

Учреждение образования
«Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины»

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

СОГЛАСОВАНО

Заведующий кафедрой
теории и истории государства и права

Краснобаева Л.А.

6 апреля 2018 г.

СОГЛАСОВАНО

Декан юридического факультета

Эсмантович И.И.

6 апреля 2018 г.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

Конституционное право зарубежных стран
(название учебной дисциплины)

для специальности 1 – 24 01 02 «Правоведение»

Составители: В.А. Брилёва, А.П. Грахоцкий, Т.В. Сенькова

Рассмотрено и утверждено
на заседании совета _____
протокол № 8

23 мая 2018 г.,

Оглавление

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....	3
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА	5
СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОГО МАТЕРИАЛА.....	5
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ КАРТА (очная форма)	10
КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ.....	22
Тема 1 Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран.....	22
Тема 2 Конституции зарубежных стран	29
Тема 3 Конституционные основы общественного строя зарубежных стран	33
Тема 4 Конституционные основы правового статуса личности.....	45
Тема 5 Формы правления и государственные режимы	50
Тема 6 Государственное устройство зарубежных стран	55
Тема 7 Избирательное право и избирательные системы	63
Тема 8 Глава государства	77
Тема 9 Парламент	82
Тема 10 Правительство	90
Тема 11. Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах	101
Тема 12 Конституционные основы местного управления и самоуправления	110
Тема 13 Основы конституционного права Великобритании.....	122
Тема 14 Конституция США 1787 г.	131
Тема 15 Конституция и система государственных органов Франции	143
Тема 16. Высшие государственные органы ФРГ	152
Тема 17. Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г.....	158
Тема 18. Основы конституционного права Японии.....	170
Тема 19. Основы конституционного права Китайской Народной Республики	178
Тема 20. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.....	185
ПЛАНЫ-ЗАДАНИЯ К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ	192
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	211
Примерный перечень вопросов к экзамену	214
ТЕСТЫ В СИСТЕМЕ ДОТ	216

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Актуальность дисциплины обусловлена тем, что в настоящее время в условиях развития независимого белорусского государства, особо остро стоит вопрос о правильном и максимально эффективном строительстве его институтов, конституционного закрепления прав, свобод и обязанностей граждан, деятельности политических партий и формирования на основе этого государственности в Республике Беларусь. Именно с этой целью следует изучать опыт конституционной организации других стран для последующего использования передового мирового опыта в сходных социально-культурных, политико-экономических условиях развития нашей республики.

Целью дисциплины является усвоение студентами общих закономерностей формирования государственных институтов в зарубежных странах.

Задачами курса «Конституционное право зарубежных стран» являются:

- ознакомление студентов с государственными институтами зарубежных стран;
- усвоение содержания действующих конституций зарубежных стран;
- анализ конституционных норм зарубежных стран, способов осуществления общественных и политических отношений в зарубежных странах
- овладение основными теоретическими положениями науки зарубежного конституционного права и основами конституционного права отдельных стран;
- формирование умений и навыков по использованию мирового конституционного опыта в Республике Беларусь, с учетом ее исторических условий развития и национальных особенностей.

Материал дисциплины основывается на ранее полученных студентами знаниях по таким дисциплинам, как «Теория государства и права», «Конституционное право».

В результате изучения дисциплины:

Студент должен знать:

- основные ключевые понятия теории конституционного права;
- действующие конституции зарубежных стран;
- специфику источников конституционного права в зарубежных странах;
- базовые институты конституционного права зарубежных стран;
- основные ценности общества и государства в современных правовых системах;
- общие тенденции и особенности конституционных путей развития государств современного зарубежного мира.

Студент должен уметь:

- свободно ориентироваться и анализировать конституционное законодательство зарубежных стран;

- профессионально оценивать практику его применения, понимать тенденции развития;
- находить наиболее рациональные подходы с позиций конституционного права для разрешения кризисных ситуаций;
- использовать полученные знания для аргументации своей демократической общественной, профессиональной или научной позиции;
- формулировать предложения по совершенствованию национального конституционного законодательства, исходя из положительного опыта зарубежных стран.

Студент должен владеть:

- кругом проблем, относящихся к сфере профессиональной деятельности; навыками анализа ситуаций, связанных с применением норм права.

Дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» изучается студентами 2 курса специальности 1 - 24 01 02 «Правоведение». Общее количество часов – 132; аудиторное количество часов - 36, из них: лекции - 24, практические занятия (семинары) - 12; самостоятельная управляемая работа студентов (СУРС) – 12.

Форма текущей аттестации - экзамен.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОГО МАТЕРИАЛА

Тема 1 Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран

Понятие конституционного права как отрасли национального права. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты конституционно-правовых отношений, их виды. Конституционно-правовая ответственность. Источники конституционного права зарубежных стран. Конституционное право зарубежных стран как наука (предмет, методы). Конституционное право зарубежных стран как учебный курс.

Тема 2 Конституции зарубежных стран

Понятие и сущность конституции. Юридические свойства конституции. Классификации зарубежных конституций. Форма и структура конституций. Порядок принятия и изменения конституций. Конституционные реформы в странах Центральной и Восточной Европы конца XIX- начала XXI вв., их особенности. Основные тенденции конституционных изменений в странах Центральной и Восточной Европы. Новейшие конституционные изменения в странах Запада и других регионах мира.

Тема 3 Конституционные основы общественного строя зарубежных стран

Понятие общественного строя, его структура. Конституционно-правовые основы регулирования экономических отношений (экономической системы). Основные институты экономической системы. Конституционно-правовые основы регулирования политических отношений. Политическая система общества (понятие, субъекты). Государство в политической системе. Конституционные характеристики государства в зарубежных странах. Политические партии (понятие, функции, классификация, организационная структура). Партийные системы, их разновидности. Политические партии государств Центральной и Восточной Европы: становление и развитие многопартийности. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных неполитических объединений. Религиозные общины и церковь. Основные модели взаимоотношений государства с церковью. Конституционные принципы социальной системы и духовно-культурных отношений. Политический режим. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах.

Тема 4 Конституционные основы правового статуса личности

Правовой статус личности: понятие и содержание. Современные концепции прав личности в зарубежных странах, их виды. Институт гражданства (подданства) в зарубежных странах. Понятие гражданства. Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства. Граждане, иностранцы и лица без гражданства (апатриды): различные правовые режимы.

Многогражданство. Институт убежища. Понятие основных прав и свобод человека и гражданина, их конституционное закрепление. Международные документы о правах человека. Классификация основных прав и свобод: личные права и свободы, политические права и свободы, социально-экономические права и свободы. Конституционные обязанности. Гарантии конституционных прав и свобод. Законодательно-допускаемые ограничения прав и свобод. Международные средства защиты прав и свобод человека.

Тема 5 Формы правления и государственные режимы

Понятие формы правления. Современные формы правления, их виды. Монархия: абсолютная, дуалистическая, парламентарная. Республика: президентская, парламентарная, смешанная. Президентско-парламентарная республика. Парламентарно-президентская республика. Нетипичные формы правления. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления.

Тема 6 Государственное устройство зарубежных стран

Понятие государственного (территориально-политического) устройства. Формы государственного устройства. Унитарное государство: понятие, признаки, виды. Федеративное государство: понятие, признаки, виды. Конституционно-правовой статус субъектов федерации. Способы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами (исключительная компетенция, совместная, остаточная). Автономия, ее виды и роль в зарубежных странах. Конфедерация: понятие и основные признаки. Иные виды союзов и сообществ зарубежных стран в современном интеграционном процессе.

Тема 7 Избирательное право и избирательные системы

Понятие избирательного права. Источники избирательного права. Конституционные принципы избирательного права. Всеобщность избирательного права, избирательные цензы. Равенство избирательного права. Прямые и непрямые выборы. Виды непрямых выборов: косвенные и многостепенные. Свободные выборы. Обязательное голосование в некоторых зарубежных странах. Тайное голосование, способы его обеспечения. Избирательный процесс, его стадии. Финансирование выборов. Избирательные системы: понятие и виды. Мажоритарная избирательная система, ее виды. Пропорциональная избирательная система (понятие). Методы определения избирательной квоты и их характеристика. Метод Хэйра. Метод Друппа. Метод Д'Ондта и др. Избирательная оговорка (заградительный барьер). Распределение мандатов внутри партийных списков. Панаширование, соединение партийных списков, их значение. Смешанная избирательная система, ее особенности. Понятие референдума. Референдум и плебисцит. Виды референдумов и их характеристика. Конституционный и законодательный референдум. Обязательный и факультативный референдум. Решающий и консультативный референдум. Утверждающий и отменяющий референдум. Допарламентарный, послепарламентарный, внепарламентарный референдум. Общегосударственный и местный референдум. Формула референдума. Вопросы, не подлежащие

вынесению на референдум. Организация проведения референдума. Определение итогов референдума, его особенности в отдельных странах. Юридическая сила актов, принятых путем референдума. Практика референдумов в различных странах. Значение референдума.

Тема 8 Глава государства в зарубежных странах

Понятие и юридические формы главы государства. Монархический глава государства. Прерогативы монарха. Способы престолонаследия. Абдикация. Фактическая роль монарха в различных странах. Президент – республиканский глава государства. Правовая природа института президентства. Порядок выборов президента и его особенности в различных странах (всенародное избрание, парламентский метод избрания, избрание путем референдума, косвенное избрание). Требования, предъявляемые к кандидатуре президента. Сроки избрания. Компетенция президента: общее и особенное. Акты президента. Ответственность президента. Импичмент. Замещение президента.

Тема 9 Парламент в зарубежных странах

Понятие парламента. Парламент и парламентаризм. «Рационализированный» парламентаризм. Структура парламента. Порядок формирования верхних и нижних палат парламента. Внутренняя организация палат парламента (руководящие органы палат, комитеты, комиссии, фракции). Компетенция парламента. Функции парламента. Классификация парламентов по объему компетенции. Основные формы работы парламента (сессии, заседания). Законодательный процесс, его стадии. Делегированное законодательство. Формы парламентарского контроля за деятельностью исполнительной власти (правительства). Статус депутатов парламента. Свободный и императивный мандат депутатов. Иммунитет. Индемнитет.

