полномочия можно охарактеризовать как прямая передача. И это прямо выражается в тексте закона.

3. Принятие такого закона, где полномочия на издание нормативных актов правительством подразумевается. Этот вариант наступает тогда, когда закон сформулирован неопределенно, т.е. парламент принимает неконкретный закон, который требует развития при помощи правительственных актов. Такая практика достаточно распространена. Во Франции такие законы называются «законы-рамки» или «рамочные законы». В англосаксонских странах это называется «скелетным» законодательством. Правительство получает право на издание нормативных актов, поскольку подразумевается, что данный закон, принятый парламентом, определил лишь основные параметры общественных отношений, урегулировал эти параметры, а правительство будет их конкретизировать. В данном случае передача полномочий происходит косвенно. Передача полномочий подразумевается.

В научных источниках называют и четвертую разновидность делегированного законодательства, когда правительство принимает нормативные акты, регулирующие весьма важные нормативные отношения без какого-то полномочия со стороны законодательной власти. Парламент либо молчаливо соглашается с тем, что правительство присвоило себе эти полномочия, либо, если он с этим не согласен, эти акты оспаривает или отменяет. Оспаривание и отмена встречаются редко. Как правило, такой вариант означает узурпацию полномочий, присвоение полномочий исполнительной властью без разрешения парламента.

Можно констатировать, что в большинстве конституций компетенция правительства очерчивается самым общим образом. Это дает основание считать, что компетенция правительства, осуществляющего текущее управление страной, охватывает любые вопросы государственной жизни, поскольку они не отнесены к ведению других государственных органов.

Исходя из этого, можно утверждать следующее:

— правительство занимает центральное место в системе центральных органов власти зарубежных государств, хотя это положение не закрепляется в

конституциях ;

- правительство является основным орудием осуществления как внутренней, так и внешней политики государства;
- функционирование правительства происходит через решения и действия должностных лиц, наделенных индивидуальными полномочиями, осуществление которых порождает юридические последствия для других лиц;
- в зависимости от порядка принятия властных решений правительственные органы могут основываться на принципах единоначалия (например, министерство) или коллегиальности (например, совет министров);
- роль и влияние правительства, количество издаваемых им актов, неуклонно возрастает во всех без исключения государствах;
- конституционное право регулирует как основы статуса всего правительства в целом, так и основы статуса отдельных правительственных учреждений (министерств, ведомств и др.)

### Литература

*Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Норма, 2002. – 800 с.

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Пашков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Домрин А.Н.* Конституционный механизм чрезвычайного положения. Правовое регулирование и практика применения в Великобритании и Индии. – М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

*Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Учебное пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. Том 3. / Отв. ред. *Б.А. Страшун*. – М.: Бек, 1998. – 764 с.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник. / Под ред. *М.В. Баглая*. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 832 с.

*Кунцевич К.Н.* Сравнительный конституционализм: Учебное пособие. –

Мн.: Изд-во БГУ, 2003. – 207 с.

*Лисс Л.Ф.* Английский конституционализм – история и современность: Учебное пособие. – Новосибирск: Новосибирский государственный университет, 2001. – 104 с.

Правительство, министерство и ведомства в зарубежных странах. – М.: Юридическая литература, 1994. – 346 с.

*Стариков В.И.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. – Челябинск: Челябинский государственный университет, 2003. – 118 с.

*Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави. – К.: Програма Л, 1995. – 136 с.

*Энтин Л.В.* Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 1995. – 176 с.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте понятие правительства.
2. В чём разница между терминами «правительство» и «кабинет»?
3. Как строятся взаимоотношения правительства, главы государства и высшего законодательного органа в зависимости от формы правления и государственного режима в стране?
4. В чём суть института делегированного законодательства?
5. Охарактеризуйте правовой статус главы правительства.
6. Какие функции у «министра без портфеля»?
7. Назовите способы формирования правительства.
8. Какова структура правительств?
9. Какими полномочиями обладают правительства?
10. Какие функции исполняют правительства?

## **9. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **9.1. Понятие и сущность местных органов власти**

Изучение данной темы необходимо начать с выяснения различия между органами местного управления и самоуправления.

Необходимо определить их социальное назначение, политическую роль, а также современные тенденции развития.

Следует рассмотреть основные модели организации власти на местах, а также основные виды административно – территориального устройства зарубежных стран, особенности административно – территориального устройства в унитарных и федеральных государствах, статус крупных городов и столиц.

Особое внимание следует уделить порядку формирования, а также структуре местных органов власти, их компетенции и основным формам контроля со стороны центральных органов власти над местными органами самоуправления в зарубежных странах.

В большинстве современных государств управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления.

*Местное или муниципальное самоуправление* – это система управления местными органами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно–территориальной единицы данной страны.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., даёт общее определение местного самоуправления,

фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает “право и действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ими в рамках закона под свою ответственность и на благо населения”.