Тема 10 Правительство в зарубежных странах

Понятие правительства. Способы формирования правительств. Состав и структура правительств. Глава правительства: правовой статус, способы занятия должности. Виды правительств и их характеристика. Однопартийные, коалиционные правительства. Правительства парламентарского меньшинства. Служебные правительства. Правительства национального единства. Полномочия правительств: обычные и чрезвычайные. Акты правительств. Ответственность правительств и ее виды.

Тема 11 Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах

Общая характеристика судебной власти. Полномочия и функции судебной власти. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов. Принципы: независимость суда; коллегиальность при рассмотрении дел; профессионализм судей; право на обжалование решений; гласность при рассмотрении дел; равноправие сторон в процессе; состязательность при рассмотрении дел. Системы судебных органов. Высшие органы судебной власти. Конституционно-правовой статус судей. Понятие конституционного контроля (надзора). Органы конституционного контроля (надзора). Виды органов конституционного контроля (надзора). Порядок

образования органов конституционного контроля и его особенности в отдельных странах. Состав органов конституционного контроля. Требования, предъявляемые к членам органов конституционного контроля. Сроки избрания. Компетенция органов конституционного контроля (надзора). Формы конституционного контроля. Процедуры рассмотрения дел органами конституционного контроля (надзора). Юридическая сила актов органов конституционного контроля (надзора).

Тема 12 Конституционные основы местного управления и самоуправления

Понятие управления и самоуправления. Конституционно-правовые основы местного самоуправления. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах. Система органов управления на местах: континентальная, англосаксонская, иберийская и советская модели. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов.

Тема 13 Основы конституционного права Великобритании

Британская неписаная конституция, ее структура. Парламент Великобритании. Правовое положение и полномочия палат. Законодательный процесс. Особенности реформ Палаты лордов британского парламента. Монарх. Королевские прерогативы. Способы престолонаследия. Фактическая роль монарха. Правительство и Кабинет. Тайны Совет. Правовое положение Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии.

Тема 14 Конституция США 1787 г.

История разработки и принятия Конституции США, ее концептуальные основы. Законодательная власть по Конституции США. Исполнительная власть по Конституции США. Судебная власть по Конституции США. Билль о правах. Другие поправки к Конституции США. Избирательное право.

Тема 15 Конституция и система государственных органов Франции

Общая характеристика Конституции V Французской Республики. Особенности ее структуры. Президент Французской Республики. Центральное место президента в системе государственных органов. Правительство V Французской Республики. Парламент. Правовое положение и полномочия палат. Конституционный Совет. Государственный Совет. Муниципальная система.

Тема 16 Высшие государственные органы ФРГ

Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 г., общая характеристика, особенности принятия. Федеральный канцлер. Федеральное правительство. Правовое положение и полномочия Бундестага и Бундесрата ФРГ. Законодательный процесс. Федеральный президент (конституционно-правовой статус). Федеральный конституционный суд ФРГ.

Тема 17 Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации.

Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус). Новейшие изменения в законодательстве о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. Совет Министров (правительство) Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации.

Тема 18 Основы конституционного права Китайской Народной Республики

Конституция КНР 1982 г., ее характеристика. Новейшие изменения. Экономическая система КНР. Конституционные основы социалистической рыночной экономики. Политическая система КНР. Высшие органы государственной власти и управления (ВСНП, Постоянный комитет, Председатель КНР, Государственный Совет). Административно-территориальное деление. Виды национальной автономии. Местные органы государственной власти и управления.

Тема 19 Основы конституционного права Японии

Конституционное развитие Японии. Конституционный статус Императора Японии. Палата представителей: порядок формирования и компетенция. Палата советников: порядок формирования и компетенция. Кабинет министров. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус. Избирательная система. Формы голосования: голосование «воздержанием», тайное и поименное голосование.

Тема 20 Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.

Конституция Исламской Республики Иран 1979г.: общая характеристика. Лидер страны и Совет по руководству страной. Президент Исламской Республики Иран. Правовой статус и фактическая роль Президента. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус. Судебная власть.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ КАРТА (очная форма)

Номер раздела, темы, занятия	Название раздела, темы, занятия; перечень изучаемых вопросов	Количество аудиторных часов				Формы контроля знаний
		лекции	практические (семинарские) занятия	лабораторные занятия	управляемая самостоятельная работа студента	
1	2	3	4	5	6	7
1	Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран 1. Понятие конституционного права 2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация 3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды 4. Источники конституционного права зарубежных стран	2	-	-	-	
2	Конституции зарубежных стран 1. Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции 2. Классификации зарубежных конституций 3. Форма и структура конституций 4. Порядок принятия и изменения конституций	-	2	-	2	Устный опрос
3	Конституционные основы общественного строя зарубежных стран 1. Понятие общественного строя, его структура 2. Политические партии и партийные системы 3. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений 4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах	2	-	-	-	
4	Конституционные основы правового статуса личности 1. Правовой статус личности: понятие и содержание 2. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства 3. Понятие и классификация основных прав и свобод человека и	2	2	-	-	Реферативные работы

	гражданина, их конституционное закрепление 4. Конституционные обязанности					
5	Формы правления и государственные режимы 1. Современные формы правления, их виды 2. Монархия как форма правления, ее виды: абсолютная, дуалистическая, парламентарная 3. Республика: президентская, парламентарная, смешанная 4. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления.	-	2	-	-	Тестовые задания
6	Государственное устройство зарубежных стран 1. Понятие государственного устройства 2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды 3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды 4. Конфедерация: понятие и основные признаки	-	2	-	2	Контрольная работа
7	Избирательное право и избирательные системы 1. Понятие избирательного права, избирательной системы, принципы избирательного права 2. Мажоритарная избирательная система, ее виды 3. Пропорциональная избирательная система 4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума	2	-	-	-	
8	Глава государства в зарубежных странах 1. Понятие и юридические формы главы государства 2. Монарх как глава государства 3. Правовая природа института президента 4. Компетенция президента, акты президента	-	-	-	2	Реферативные работы
9	Парламент в зарубежных странах 1. Понятие парламента 2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента 3. Компетенция и функции парламента 4. Основные формы работы парламента (сессии, заседания)	-	-	-	2	Реферативные работы
10	Правительство в зарубежных странах 1. Понятие правительства, виды правительств 2. Способы формирования правительств 3. Состав и структура правительств 4. Полномочия и ответственность правительств	-	-	-	2	Тестовые задания

11	Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах 1. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов, система судебных органов 2. Понятие конституционного контроля (надзора), виды органов конституционного контроля (надзора), порядок их образования 3. Компетенция органов конституционного контроля (надзора) 4. Формы конституционного контроля	2	2	-	-	Коллоквиум
12	Конституционные основы местного управления и самоуправления 1. Понятие управления и самоуправления 2. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах 3. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов	-	-	-	2	Реферативные работы
13	Основы конституционного права Великобритании 1. Конституция Великобритании, ее структура 2. Парламент Великобритании 3. Монарх Великобритании, способы престолонаследия 4. Правительство Великобритании	2	-	-	-	
14	Конституция США 1787 г. История разработки и принятия Конституции США Законодательная власть по Конституции США Исполнительная власть по Конституции США Судебная власть по Конституции США	2	-	-	-	
15	Конституция и система государственных органов Франции 1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры 2. Президент Франции 3. Правительство Франции 4. Парламент, правовое положение и полномочия палат	2		-	-	
16	Высшие государственные органы ФРГ 1. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика 2. Федеральный канцлер и Федеральное правительство	2	-	-	-	

	3. Конституционно-правовой статус Федерального президента					
17	Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г. 1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика 2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации 3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус) 4. Совет Министров (правительство) Российской Федерации	2	-	-	-	
18	Основы конституционного права Китайской Народной Республики 1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика. 2. Высшие органы государственной власти и управления 3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии 4. Местные органы государственной власти и управления	-	2	-	-	Коллоквиум
19	Основы конституционного права Японии 1. Конституционное развитие Японии. 2. Конституционный статус Императора Японии 3. Палата представителей и Палата советников: порядок формирования и компетенция 4. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус	2	-	-	-	
20	Конституция Исламской Республики Иран 1979 г. 1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика 2. Лидер страны и Совет по руководству страной 3. Правовой статус Президента Исламской Республики Иран 4. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус	2	-	-	-	
	ИТОГО	24	12		12	Экзамен

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ КАРТА (заочная форма)

Номер раздела, темы, занятия	Название раздела, темы, занятия; перечень изучаемых вопросов	Количество аудиторных часов				Формы контроля знаний
		лекции	практические занятия (семинары)	лабораторные занятия	управляемая самостоятельная работа студента	
1	2	3	4	5	6	7
1	<p>Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран</p> <p>1. Понятие конституционного права</p> <p>2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация</p> <p>3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды</p> <p>4. Источники конституционного права зарубежных стран</p>	1	-	-	-	
2	<p>Конституции зарубежных стран</p> <p>1. Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции</p> <p>2. Классификации зарубежных конституций</p> <p>3. Форма и структура конституций</p> <p>4. Порядок принятия и изменения конституций</p>	-	-	-	-	
3	<p>Конституционные основы общественного строя зарубежных стран</p> <p>1. Понятие общественного строя, его структура</p> <p>2. Политические партии и партийные системы</p> <p>3. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений</p> <p>4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах</p>	-	-	-	-	
4	<p>Конституционные основы правового статуса личности</p> <p>1. Правовой статус личности: понятие и содержание</p> <p>2. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства</p>	-	-	-	-	