Главными признаками органов местного самоуправления являются их выборность со значительной самостоятельностью в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т.д.

*Местное управление* – это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы.

Так, во Франции в рамках региона органом управления является префект республики, назначаемый правительственным декретом и представляющий Правительство и его членов в отношениях с населением. В его компетенцию входят вопросы финансов, безопасности, образования и т. д.

В некоторых странах, например в Великобритании, вопрос местного самоуправления и управления регулируется нормами административного, а не конституционного права. В большинстве стран основные положения об управлении на местах содержатся в конституциях и традиционно рассматриваются в науке конституционного права, хотя в некоторых постсоциалистических странах и других государствах выделяется особая отрасль и наука муниципального права.

## **9.2. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления**

Органы местного самоуправления состоят из выборных муниципальных советов (или собраний) и исполнительного аппарата.

Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами, в федеративных государствах их издание, как правило, относится к ведению законодательных органов субъектов федерации.

В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право обычно устанавливается в рамках 18 – 25 лет. Одновременно устанавливается и целый ряд цензовых требований – ценз оседлости, несовместимость занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, в суде и т.д.

Например, в ряде стран Латинской Америки, для того, чтобы быть избранным алькальдом (мэром) или советником министерства, по закону о муниципалитетах необходимо обладать избирательным правом, быть рожденным в соответствующем муниципалитете или проживать там не менее двух лет, предшествующих выборам, быть внесенным в избирательный регистр граждан или в избирательный регистр для иностранцев, не быть осужденным уголовным судом.

Необходимо отметить такую особенность, что ряд зарубежных стран предоставляют право участия в выборах органов местного самоуправления иностранцам, постоянно проживающим на территории данного муниципалитета (Перу).

Порядок выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления, формирования избирательных округов и определение

результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например в США отличаются большим разнообразием.

Распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей, в поддержку кандидата на должности члена муниципального совета. Кандидаты в муниципальные органы могут баллотироваться по партийным спискам, опираясь на поддержку определенной политической партии или выступать как независимые кандидаты.

Выборные муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления, который осуществляет оперативную работу по руководству всей деятельностью муниципалитета.

К их ведению относятся:

- принятие местного бюджета;
- издание нормативных решений по вопросам, отнесенным к их компетенции;
- установление местных налогов разрешение вопросов о получении займов и их расходовании;
- об использовании муниципальной собственности;
- в большинстве стран – формирование руководящих исполнительных органов муниципалитета и контроль за ними;
- назначение местных референдумов и т.д.

Зачастую происходит присвоение функций муниципальных советов исполнительными органами. Например, в ФРГ советы правомочны делегировать свои полномочия исполнительным органам.

По своей структуре органы местного самоуправления, как правило, однопалатные. Двухпалатное построение этих органов встречается крайне редко (муниципальный совет Нью-Йорка).

Основной формой работы муниципальных советов являются заседания, проводимые в сессионном порядке, проведение которых регулируется местным законодательством.

Во Франции и Японии муниципалитеты собираются на очередные сессии 4 раза в год, во Франции сессия, посвящённая принятию бюджета, длится 6 недель, прочие до 30 дней, в Японии продолжительность сессии не более недели.

Инициатива созыва внеочередных заседаний муниципальных советов как правило, принадлежит мэру, а в странах где надзор за муниципалитетами осуществляют агенты центрального правительства, - префектам, губернаторам и т.д.

Заседание советов обычно носят открытый характер, но муниципалитет может принять решение о проведении закрытого заседания.

По общему правилу, муниципальные советы образуют различные комиссии или комитеты – постоянные и временные. В обязательном порядке образуются комитеты по вопросам образования, социальных дел и финансов, они носят главным образом подготовительно-совещательный характер. Однако в США муниципальные советы могут и не иметь комиссий.

Важную роль в муниципальном управлении играет исполнительный аппарат. Он состоит из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.д.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящие положения в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большое влияние в делах местного самоуправления имеют мэры.

Нередко они единолично решают вопросы найма и увольнения муниципальных служащих, пользуются правом налагать вето на решения муниципальных советов, мэр имеет полномочия в финансово – экономической

области, так, в конце бюджетного года, мэр должен представить отчет представительному органу об исполнении ежегодного бюджета, так как он несёт ответственность за поступление доходов, а также за расходование бюджетных средств. Основные полномочия мэра закреплены в законах о муниципалитетах.

Объём полномочий мэра нередко ставит его над муниципальным советом.

В ряде стран, например, во Франции, ФРГ, Японии мэры официально рассматриваются не только как высшие должности лица муниципальных органов, но и как представители центрального правительства, ответственные за исполнение порученных им государственных дел.

В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории должностных лиц со своей чётко определенной компетенцией.