	3. Понятие и классификация основных прав и свобод человека и гражданина, их конституционное закрепление 4. Конституционные обязанности					
5	Формы правления и государственные режимы 1. Современные формы правления, их виды 2. Монархия как форма правления, ее виды: абсолютная, дуалистическая, парламентарная 3. Республика: президентская, парламентарная, смешанная 4. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления.	-	-	-	-	
6	Государственное устройство зарубежных стран 1. Понятие государственного устройства 2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды 3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды 4. Конфедерация: понятие и основные признаки	-	-	-	2	
7	Избирательное право и избирательные системы 1. Понятие избирательного права, избирательной системы, принципы избирательного права 2. Мажоритарная избирательная система, ее виды 3. Пропорциональная избирательная система 4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума	1	-	-	-	
8	Глава государства в зарубежных странах 1. Понятие и юридические формы главы государства 2. Монарх как глава государства 3. Правовая природа института президента 4. Компетенция президента, акты президента	-	-	-	2	
9	Парламент в зарубежных странах 1. Понятие парламента 2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента 3. Компетенция и функции парламента 4. Основные формы работы парламента (сессии, заседания)	-	-	-	2	
10	Правительство в зарубежных странах 1. Понятие правительства, виды правительств 2. Способы формирования правительств 3. Состав и структура правительств	-	-	-	2	

	4. Полномочия и ответственность правительств					
11	Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах 1. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов, система судебных органов 2. Понятие конституционного контроля (надзора), виды органов конституционного контроля (надзора), порядок их образования 3. Компетенция органов конституционного контроля (надзора) 4. Формы конституционного контроля	1	-	-	-	
12	Конституционные основы местного управления и самоуправления 1. Понятие управления и самоуправления 2. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах 3. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов	1	-	-	2	
13	Основы конституционного права Великобритании 1. Конституция Великобритании, ее структура 2. Парламент Великобритании 3. Монарх Великобритании, способы престолонаследия 4. Правительство Великобритании	1	-	-	-	
14	Конституция США 1787 г. 1. История разработки и принятия Конституции США 2. Законодательная власть по Конституции США 3. Исполнительная власть по Конституции США 4. Судебная власть по Конституции США	1	-	-	-	
15	Конституция и система государственных органов Франции 1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры 2. Президент Франции 3. Правительство Франции 4. Парламент, правовое положение и полномочия палат	1	-	-	-	
16	Высшие государственные органы ФРГ 1. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика 2. Федеральный канцлер и Федеральное правительство 3. Конституционно-правовой статус Федерального президента	1	-	-	-	

17	Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г. 1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика 2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации 3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус) 4. Совет Министров (правительство) Российской Федерации	1	-	-	-	
18	Основы конституционного права Китайской Народной Республики 1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика. 2. Высшие органы государственной власти и управления 3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии 4. Местные органы государственной власти и управления	1	-	-	-	
19	Основы конституционного права Японии 1. Конституционное развитие Японии. 2. Конституционный статус Императора Японии 3. Палата представителей и Палата советников: порядок формирования и компетенция 4. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус	1	-	-	-	
20	Конституция Исламской Республики Иран 1979 г. 1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика 2. Лидер страны и Совет по руководству страной 3. Правовой статус Президента Исламской Республики Иран 4. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус	1	-	-	-	
	ИТОГО	12	-	-	-	Экзамен

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ КАРТА
заочная форма обучения

(интегрированное с образовательными программами среднего специального образования)

Номер раздела, темы, занятия	Название раздела, темы, занятия; перечень изучаемых вопросов	Количество аудиторных часов				Формы контроля знаний
		лекции	практические (семинарские) занятия	лабораторные занятия	управляемая самостоятельная работа студента	
1	2	3	4	5	6	7
1	Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран 1. Понятие конституционного права 2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация 3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды 4. Источники конституционного права зарубежных стран	1	-	-	-	
2	Конституции зарубежных стран 1. Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции 2. Классификации зарубежных конституций 3. Форма и структура конституций 4. Порядок принятия и изменения конституций	-	-	-	-	
3	Конституционные основы общественного строя зарубежных стран 1. Понятие общественного строя, его структура 2. Политические партии и партийные системы 3. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений 4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах	-	-	-	-	
4	Конституционные основы правового статуса личности 1. Правовой статус личности: понятие и содержание	-	-	-	-	

	<p>2. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства</p> <p>3. Понятие и классификация основных прав и свобод человека и гражданина, их конституционное закрепление</p> <p>4. Конституционные обязанности</p>					
5	<p>Формы правления и государственные режимы</p> <p>1. Современные формы правления, их виды</p> <p>2. Монархия как форма правления, ее виды: абсолютная, дуалистическая, парламентарная</p> <p>3. Республика: президентская, парламентарная, смешанная</p> <p>4. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления.</p>	-	-	-	-	
6	<p>Государственное устройство зарубежных стран</p> <p>1. Понятие государственного устройства</p> <p>2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды</p> <p>3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды</p> <p>4. Конфедерация: понятие и основные признаки</p>	-	-	-	-	
7	<p>Избирательное право и избирательные системы</p> <p>1. Понятие избирательного права, избирательной системы, принципы избирательного права</p> <p>2. Мажоритарная избирательная система, ее виды</p> <p>3. Пропорциональная избирательная система</p> <p>4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума</p>	1	-	-	-	
8	<p>Глава государства в зарубежных странах</p> <p>1. Понятие и юридические формы главы государства</p> <p>2. Монарх как глава государства</p> <p>3. Правовая природа института президента</p> <p>4. Компетенция президента, акты президента</p>	-	-	-	-	
9	<p>Парламент в зарубежных странах</p> <p>1. Понятие парламента</p> <p>2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента</p> <p>3. Компетенция и функции парламента</p> <p>4. Основные формы работы парламента (сессии, заседания)</p>	-	-	-	-	
10	<p>Правительство в зарубежных странах</p> <p>1. Понятие правительства, виды правительств</p>	-	-	-	-	

	<ul style="list-style-type: none"> 2. Способы формирования правительств 3. Состав и структура правительств 4. Полномочия и ответственность правительств 					
11	Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах <ul style="list-style-type: none"> 1. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов, система судебных органов 2. Понятие конституционного контроля (надзора), виды органов конституционного контроля (надзора), порядок их образования 3. Компетенция органов конституционного контроля (надзора) 4. Формы конституционного контроля 	1	-	-	-	
12	Конституционные основы местного управления и самоуправления <ul style="list-style-type: none"> 1. Понятие управления и самоуправления 2. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах 3. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов 	1	-	-	-	
13	Основы конституционного права Великобритании <ul style="list-style-type: none"> 1. Конституция Великобритании, ее структура 2. Парламент Великобритании 3. Монарх Великобритании, способы престолонаследия 4. Правительство Великобритании 	1	-	-	-	
14	Конституция США 1787 г. <ul style="list-style-type: none"> 1. История разработки и принятия Конституции США 2. Законодательная власть по Конституции США 3. Исполнительная власть по Конституции США 4. Судебная власть по Конституции США 	1	-	-	-	
15	Конституция и система государственных органов Франции <ul style="list-style-type: none"> 1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры 2. Президент Франции 3. Правительство Франции 4. Парламент, правовое положение и полномочия палат 	-	-	-	-	
16	Высшие государственные органы ФРГ <ul style="list-style-type: none"> 1. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика 2. Федеральный канцлер и Федеральное правительство 	1	-	-	-	

	3. Конституционно-правовой статус Федерального президента					
17	Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г. 1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика 2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации 3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус) 4. Совет Министров (правительство) Российской Федерации	1	-	-	-	
18	Основы конституционного права Китайской Народной Республики 1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика. 2. Высшие органы государственной власти и управления 3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии 4. Местные органы государственной власти и управления	1	-	-	-	
19	Основы конституционного права Японии 1. Конституционное развитие Японии. 2. Конституционный статус Императора Японии 3. Палата представителей и Палата советников: порядок формирования и компетенция 4. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус	1	-	-	-	
20	Конституция Исламской Республики Иран 1979 г. 1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика 2. Лидер страны и Совет по руководству страной 3. Правовой статус Президента Исламской Республики Иран 4. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус	-	-	-	-	
	ИТОГО	10	-	-	-	Экзамен

КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ

Тема 1 Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран

1. Понятие конституционного права зарубежных стран
2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация
3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды
4. Источники конституционного права зарубежных стран

1. Понятие конституционного права зарубежных стран

Термин «конституционное право» имеет три значения: как отрасль права, наука и учебная дисциплина.

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

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. Понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает особую отрасль права. Существует конституционное право той или иной страны, и в каждой из них оно свое. Следовательно, при употреблении термина «КПЗС» речь идет об ответвлении от единой науки конституционного права, о комплексном и сравнительном изучении конституционного права многих стран мира (в настоящее время существует более 200 государств), а также об учебной дисциплине.

Предметом регулирования конституционного права является целый комплекс общественных отношений, который создает основу, устой общества и государства и непосредственно связан с реализацией государственной власти.

Конституционное право любой страны - это основная отрасль права государства, представляющая собой совокупность юридических норм, закрепляющих политическую систему государства, форму правления, форму государственного устройства, правовой статус личности, избирательное право, избирательную систему, политический режим и другие важнейшие институты государства.

Конституционное право отличается методом воздействия на своих субъектов. Как и в других отраслях права, в конституционном праве применяется метод запрета, т.е. существуют запрещающие нормы. Но чаще встречаются метод обвязывания - применение норм, обвязывающих какой-то орган или лицо осуществлять определенные действия, а также метод дозволения - когда определенные нормы разрешают, дозволяют совершать такие действия. Последний наиболее характерен для конституционного права.

Отличительным для конституционного права является метод императивно-властного воздействия. Этот метод предполагает не равенство сторон, а прямое осуществление власти: один из субъектов - государство - реализует свою власть, обязывая другие субъекты выполнять ее властные предписания.

Конституционное право - сложная система, включающая в себя самые разные структурные части, элементы, подсистемы. К основным элементам системы относятся такие понятия, как *принципы, конституционно-правовые институты и нормы конституционного права*.

Под *принципами* понимаются основополагающие идеи, начала, которые определяют суть и характеристик данной отрасли права. Принципы могут быть закреплены в конституциях, в некоторых случаях они являются общечеловеческими принципами. Это народный суверенитет, народное представительство, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, принцип свободы личности, принцип судебной защиты прав и свобод, равноправие граждан и т.д.

Институты - определенная совокупность норм, регулирующих сходные, смежные, однородные общественные отношения, то есть такие отношения, которые можно обозначить одним общим понятием. Это институт правового статуса личности, институт гражданства, институт главы государства, конституционный надзор, институты политической системы, экономической системы. Различают крупные институты и субинституты, являющиеся составной частью первых. Например, институт правового статуса личности включает институт гражданства, институт личных прав, институт политических прав.

Наука конституционного права зарубежных стран изучает не конституционно-правовые нормы и институты, а общественные отношения, которые регулируются этими нормами, а также научные источники, в которых содержатся выводы специалистов в области конституционного права.

Наука КПЗС применяет различные методы: логический, исторический, сравнительный, функциональный.

Становление основных идей конституционного права связано с именами деятелей эпохи Просвещения (прежде всего, учёными Великобритании, Франции, США): Ш.-Л. Монтескьё, Ж.Ж. Руссо, Дж. Локк, Ж. Баден и др. Эти мыслители сформулировали такие концепции конституционного права как: конституционализма, суверенитета, разделения властей, естественных прав человека, парламентаризма.

В конституционном права выделяются несколько научных школ:

1. Юридическая. Находилась у истоков науки конституционного права. Эта школа трактовала государство как исключительно юридическое явление. При анализе механизма власти исследовались только юридические нормы без учёта политической практики.

2. Социологическая. Исследовались не только юридические нормы, но и социально-политические факторы.

3. Марксистская. Конституционное право рассматривалось с позиций классовой борьбы.

4. Теологическая. Она представлена главным образом исследованиями мусульманских юристов. Труды ее сторонников пронизаны идеями халифата – справедливого правления, которое существовало, по их утверждениям, при пророке Мухаммеде и сменивших его четырех «праведных» халифах.

Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» базируется на материале таких курсов, как «Общая теория права» и «Конституционное право». Задача дисциплины заключается в овладении студентами основами исследования и анализа проблем формирования государственных институтов в зарубежных странах с целью их применения в аналогичных политико-правовых условиях. Достигается поставленная задача посредством изучения норм конституций и других нормативных правовых документов, учебников и иной литературы.

Традиционно дисциплина «КПЗС» подразделяется на общую и особенную части. Общая часть рассматривает теоретические основы важнейших институтов конституционного права: конституционно-правовой статус личности, формы правления, формы государственного устройства, парламент, глава государства, судебная власть, избирательные системы и т.д.

Особенная часть рассматривает конституционное право отдельных государств (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Россия и др.).

2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация

Конституционно-правовые нормы – установленные государством общеобязательные правила поведения субъектов конституционного права. Данные нормы имеют следующие особенности:

1. Как правило, отсутствуют гипотеза и санкция, вся норма – диспозиция. Однако ответственность за нарушение норм присутствует, санкция перенесена в другую отрасль права. Конституционно-правовые нормы имеют наибольшую степень абстракции

2. Конституционно-правовые нормы регулируют наиболее общие и важные общественные отношения, оформляют правовые основы государства и конкретизируются в правовых нормах других отраслей права.

3. Они адресованы широкому кругу субъектов.

4. Отличаются значительной стабильностью.

Конституционно-правовые нормы можно классифицировать по различным критериям. Например, по механизму правового регулирования: материальные («Все обязаны участвовать в государственных расходах» – ст. 53 Конституции Италии) и процессуальные (в сфере избирательного права и т.д.)

По функциональной направленности: регулятивные и охранительные. По способу воздействия на субъектов права: уполномочивающие и запрещающие. По действию во времени: постоянные и временные.

В конституционном праве множество норм-принципов (например, ст. 17 Конституции Китая 1982 г. устанавливает принцип социализма: «От каждого –

по способностям, каждому – по потребностям»), норм-символов (Ст. 1 Конституции Гвинеи 1990 г. устанавливает девиз республики: «Труд, справедливость, солидарность»), норм-целей (Ст. 5 Конституции КНДР 1972 г.: «КНДР борется за полную победу социализма в северной части страны»).

Особенный характер имеют положения преамбул. Обычно считается, что они не имеют нормативного характера. Однако они содержат исходные начала для понимания сущности конституции.

3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, в которые вступают его субъекты для реализации своих прав и выполнения обязанностей.

Субъекты конституционного права - это лица или организации, или общественные формирования, между которыми возникают конституционно-правовые отношения. Наиболее характерной чертой является то, что практически всегда одним из субъектов выступает государство в виде какого-то органа или должностного лица. Классификация субъектов неоднозначна и многогранна:

- государство и его органы;
- административно-территориальные единицы;
- социальные и национальные общности (народ, нация, избирательный корпус);
- политические партии и общественные организации;
- граждане, иностранцы и апатриды;
- религиозные конфессии.

Субъекты права должны обладать правоспособностью и дееспособностью либо определенными полномочиями, компетенцией, т.е. они должны быть наделены соответствующим правовым статусом.

Объект конституционно-правовых отношений - то, по поводу чего возникают эти отношения. В более сложной формулировке под объектом конституционного права понимают то, на что направлены конкретное право и соответствующая ему обязанность с целью удовлетворения стремлений, притязаний, потребностей какого-то конкретного органа.

Конституционные отношения возникают не сами по себе, а в результате юридических фактов: событий и действий. События - это юридически значимые факты, которые возникают независимо от воли людей, а действия или деяния - это такие факты, которые являются результатом сознательной деятельности человека. Они могут быть правомерными или неправомерными.

4. Источники конституционного права зарубежных стран

Под *источниками* понимаются *писаные и неписаные нормы*, которые регулируют конституционно-правовые отношения.

1) *Законы и иные государственно-правовые акты*. Эта группа включает следующие виды законов:

- конституция - это основной закон, имеющий особую форму и содержание и являющийся основным источником конституционного права;

- конституционные законы, которые подразделяются на:

а) законы, которые вносят изменения в текст конституции либо существенно дополняют его. Классический пример конституционных законов - так называемые поправки к американской конституции. Их 27, и каждая из них - существенное дополнение текста в части общественных отношений;

б) законы, составляющие т.н. неписаную конституцию, т.е. формально это обычные законы, но в силу своей важности они выполняют функцию конституции. Это Habeas Corpus Акт 1679 г., Магна Карта 1215, Законы о парламенте, входящие в качестве статутного права в неписаную британскую конституцию;

- органические законы. Их принятие прямо предусмотрено в конституции. Суть органических законов в отличие от конституционных в том, что они дополняют конституцию, не изменяя ее основных принципов, не затрагивая ее глубинной сущности. Эти законы занимают определенное место, ибо они регулируют целый правовой институт. Например, органическими законами являются законы о выборах, о гражданстве.

- акты исполнительной власти, имеющие силу закона. Иногда их называют делегированным законодательством. Эти акты формально не называются законами, а имеют особое название, например, ордонанс, декрет, прокламация. Принимаются они главой государства, либо правительством, главой правительства, а иногда и отдельным министром. Это акты исполнительной власти, но в данном случае они регулируют очень важные вопросы, относящиеся, как правило, к сфере законодательного регулирования;

- обычные законы. Такие законы регулируют отдельные вопросы государственной и общественной жизни. Примером может служить закон Франции о предоставлении избирательного права гражданам, достигшим 18 лет (1974 г.);

- парламентские уставы и регламенты. Некоторые авторы не относят их к числу - законов, но это спорный вопрос. Парламентские уставы и регламенты регулируют важную сферу конституционно- правовой жизни (определяют внутреннюю структуру парламента и порядок его работы).

2) *Судебный прецедент*. Судебные прецеденты, или решения судов, имеющие характер закона, делятся на два вида: решения общих судов и решения специальных судов. Судебный прецедент характерен для стран с англосаксонской правовой системой. Прежде всего, это Великобритания, США, а также бывшие колонии и доминионы Великобритании: Индия, Новая Зеландия, Австралия и т.д. Судебный прецедент - это решения суда, которое служит основанием для применения другими судами при рассмотрении аналогичных дел или вообще имеет характер общеобязательной нормы. В Великобритании судебные прецеденты являются равноправным источником права и определяют ряд прав британских подданных, полномочия монарха (прерогативы короля). В США и Индии особое значение имеют решения

верховных судов по толкованию конституции. В ряде стран общие суды не имеют права давать какие-то обязательные толкования конституции и законов. Там источниками права могут быть лишь решения специальных, конституционных судов либо органов, выполняющих функции конституционного суда.

3) *Конституционный обычай (конституционные соглашения, конвенционные нормы)* - правило поведения, которое сложилось исторически и поддерживается государством. Конституционные и вообще правовые обычаи, как правило, носят не политический, а церемониальный, обрядовый характер. Особенно много их в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии. Например, по обычаю, лорд-канцлер (глава Палаты лордов) сидит на так называемом «мешке с шерстью»; при открытии британского парламента посланник из Палаты лордов при подходе к Палате общин трижды стучит в дверь - это означает, что он как бы просит принять посланника от королевы. Члены британского парламента голосуют не путем поднятия рук, а проходя в специальные двери и т.д. Но кроме таких обычаев есть и существенные, затрагивающие основные институты государства. Конституционным является британский обычай, по которому премьер-министром Великобритании становится лидер партии, победивший на выборах в Палату общин.

4) *Доктринальные источники.* Такие источники относятся к сфере англосаксонского права и представляют собой труды видных ученых-государствоведов, или извлечения из этих трудов, используемые в тех случаях, когда не хватает норм права или существует правовой пробел. Для усиления своих аргументов суды используют работы таких ученых как У. Блэкстон, Т. Мэй, У. Беджгот, Дж. Мэдисон, Т. Джеферсон, А. Гамильтон. Работы же недавних или ныне живущих авторов в качестве источника не привлекаются, очевидно, из опасения, что эти авторы могут изменить свои взгляды и начать оспаривать свою собственную точку зрения.