Так, в американских графствах, например, существует большое число выборных должностных лиц, таких как казначей, ассессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полномочия, которых определяются законодательством штата. Казначей организует сбор налогов, хранение средств, графства, ассессор занимается выявлением и оценкой всех видов собственности, подлежащих налогообложению, регистратор занимается регистрацией покупок, продаж, разделов, закладов и иных действий в отношении имущества, клерк отвечает за надлежащее сохранение и оформление документов графства и т.д.

Неотъемлемой частью структур органов местного самоуправления являются различные отделы и организации, аккумулирующие в себе различные сферы деятельности.

Наиболее распространенные – отделы здравоохранения, полиции, финансов, пожарной охраны, коммунальных услуг, социальных служб, общественных работ, рабочей силы, транспорта и т.д.

Например, вопросами трудоустройства и занятости населения ведают отдел рабочей силы и отдел общественных работ и т.д.

Однако, следует сказать, что структура исполнительного аппарата местных органов власти отмечена большим разнообразием.

### **9.3. Компетенция и финансовая база местного самоуправления**

Полномочия органов местного самоуправления обычно устанавливаются специальными законами о местном самоуправлении и законами, регулирующими отдельные отрасли государственного управления (просвещения, здравоохранения и т.п.).

Пределы полномочий местных органов в США, Англии и в большинстве других государств устанавливаются путем детального перечисления их прав, обязанностей и предметов ведения. В этих странах муниципалитеты могут совершать лишь такие действия, которые прямо предписаны законодательством, в противном случае акты местных властей признаются противоправными.

Законодательство нередко подразделяет полномочия муниципальных органов на обязательные и не обязательные.

К обязательным относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение (поддержание в порядке дорог, противопожарная служба, содержание школ). Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных или вышестоящими властями, как, например, в США, Великобритании, ФРГ и т.д.

К необязательным полномочиям относятся полномочия реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей (жилищное строительство, организация муниципального транспорта, постройка муниципальных больниц, театров и т.д.).

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями.

Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяйства, охрану окружающей среды, планирование, размещение и строительство населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, водо- и газоснабжение, энергообеспечение и т.д.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов (строительство и содержание домов для престарелых, строительство дешевого жилья, муниципальных школ, больниц и т.д.).

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью.

Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т.д.)

Полномочия в области охраны общественного порядка, защиты прав и свободы граждан. Сюда относятся установление правил проведения в общественных местах каких-либо мероприятий, дача разрешения или запрет проводить митинги, собрания, шествия и т.д., издание предписаний санитарного надзора, медицинского обслуживания населения и т.д.

**Финансовая база муниципалитетов.** Для муниципальных образований существует, как правило, два вида источников доходов. Первый – это местные источники: налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий, основную долю платежей дает налог на недвижимое имущество, доходы с капитала, налог на прибыль, плата за

коммунальные услуги. Муниципалитеты устанавливают косвенные налоги на товары широкого потребления, как исключение – подоходный налог.

Второй – центральный источник: субсидии из муниципальных фондов, выделяемых центральным правительством или его структурами (министерствами), как общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов так и специальные, имеющие целевое назначение и направленные на образование, социальное благосостояние, жилищное строительство и т.д.

#### **9.4. Отношения органов местного самоуправления с центральной властью**

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное регулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий.

При любом развитии демократии местное самоуправление находится под контролем государственной власти. Этот контроль осуществляется со стороны центральных органов и уполномоченных должностных лиц на местах.

В центральных государствах этот контроль осуществляется центральным правительством. Так, во Франции и Италии муниципальными органами ведает министерство внутренних дел, в Японии – министерство по делам местного самоуправления. Определенные надзорные функции в отношении муниципалитетов выполняют и другие министерства и центральные ведомства, в первую очередь министерства финансов.

В федеративных государствах муниципалитетами ведают, как правило, правительства субъектов федерации. Так, в США контроль осуществляют по соответствующим отраслям департаменты и другие административные органы штатов, в ФРГ – правительственный аппарат земель.

В ряде государств, например, в Италии, Японии надзор за муниципальными органами в пределах крупных административно – территориальных единиц возлагается на специальных агентов центрального правительства, которые занимают ключевые позиции в местном управлении. Они наблюдают за всей деятельностью муниципальных органов, нередко подменяют их, могут применять к муниципалитетам карательные санкции, ведают вопросами местного управления, изъятыми из компетенции муниципальных органов.

В некоторых странах, например, в скандинавских, в Великобритании и др., контроль за законностью финансовой и иной деятельности органов местного самоуправления осуществляют специальные, относительно независимые контролеры – омбудсмены, возбуждающие вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное осуществление финансово – бюджетных и иных полномочий.

Существуют две основных формы административного контроля центральных органов власти над местными органами.