5) *Акты чрезвычайных органов власти.* Такие акты представляют собой отчасти нестандартные источники конституционного права, потому что они появляются в чрезвычайных ситуациях (военные перевороты, стихийные бедствия, революции). Теория конституционного права вроде бы не должна признавать такие акты, но в последние десятилетия их принятие стало частым явлением. Так, в Эфиопии в 1974 г. Координационный комитет вооруженных сил низложил императора Хайле Селассие I, а затем, через год после его насильственной смерти, провозгласил республику. Установленная таким образом республика в течение многих лет управлялась этим «временным комитетом».

6) *Внутригосударственные публично - правовые договоры.* Например, Соглашение о разделении Чехословакии с 01.01.1993 г. на Чехию и Словакию, Конституционное соглашение между Президентом и Парламентом Украины 1995 г.

7) *Религиозные источники.* Эти источники довольно редки и применяются далеко не во всех странах. В мире существует как минимум три группы религиозного права:

- *мусульманское право.* Наиболее разработанная отрасль религиозного права, т.к. включает практически столько же частей и групп, сколько обычное светское право: шариат- нормы, заключенные в Коране, сунна - предания о поступках пророка, записанные после его смерти, т.е. исламская традиция, иджма - общее мнение теологов, фикх - правовая доктрина, кияс - умозаключение по аналогии, правовой прецедент; фетва - решения, сконструированные на основании разрешения конкретных дел;

- *индусское право.* В Индии ряд религиозных норм применяется при разрешении некоторых споров судьями на низшем уровне, на уровне мирового судьи. Эти нормы регулируют правила землепользования, семейные отношения. Но так широко как нормы мусульманского права они не распространяются.

- *иудейское право.* Важное значение играют религиозные нормы в Израиле. В Декларации о создании государства Израиль (1948 г.) закреплено, что государство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира, понимаемых согласно учению пророков Израиля. И хотя эта Декларация не считается конституцией, в заключениях Верховного Суда Израиля неоднократно подчеркивалось, что нормативные акты должны издаваться только в соответствии с ней.

8) *Естественное право.* Оно понимается в большинстве стран мира как неизменно присущие человеку абсолютные нормы поведения, вытекающие из самой человеческой природы. Так, например, в Конституции ФРГ говорится о неприкосновенных и неотчуждаемых правах человека.

9) *Международно-правовые договоры.* К ним относятся такие акты, как Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. и т.д. Международные договоры - это, с одной стороны, источники международного права, а с другой, большинство современных конституций закрепляют такое положение, когда международное право имеет приоритет перед внутренним правом и это заставляет учитывать международные договоры в качестве авторитетного источника национального права. Более того, международные договоры либо приравниваются к внутригосударственному праву, либо трансформируются во внутригосударственное право путем ратификации и применяются наравне с ним.

10) *Акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов.* Толкование может производиться судом, главой государства, парламентом; это не самостоятельный акт, а акт, определяющий правоприменение, а иногда даже изменяющий суть каких-то норм.

11) *Политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов.* В недавнем прошлом такие акты были характерны для советского государства. Например,

принимались совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров или совместные постановления ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета. Для ряда стран они остались реальностью (КНДР, Куба, КНР).

Тема 2 Конституции зарубежных стран

1. Понятие, сущность конституции и юридические свойства конституции
2. Классификации зарубежных конституций
3. Форма и структура конституций
4. Порядок принятия и изменения конституций

1 Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции

Термин «конституция» в переводе с латинского «constitutio» означает установление, утверждение. Так назывался один из видов декретов римских императоров. В современном значении данное понятие утвердилось в конце XVII в., а первая конституция, действующая и сегодня, появилась в 1787 г. в США.

Конституцию можно определить как нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, регулирующий основу организации государства, взаимодействия государства и граждан, закрепляющий главные устои государственной и общественной жизни в интересах большинства граждан данной страны и являющийся стержнем ее правовой системы.

Конституция - это закон, обладающий *высшей юридической силой*. Высшая юридическая сила конституции означает, что нормы конституции всегда имеют главенствующее значение по отношению к другим нормам: если нормы текущего законодательства не соответствуют нормам конституции, то они не действуют. Законы и другие подзаконные акты должны приниматься по правилам, по процедуре, которую устанавливает конституция и органы, созданные конституцией. Высшая юридическая сила конституции состоит в том, что нижестоящие акты, законы, постановления должны соответствовать духу и букве основного закона - конституции.

Конституция носит учредительный характер, т.к. она учреждает основы государственного, общественного строя. Все предписания конституции являются первичными, ей не могут противоречить другие акты.

Конституцию характеризуют следующие свойства:

- легитимность;
- стабильность;
- реальность;
- верховенство.

Конституция считается *легитимной*, когда ее предписания исполнены и гарантированы в режиме законности и правопорядка.

Стабильность проявляется в незыблемости ее предписаний, сохранении высшей степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти.

Реальна та конституция, которая представляет и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина.

Верховенство заключается в том, что конституция выступает не просто как закон, обладающий высшей юридической силой, выражающейся в том, что нормы конституции являются основополагающим источником не только норм конституционного права, но и других отраслей права; должностные лица, граждане и общественные объединения обязаны соблюдать конституцию.

Под *сущностью* конституции понимают некий договор между обществом и государством, согласно которому распределяются полномочия между различными частями государства, ветвями власти, приоритеты и соотношения сил различных социальных групп и слоев. Сущность конституция - это закрепление самых важных моментов деятельности государства, основных его органов, а также связей между этими органами, т.е. это закрепление государственного механизма и статуса личности в этом государстве.

Функциями конституции являются:

- *юридическая*, т.е. регулирование определенных общественных отношений, регулирование и закрепление главных моментов жизни государства;

- *политическая*, т.е. закрепление политического устройства, соотношение политических сил внутри данного государства и предоставление этим политическим силам возможности свободного функционирования и свободной политической борьбы

- *идеологическая функция* объясняется как функция наивысшего правового авторитета для граждан и организаций. Это закон, который воспитывает уважение к праву и к наиболее значимым в государстве ценностям.

2. Классификации зарубежных конституций

Критерии, по которым классифицируют конституции, самые разнообразные. Чаще всего классификацию конституций начинают с триады: юридическая/фактическая конституция, реальная/фиктивная конституция и «живая»/«мертвая» конституция.

Юридическая конституция - это конституция в собственном смысле слова: нормативный акт, который имеет определенную форму и принят по установленным правилам, т.е. это реальное воплощение основного закона.

Фактическая конституция - это не нормативный акт, а сложившаяся система общественных отношений, связанная с устоями данного общества, система отношений в области реализации государственной власти, деятельности высших органов управления, в области реализации и регулирования прав и свобод граждан, т.е. в сфере самых главных институтов конституционного права.

Юридическая конституция реальна, она соответствует действительности. Если же какие-то нормы, записанные в конституции, не существуют в жизни (например, в конституции записано, что президент избирается каждые четыре года, а он не избирается лет шестнадцать под предлогом чрезвычайного

положения или по «просьбе трудящихся»), то конституция становится фиктивной. Абсолютной реальности или фиктивности не бывает. Но если два-три основных государственных института не работает, то конституцию уже можно считать фиктивной.

Под «живой» конституцией понимают не только действующие, реальные нормативные акты, но и сложившиеся традиции, обычаи, которые дополняют конституцию. Например, для США «живая» конституция - это помимо основного текста и 27 поправок еще и сотни толкований Верховного суда, т.к. многие из них содержат конкретные правила и толкования законов.

Термин «мертвая» конституция означает, что писаная, юридическая конституция не действует, т.е. нормативный акт является просто мертвой буквой. Обычно такая ситуация присутствует в странах с очень жестким тоталитарным режимом.

В зависимости от формы конституции подразделяют на писаные и неписаные. Писаная конституция - это особый законодательный акт или несколько нередко одновременных актов, которые официально провозглашены основными законами данной страны.

Неписаная конституция - это совокупность различных законов, судебных прецедентов и обычаев. Эти нормы в своей совокупности закрепляют в определенной мере основы существующего строя, но формально не провозглашены в качестве основных законов (например, Великобритания, Новая Зеландия).

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

По способу изменения различаются гибкие и жесткие конституции.

В зависимости от периода действия конституции бывают постоянными и временными. Постоянна - это такая конституция, в которой не устанавливается заранее каких-либо хронологических границ ее действия. Временная конституция ограничивает срок своего действия или устанавливает условия, при наступлении которых она заменяется постоянной конституцией (например, конституции Таиланда 1991 г., Судана 1985 г.).

Различают также конституции федеративных государств, унитарных государств, субъектов федерации. В редких случаях конституции имеются в автономиях политического характера (например, Автономная Республика Крым в Украине).

3. Форма и структура конституций.

Форма конституции - это способ и организация конституционных норм. Она определяется тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных правовых актов.

Если конституция - единый акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то это кодифицированная (консолидированная) конституция. Такими конституциями являются конституции Китая 1982 г., Бразилии 1988 г., Украины 1996 г.

Если вопросы регулируются несколькими актами, конституция является неcodифицированной (неконсолидированной). Такими конституциями являются конституции Израиля, Швеции, Финляндии, Великобритании.

Структура конституции имеет следующий вид:

- преамбула;
- основная часть;
- заключительная часть;
- дополнительные и переходные положения.

В преамбуле обычно указываются цели, исторические условия ее издания, иногда провозглашаются права, свободы и руководящие начала государственной политики.

Основная часть содержит нормы, о правах и свободах граждан, основах общественного строя, о системе и статусе органов, о государственной символике.

Заключительные положения устанавливают порядок вступления конституции в законную силу.

Дополнительные положения содержат толковательные нормы.

4. Порядок принятия и изменения конституций

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

Октроированные конституции (от фр. *ostroyer* — жаловать, даровать) — основополагающие документы, дарованные единоличной властью монарха без участия представительных органов (Катар, Кувейт, Малайзия). Это наименее демократический способ принятия основного закона. Они были распространены в период перехода от абсолютизма к конституционной монархии. В XX в. известны случаи октроирования конституций не только монархами, но и главами государств в республиках (например, в Пакистане в 1962 г. Конституция была октроирована Президентом этой страны, в Фиджи в 1990 г. — правительством).

Способ принятия конституций представительным органом, которым может быть как учредительное собрание (конституционный конвент, учредительный конгресс, конституционное собрание), так и парламент, образованный на основании предшествующих легитимных актов, сегодня является широко распространенным. В новейшей истории подобный способ применялся в Италии — 1947 г., Индии — 1950 г., Греции — 1975 г.

Учредительное собрание — это специально формируемый с целью выработки и (или) принятия конституции высший государственный орган, избранный народом. Данный орган прекращает свою деятельность после принятия нового основного закона. В последние годы посредством Учредительного собрания были разработаны и приняты конституции Болгарии, Камбоджи, Бразилии, Колумбии и ряда других стран. Этот способ в юриспруденции получил наименование *конституанты*.

Принятие конституции *законодательным органом* – парламентом страны осуществляется в особом усложненном порядке. Как правило для этого требуется квалифицированное большинство голосов депутатов. Большинство конституций социалистических государств принимались на специальных заседаниях национального парламента.

Одобрение конституций *на референдуме* получило распространение в послевоенное время. Конституционный проект разрабатывается либо специально созданным для этого учредительным собранием (Конституция Франции 1946 г.), либо правительством (Конституция Франции 1958 г.), после чего выносятся на референдум. На референдуме принимались такие документы в Ирландии, Дании, Испании, на Филиппинах.

В условиях демократического правления применяется сочетание двух способов: одобрение конституции представительным органом и окончательное утверждение на референдуме.

По способу изменения конституции делятся на *гибкие* и *жесткие*. Гибкие конституции могут быть изменены в том же порядке, что и обычный закон. Ими являются, прежде всего, неписаные конституции, а также конституции государств с монархической формой правления (Великобритания, Княжество Монако, ряд государств Ближнего Востока).

К *жестким* относятся те конституции, для внесения изменений и дополнений в которые предусмотрен особый усложненный порядок. Жесткость конституций может обеспечиваться по-разному: требованием голосования квалифицированным большинством голосов в парламенте (Италия, Япония); принятием поправок на референдуме (Франция); повторным принятием поправок парламентом следующего созыва (Греция); утверждением поправок субъектами федерации (ФРГ, США).

Также может быть предусмотрен *смешанный* порядок, когда ряд статей конституции не поддается изменениям, ряд статей изменяется в жестком порядке, ряд – в гибком.

Тема 3 Конституционные основы общественного строя зарубежных стран

1. Понятие общественного строя, его структура
2. Политические партии и партийные системы
3. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений
4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах

1 Понятие общественного строя, его структура

Общественный строй – организация общества, которая охраняется государством и правом, обусловленная определённым уровнем производства, распределения и обмена продуктами, характерными особенностями

общественного сознания и традициями взаимодействия людей в разных сферах жизни.

Структура общественного строя представляет собой системы общественных отношений в соответствующих сферах жизни - экономических, социальных, духовно-культурных, политических. Государство воздействует на общественный строй посредством правового регулирования общественных отношений, т.е. установлением или санкционированием правовых норм и обеспечением их реализации.

Экономическая система – система общественных отношений, связанных с производством и распределением продукции (товаров, работ, услуг) в обществе.

Конституции определяют основные принципы экономической системы государства. Последняя может быть рыночной (в демократических государствах) или административно-командной (в тоталитарных государствах).

В конституциях демократических государств определяются следующие принципы:

- гарантия прав частной собственности;
- определяются виды собственности и перечисляются объекты, которые находятся в исключительной собственности государства;
- закрепляются принципы охраны частной собственности;
- запрещается незаконная конфискация частной (или иной) собственности;
- провозглашается свобода предпринимательской деятельности.

Главная составляющая экономических систем современных стран – частная собственность.

Политическая система – система общественных отношений, связанных с переходом и осуществлением политической власти в стране.

В большинстве демократических конституций закрепляются следующие положения:

- разделение властей, согласно которому единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и независимые друг от друга законодательную, исполнительную и судебную (наряду с которыми иногда выделяют также учредительную, избирательную и контрольную) власти;
- закрепляется характеристика государства как демократического;
- закрепляется принадлежность суверенитета страны её народу;
- закреплена роль политических партий как источника выражения воли народа;
- провозглашается свобода создания политических партий и других общественных объединений;
- закрепляется принцип политического плюрализма (возможность существования различных идеологий, ни одна из которых не является обязательной).

Социальная система – комплекс отношений между социальными общностями, гражданами, классами (стратами) и группами в сфере

национальных, религиозных, гендерных, языковых, возрастных и иных социальных отношений.

Выделяют следующие направления социальной политики:

- отношения между трудом и капиталом,
- межнациональные отношения,
- отношения семьи и брака,
- сохранение окружающей среды,
- охрана жизни и здоровья человека,
- защита прав потребителей.

Духовно-культурная система – система общественных отношений в сфере образования, науки, культуры, религии. Как правило, конституции закрепляют следующие принципы в данной сфере:

- свобода вероисповедания, свобода совести,
- свобода преподавания, научной и творческой деятельности,
- свободный доступ к культурным ценностям, охрана их государством

2. Политические партии и партийные системы

Важным элементом политической системы общества являются политические партии.

Политическая партия - это организованная (или не имеющая такой организации) группа людей, объединенная задачей завоевания, удержания или использования государственной власти и выражающая интересы определенного класса, социальной, этнической группы, религиозной общины.

Признаки политических партий:

- свободно создаваемая автономная организация, действующая на основе самоуправления;
- устойчивая организация, объединяющая граждан на постоянной основе (с правом выхода);
- объединение в политическую партию осуществляется, прежде всего, на основе идеологических факторов - общности убеждений и целей ее членов, что выражается в ее программных положениях;
- политические партии не преследуют целей извлечения прибыли, хотя ее отдельные подразделения могут заниматься производственной деятельностью для обеспечения своих потребностей;
- партии содействуют формированию и выражению политической воли народа;
- партия – это организация, построенная и действующая на демократических принципах (гласность, публичность, открытость).

Одной из первых правовой статус партии стала закреплять Германия. Ее Основной Закон четко определяет принципы правового положения политических партий. Согласно ст. 21: «Партии могут свободно создаваться, их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам».

Сущность политических партий проявляется в их целях и функциях, т.к. партии:

выступают средством борьбы за обладание властью в центре и на местах, между отдельно существующими группами;

принимают важное участие в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата;

принимают прямое, опосредованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутреннего и внешнеполитического курса государства.

Классификация политических партий возможна по различным основаниям. В зависимости от *содержательного, политического характера* партии подразделяются на: 1) консервативные политические партии, выступающие за сохранение прежних порядков, против реформ (Консервативная партия Великобритании);

клерикальные (религиозные) партии (Христианско-демократический союз в Германии, Мусульманская лига в Пакистане), которые требуют, чтобы общественная жизнь и управление государством соотносились с догматами религии; либеральные партии (Либеральная партия в Великобритании, Партия центра в Швеции), выступающие за свободу экономической деятельности, невмешательство государства в общественную жизнь;

реформистские партии, которые, особенно в развивающихся странах, выступают под лозунгами национального социализма, за социальную справедливость при сохранении частной собственности (социал-демократические партии в Европе, Индийский национальный конгресс);

радикалистские партии, выступающие за коренное переустройство общества и с применением, как правило, насильственных мер. В этой группе есть такие, которые отражают устремления самых разных, и даже противоположных социальных слоев (с одной стороны неофашистских партий, а с другой - марксистско-ленинские партии).

С определенной долей условности выделяют:

партии консервативного типа, которые вместе со своим фундаментальным консерватизмом могут склоняться к христианским ценностям или ссылаться на либеральные ценности в экономике (Международно-демократический Союз или Консервативный интернационал 1983 г.);

партии центристского типа находятся посередине политического спектра - между консерваторами и левыми. Часто отражают идеологию среднего, но элитарного слоя. В них входят научно - техническая, творческая интеллигенция. Они состоят из сильных идеологов - экономистов, публицистов, идеи которых известны и популярны. Эти партии объединены в движение - Либеральный интернационал;

левые партии: социал-демократические очень влиятельны и по сей день, решают вопросы экономического развития, разоружения и безопасности. Имеют международное объединение - Социалистический Интернационал; коммунистические партии (Китай, Япония, частично Индия).

Выделяют партии *парламентско-электорального происхождения* (Республиканская партия США, Демократическая партия США);

непарламентские партии - предполагают более четкое организационное единство, строгие правила членства - коммунистические и социал-демократические партии; партии *индивидуального представительства*, где происходит отбор и агитация за наиболее достойных; партии *социальной интеграции* вырабатывают коллективные программы. Это партии непарламентского типа.

Среди западных исследований популярно деление партий на *массовые* и *кадровые*. *Массовые партии* хорошо организованы, формируются на основе определенного мировоззрения, ориентируются на класс, религию, национальность. Критерий выделения - численность. Массовые партии влиятельны, собирают пожертвования, издаются газеты, имеют молодежные, женские и прочие филиалы. *Партии кадров* создаются для мобилизации избирателей во время выборов. Это - партии, имеющие небольшой костяк профессиональных организаторов, которые, используя методы рекламы, менеджмента, мобилизуют сторонников и продвигают популярных политических деятелей на ответственные политические посты. Партии кадров достигают успеха в основном за счет профессиональной работы организаторов и привлечения немалых денег. Они ориентируются не столько на массовость, сколько на качество работы. Прием в кадровые партии связан с определенными условиями: соблюдение дисциплины, обязательные членские взносы и т.д.

Партии с индивидуальным и коллективным членством. Членами последних считаются все избиратели, голосующие за данную партию.

Конфессиональных партий - глубоко продвинуты в сферу религии. К ним относят исламские партии Ирана, Пакистана. Такие партии - это ангажированные в политику религиозные объединения, или политические объединения, слившиеся с религиозными конфессиями.

В последнее время стали выделять *партии*, основанные по признаку пола (женские партии есть в Бельгии, Исландии).