Исторически первая такая форма – это административная опека. Она предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, пока не получают одобрение местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора, и т.д.). В одобрения в этом случае может быть отказано как по мотивам незаконности, так и нецелесообразности решения. При такой системе контроля администратор визирует каждый акт органов местного самоуправления, без чего решения совета не вступает в силу. Такая система сохранилась в большинстве государств Азия и Африки, в некоторых странах Европы, например в Польше.

На современном этапе преобладает метод административного надзора, который ограничивается проверкой только законности решения органов местного самоуправления.

Обычно администратор для проверки решения даёт небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу.

Новая тенденция заключается в том, что администратор может оспорить решение только в судебном порядке. В свою очередь, органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свою автономию не только от местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств.

Принято различать собственно контроль (проверку представителями государства, судами законности актов местного самоуправления) и административное вмешательство (агенты центра утверждают или не утверждают муниципальных служащих на ключевые посты, например, на посты начальника муниципальной полиции, приостанавливают деятельность совета, отстраняют мэра от должности).

Существует жёсткий финансовый контроль особенно по дотациям центра, даже при англо-американской системе организации местной власти.

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное регулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий.

Основными направлениями вмешательства правительства в дела муниципалитета являются:

- а) прямое регулирование муниципальной деятельности;
- б) контроль за работой муниципальных органов;
- в) обеспечение финансовой зависимости муниципального управления от правительства.

Административное регулирование деятельности муниципальных органов проявляется в двух формах. Во-первых, оно заключается в издании правительством и отдельными министерствами нормативных актов по вопросам организации и деятельности муниципалитетов, различные отрасли

муниципального управления подвергаются подробной регламентации. Таким образом, нарушается принцип подчинения муниципалитетов исключительно законодательной власти парламента. Для обхода этого принципа используется, в частности, институт делегированного законодательства.

Другая форма административного регулирования заключается в том, что определенные акты и мероприятия муниципальных властей могут иметь место лишь при утверждении, одобрении либо предварительном разрешении правительственных органов или их полномочных агентов на местах. К числу таких вопросов относятся главным образом финансовые и общенормативные акты муниципалитетов, сделки с муниципальным имуществом, важнейшие организационные дела. Так, в Великобритании утверждению министров подлежат акты муниципалитетов, содержащие общеобязательные предписания, акты о местных налогах и о получении займов и т.д. В Японии одобрению министерства по делам местного самоуправления совместно с финансовыми органами подлежат муниципальные акты о местных налогах и по некоторым другим финансовым вопросам, а создание ряда административных органов и назначение на руководящие муниципальные должности в префектурах (например, в области образования, социального обеспечения) производится с одобрения или при прямом участии соответствующих министерств.

В деятельности местного самоуправления в демократических странах большое значение имеют разного рода гражданские инициативы: коллективные выступления жителей в целях решения местных проблем, самостоятельное их решение и т.п.

Органы местного управления и самоуправления стали к настоящему времени одним из крупнейших звеньев государственной организации развитых зарубежных государств.

## Литература

*Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Организация и функционирование

местного самоуправления (опыт зарубежных стран). – М.: Издательство Московского университета, 1991. – 275 с.

*Барабашев Г.В.* О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126-134.

*Белораменский В.В.* Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе городского самоуправления // Вестник СПбГУ, сер. 6. – 1999. – № 1. – С. 76-82.

*Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М., Пашков С.М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

*Вороненко А.В.* Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. – М., 1990. – 230 с.

Европейской хартии – 10 лет // Российская Федерация. – 1996. – № 11. – С. 24.

Местное самоуправление. – М., 1995. – 439 с.

Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах (обзор). – М., 1990. – 120 с.

*Тимофеев Н.С.* Коммунальное право ФРГ. – М., 1981. – 137 с.

*Харлоф Э.М.* Местные органы власти в Европе. – М., 1992. – 207 с.

*Шугрина Е.С.* Организационно-правовые формы местного самоуправления. // Материалы XXXII МНСК. – Новосибирск, 1994. – С. 24-25.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте понятие местного самоуправления.
2. В чём сущность романо-германской системы управления?
3. Назовите отличительные черты иберийской системы управления.
4. Какие особенности характеризуют англо-саксонскую систему управления?

5. Как реализуется управление в зарубежных странах тоталитарного социализма?

6. Перечислите и охарактеризуйте основные сферы деятельности органов местного самоуправления?

7. Опишите системы административно-территориального деления, существующие в зарубежных странах.

8. Как за рубежом осуществляется финансирование местных органов власти и самоуправления?

9. Назовите и охарактеризуйте принципы местного самоуправления в демократическом государстве.

10. Как за рубежом реализуется контроль над местными органами власти и самоуправления?

Учебное издание

**Виктор Павлович Ворушило**  
**Виктор Александрович Сичкар**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Учебное пособие