Особое место занимают *национальные партии*. Они существуют в тех странах, где есть крупные национальные (этнические) общности, отличающиеся от основной массы населения, либо все население состоит из 2-3 крупных этнических групп (Великобритания: Шотландская национальная партия; Финляндия - Шведская народная партия).

Выделяют, условно, *экзотические партии*. Среди них партии любителей пива (страны Восточной Европы) или партии сухого закона. Эти партии массово не представлены, но их представители, попадая в парламент, влияют на политический процесс.

Самую редкую группу составляют *региональные партии*, которые представлены жителями отдельного региона. Наиболее известен Христианско-социальный Союз Баварии. Региональные партии создаются в удалении от центра. Жители этих регионов считают, что у них есть специфические интересы, которые должны представляться в парламенте.

Законы о политических партиях и иные законы содержат четкие предписания о финансах и имуществе политических партий.

Они устанавливают законные источники финансирования (взносы членов, доходы от принадлежащего имущества и деятельности, дарение, наследование имущества). Политические партии не могут получать денежные и материальные средства от государственных органов и организаций, иностранных граждан и государств, фирм с иностранным участием.

Политические партии обязаны вести учет всех поступающих взносов и пожертвований, доходов, расходов, ежегодно представлять регистратору отчет об имуществе, доходах и расходах. Сроки предоставления: в Италии -1 месяц по окончании отчетного года, в Венгрии – 4 месяца, в Германии - 9 месяцев.

Законы многих стран предусматривают финансовую поддержку избирательных кампаний. Выделяются средства из государственного бюджета. Такое финансирование может быть предоставлено всем партиям или тем, которые набрали определенный процент голосов на выборах (не менее 0,5 %); оно возможно или в равной доле (Ангола) или от числа голосов (так, в Германии до 1994 г. выплачивалось 5 марок за каждый голос, полученный политической партией, потом - 1,4 марки за каждый голос из первых 5 миллионов голосов и по 1 марке - за каждый голос свыше 5 миллионов), финансирование может зависеть от процента собранных партией голосов: кто больше голосов получил, тот больше получит средств из государственного бюджета (Канада). Законы устанавливают максимум для пожертвований, которые могут делать физические и юридические лица в течение года. Юридические лица могут жертвовать в 10-15 раз больше. Устанавливается и предельный размер пожертвований на избирательную кампанию партии. Французский закон 1988г. «О финансовой гласности политической жизни» устанавливает предельную сумму дарения для физических лиц в 20 тысяч франков, для юридических лиц - 50 тысяч франков общей сумма поступлений за последние три месяца перед днем выборов.

Выделяют: *двухпартийную, многопартийную, однопартийную, беспартийную системы.*

Двухпартийная система - система, когда при формальной многопартийности две ведущие партии попеременно сменяют друг друга (бипартизм). Существует *жесткий* и *гибкий* бипартизм, определяемый степенью внутрипартийной дисциплины. Когда последний не слишком суров, то его можно квалифицировать как гибкий. Некоторые авторы определяют его как явный бипартизм (США).

Многопартийная система существует в большинстве высокоразвитых стран мира и дает возможность социальным группам и их представителям бороться за влияние на государственные органы. Полагают, что если в государстве есть 5-8 партий, то они могут создать реальную демократию.

Многопартийная система имеет свои разновидности. Чаще встречаются: *многопартийная система без доминирующей партии*: 3-4 партии, набирающие одинаковое число голосов, для образования правительства вынуждены объединяться в коалиции (Италия, Голландия);

многопартийная система с доминирующей партией. В Японии более 40 лет была такая ситуация, когда доминировала либерально-демократическая партия.

блоковая модель много партийной системы, когда существует множество партий, которые объединяются в избирательные блоки, чтобы набрать большее число голосов. Блоковая модель много лет существует во Франции, где для победы на выборах все политические партии объединяются в блоки.

Однопартийная система может иметь фактический и юридический характер. Фактическая однопартийность существовала во многих странах социализма: создание партий не было запрещено законом, но сделать этого было нельзя. Юридическая однопартийность устанавливается конституцией или законом (Алжир, Бирма, Конго).

Беспартийная система характеризуется существованием запрета на партии как разрушающие единство уммы - мусульманской общины правоверных (Катар, Кувейт, Саудовская Аравия).

3. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных неполитических объединений

Под общественными организациями понимаются добровольные формирования граждан, которые создаются в результате из свободного волеизъявления с целью выражения коллективных интересов и решения общественных вопросов и проблем. В зарубежных странах союзы, ассоциации называют просто *неправительственными организациями*. Главные признаки общественных организаций - их негосударственность и неприбыльность. Эти два признака выступают как отличительный критерий для разграничения общественных организаций и возможных других объединений граждан. Государственное означает правительственное или связанное с каким-то государственным учреждением, прибыльное - относящееся к сфере бизнеса.

Таким образом, выделяют три основных типа объединения граждан: государственные организации (органы власти, управления и т.д.), прибыльные организации (фирмы, предприятия) и все остальные - негосударственные и неприбыльные - общественные организации граждан.

Третьим признаком этих организаций является добровольность объединения членов.

Право и возможность граждан образовывать общественные формирования закрепляется конституциями. Так, в ст. 22 Конституции Испании говорится о том, что признается право на создание ассоциаций, т.е. общественных организаций, которые могут удовлетворять различные интересы граждан. В ст. 12 Конституции Греции 1975 г. сказано, что греческие граждане имеют право образовывать союзы и объединения, не имеющие целью извлечение прибыли, соблюдая при этом законы государства.

Хотя эти организации неполитические, они активно участвуют и в политической жизни. Их главное отличие от политических организаций состоит в том, что их основные задачи и ориентиры основаны на других проблемах. Это организации, которые добиваются экономических,

просветительских, культурных и других целей, и для достижения этих целей они используют, в том числе, и политические средства и методы.

Наиболее развитая сеть союзов и ассоциаций существует в США - около 20 000, в том числе:

1) организации промышленников, организации торговцев и профессиональные организации, главная задача которых – универсальная и специализированная защита интересов их членов, координация работы, представление их интересов в других организациях;

2) организации в области сельского хозяйства и сельскохозяйственного производства;

3) правовые, проправительственные организации и организации военного типа, создаваемые для изучения федерального законодательства, в помощь местным государственным органам;

- 4) научные, инженерные и технические организации;
- 5) образовательные организации: альтернативного образования, иностранных студентов, абитуриентов, аспирантов, взрослых людей, получающих образование;
- 6) культурные организации: художников, артистов, писателей, библиофилов, композиторов, танцоров, фольклористов, историков;
- 7) организации социальной помощи: борющиеся с алкоголизмом, наркоманией, помогающие лицам, вышедшим из мест лишения свободы, безработным, организации планирования семьи, помощи сексуальным меньшинствам, иммигрантам, лицам, склонным к суициду;
- 8) организации медицинского и оздоровительного характера: по борьбе с различными серьезными заболеваниями, объединяющие медиков определенной сферы, организации специального типа;
- 9) ветеранские и патриотические организации;
- 10) любительские атлетические спортивные организации и др.

Конституционно-правовое регулирование религиозных отношений и статуса церквей. Мощным фактором влияния на сознание людей, их поведение, взгляды на мир и на политику являются религиозные конфессии и общины, представляющие отделения крупнейших мировых религий (христианство, ислам, буддизм, иудаизм). Влияние той или иной религии зависит от многих факторов. Христианские церкви, как правило, не участвуют в политической жизни. Ислам же в ряде стран - самая активная политическая сила. Одни страны имеют несколько влиятельных религиозных конфессий, другие - одну господствующую религию. В соответствии с этими факторами роль религиозных общин различна: в странах монорелигиозных это влияние велико, а в странах полирелигиозных - значительно меньше.

Современная западная модель взаимоотношений государства и религии сводится к тому, что государство и религия не вмешиваются в дела друг друга. Так, согласно ст. 7 Конституции Италии государство и Католическая Церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждой из них сфере. Конституция устанавливает, что их отношения определяются специальными Латеранскими договорами, которые могут изменять и регулировать эти отношения без пересмотра Конституции. Суверенитет государства и религии характерен для страны Запада.

В исламских странах, где господствует мусульманская религия, религиозные объединения и государство зачастую переплетаются. Например, король Саудовской Аравии, являясь главой светской власти, одновременно возглавляет религиозную конфессию своей страны.

Некоторые страны с очень пестрой и многоконфессиональной структурой специально закрепляют в конституциях и законах отношения между конфессиями и государством. Наиболее очевидным примером является ближневосточное государство Ливан, в котором насчитывается два десятка религий. В 1943 г. представители этих религий приняли специальный закон - Национальный пакт, согласно которому были, как они полагали, справедливо

распределены возможные должности в государстве. Свыше половины мест в парламенте было отдано христианам - маронитам, сорок пять мест - мусульманам. Премьер-министром, по их нормам, может быть только мусульманин-сунит, председателем парламента - мусульманин-шиит, президентом - христианин маронит и т.д. Однако изменилась демографическая ситуация, возник конфликт между общинами, вспыхнула гражданская война, что явилось подтверждением того, что принудительное распределение должностей приводило к тому, что влиятельную должность мог занимать малокомпетентный человек лишь потому, что был представителем какой-то определенной общины.

Существует несколько моделей взаимоотношений между государством и религиозными объединениями:

модель взаимного нейтралитета и невмешательства в дела друг друга;

модель невмешательства и взаимной помощи. Например, в армии есть институт полковых или дивизионных священников, которые могут быть представителями разных конфессий и присутствуют на ритуале принесения присяги вместе с государственными должностными лицами, чтобы свидетельствовать правильность и святость этой присяги. Это вовсе не означает вмешательства церкви в деятельность государства и государства в деятельность церкви;

модель переплетения религии и государства. Такая модель существует в Саудовской Аравии, Иране, где религия не только доминирует в государстве, но и входит в государственный механизм. Духовные лидеры Ирана выполняют вполне светские функции, направляя деятельность президента, подсказывая парламенту, какие законы и указы следует принимать. Король Саудовской Аравии - одновременно и духовный лидер и глава государства - воплощает всю власть в стране, так как нет никаких представительных учреждений (парламента, органов самоуправления). Правительство назначает король, он же является главой армии и т.д. Все законы он принимает сам. Таким образом, государство и религия соединились в одном лице;

модель конфликта между религией и государством. Например, в результате такого конфликта в Сальвадоре было убито несколько иерархов церкви - кардиналов и епископов во время службы в храмах;

модель невмешательства с уступкой полномочий со стороны государства в пользу религиозных структур. Так, Израиль - светское государство, где суббота - особый день, который должны соблюдать все жители. В этот день запрещается как любая работа, так и активный отдых, предусматривается только выполнение религиозных предписаний;

модель провозглашения определенной религии господствующей. Так, в Великобритании государственными считаются Англиканская Церковь Англии и Пресвитерианская Церковь Шотландии, а королева Елизавета II назначает высшие церковные должности.

Таким образом, регулирование религиозных отношений и статуса церквей в ряде зарубежных стран осуществляется на основе конституционных законов.

4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах

Политический режим - это совокупность реальных средств и методов, при помощи которых осуществляется власть в конкретном государстве. В понятие «политический режим» включается не только деятельность органов государства, но также деятельность и реальный статус других элементов политической системы: партий, общественных организаций и т.д., реальный статус и правовое положение граждан, наличие прав и свобод личности.

Выделяют две основные группы режимов - демократические и недемократические политические режимы.

Политические режимы первого вида разновидностей, как правило, не имеют. *Демократический режим* - это господство института демократии, признаками которого являются: наличие многопартийной системы, реальное осуществление свободных выборов, наличие демократического законодательства, реальная и неограниченная деятельность оппозиционных партий, наличие независимой судебной системы, свобода средств массовой информации, построение государственного механизма по принципу разделения властей, юридическое равноправие граждан, равенство их перед законом.

Демократический режим может существовать при разных формах правления - в президентской, парламентской или смешанной республиках, в парламентской монархии.

Второй формой политического режима является *недемократический режим*, который чаще всего называют *тоталитарным*. *Тоталитарный режим* - такая форма осуществления власти, при которой признаки демократического режима отсутствуют, т.е. в государстве с тоталитарным режимом нет многопартийной системы, всеобщих свободных выборов, отсутствует демократическая конституция, граждане не могут защищать свои права в суде, суд не является независимым, отсутствуют независимые средства массовой информации, а также возможность создавать про-фессиональные союзы и иные независимые организации. Тоталитарные режимы имеют несколько разновидностей:

фашистский режим, основанный на диктатуре некоего лица или группы лиц, под которую подведена идеологическая база, полное запрещение любых партий кроме господствующей, сращивание этой единственной партии с государственным аппаратом, запрещение основных прав и свобод, применение политического террора, создание мест лишения свободы для противников режима оппозиции (концлагерей и т.д.). Классическим примером фашистского режима является режим Гитлера в Германии (1933 - 1945 гг.), режим Муссолини в Италии;

неофашистский режим (режим «черных полковников» в Греции в 1967 - 1974 гг., режим генерала Пиночета в Чили в 1973-1988 гг.);

военно-диктаторский режим является разновидностью неофашистского режима и был характерен в 60-70-е годы XX в. для стран Латинской Америки - Аргентины, Уругвая, Бразилии и др. Более 25 лет существовал такой режим в Парагвае - режим диктатора Альфредо Стресснера. Типичным примером военно-диктаторского режима является государство Пакистан времен диктатора Зия-уль-Хака;

конституционно-авторитарный или *монархический режим*, при котором формально имеются атрибуты демократического государства: конституция, которая закрепляет только на бумаге права и свободы граждан, выборы, которые проводятся под жестким контролем власти. На самом деле власть в стране всецело принадлежит одной группе или одному политическому лидеру. Монархические режимы характерны для таких африканских стран, как Заир, Малави, Гибон, Камерун и ряд других;

расистский режим - это разновидность государства, в котором вся полнота власти в стране принадлежит лицам, относящимся к одной расе, а лица другой расы к власти не допускаются (такие режимы существовали в Южной Родезии-Зимбабве, Южно-Африканской Республике). В настоящее время расистских режимов в мире нет;

диктаторская тирания - абсолютно нецивилизованные режимы, правители которых отличались дикостью и бесчеловечностью. Таковыми были диктаторские режимы Бокассы (Центральноафриканская республика), Масиаса Нгуема (Экваториальная Гвинея), Иди Амина Дада (Уганда).

Авторитарный режим характеризуется режимом личной власти, диктаторскими методами правления. Среди авторитарных режимов можно выделить:

конституционно-патриархальный режим, где сильно влияние патриархальных, отживших в другой "стране институтов власти: вожди являются главами государства и правят не по каким-то западным традициям, а согласно сложившимся в данной стране представлениям о власти (Западное Самоа, Королевство Тонга, Кирибати);

клерикальный режим, основанный на господстве религиозной знати: верховную власть осуществляет пожизненный руководитель государства (имам или факих), опирающийся на мусульманских священнослужителей, которые занимают ключевые посты в государстве и большинство мест в парламенте (Иран);

- *самодержавный режим*, при котором власть находится в руках одного лица (обычно это абсолютная монархия), но граждане при этом не ощущают себя угнетенными или поработченными, а воспринимают такой режим как идеальную форму государства (Саудовская Аравия, Оман, Объединенные Арабские Эмираты, Катар, Кувейт);

Военный режим, т.е. полное господство армии сверху донизу, может быть одним из видов тоталитарного либо авторитарного режима. Если армия не соблюдает никаких демократических прав, то это будет тоталитарный военный

режим, а если все же присутствуют какие-то элементы уважения прав человека, то это - разновидность авторитарного режима.

Тема 4 Конституционные основы правового статуса личности

1. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства
2. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина, конституционное закрепление обязанностей
3. Гарантии конституционных прав и обязанностей

1. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства

Гражданство - это устойчивая, длящаяся политико-правовая связь, а также принадлежность лица к определенному государству, в силу которой на данное лицо распространяется полная юрисдикция данного государства, т.е. это лицо обладает всей полнотой прав, существующих в данном государстве, и несет все возложенные на граждан обязанности.

В конституционном праве зарубежных стран употребляются два термина: *гражданство* и *подданство*. Первый характеризует принадлежность лица к определенному государству, его устойчивую правовую связь со своим государством, которая порождает, с одной стороны, определенные права и обязанности лица по отношению к государству (например, право на равный доступ к государственной службе и обязанность платить налоги), а с другой - права и обязанности государства по отношению к гражданину (например, право соответствующих государственных органов разрешать или не разрешать массовые уличные политические демонстрации, обязанность защищать право личной собственности). Гражданство предполагает двухсторонние связи, двухсторонние права и обязанности и личности, и государства. Термин «подданство» применяется в монархиях. Он отражает личную связь человека с монархом («подданный его величества»).

В развитых странах это различие на деле носит лишь словесный характер: основы правового положения личности в монархии Великобритании мало чем отличаются от ситуации в республике Франции. К тому же в последние десятилетия в европейских монархиях, в Японии и некоторых других странах оба термина употребляются как равнозначные, а вместо подданства все чаще используется термин «гражданство». В ряде государств первый термин вообще исключен из широкого употребления и применяется лишь при особых церемониях. В развивающихся странах, в государствах Арабского Востока, в Африке указанное различие имеет существенное значение: подданный обязан быть лично верным монарху, население воспитывается в соответствующих традициях, нередко нарушение верности может быть сурово наказано.

Существуют два основных способа приобретения гражданства: 1-ый - по рождению - *филиация* (от лат. «филиус» сын) и 2 - ой - *натурализация* - прием в

гражданство уполномоченными на то органами государства, обычно это делается от имени главы государства (президента, монарха).

Приобретение гражданства *по рождению* имеет два основания: *право крови и право почвы*. Первое означает приобретение ребенком гражданства родителей независимо от места его рождения. Проблема возникает лишь тогда, когда родители ребенка имеют разное гражданство. Этот вопрос в большинстве стран решается на основании письменного соглашения родителей о выборе гражданства ребенка. До этого он может оставаться лицом без гражданства или (чаще) может приобрести гражданство по месту рождения.

Принцип права почвы применяется к узкому кругу лиц, преимущественно к тем, гражданство родителей которых или родители которых неизвестны, а зачастую к родившимся на территории данной страны детям граждан другого государства, если только родители не находились в данной стране по службе (дипломаты). Так, в американском законодательстве гражданством по рождению признается рождение на территории США. Если ребенок американцев рождается в другой стране, то он будет гражданином США, но президентом стать не сможет. В большинстве стран законодательство предусматривает оба основания приобретения гражданства по рождению.

Натурализация возможна по закону (усыновление, вступление в брак), но обычно она осуществляется по заявлению, которое подается лицом в компетентные органы того государства, гражданство которого оно желает приобрести. В ряде случаев необходима также подача заявления в органы того государства, из гражданства которой лицо желает выйти. Подается заявление в местные органы юстиции или министерства внутренних дел, но чаще должны быть написаны на имя главы государства.

Прием в гражданство возможен при соблюдении ряда условий: для этого необходимо несколько лет жить в стране (в Венгрии – 3 года, в Алжире - 7 лет., в Республике Чад - 15 лет.), знать язык страны, быть психически здоровым и не иметь некоторых болезней (СПИДа), не быть заре-гистрированным, в частности, в документах Интерпола - в качестве тер-рориста. В отдельных арабских странах (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия) в гражданство могут быть приняты только мусульмане, лица же других вероисповеданий, в том числе супруги, должны для приема в гражданство изменить свою религию.

Наряду с этими существуют и другие способы приобретения гражданства. К ним относятся:

оптация - выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашением части территории прежнего государства новым независимым государством, когда лицо может оставить прежнее гражданство или выбрать новое. Например, после референдума, который прошел в области Саар в 1957 г, принадлежавшей Франции, эта область перешла к Германии и жителям было предложено право оптации;

трансферт - переход территории, который сопровождается изменением гражданства без права выбора, что бывает редко, но имело место в некоторых государствах после второй мировой войны;

регистрация предполагает упрощенный порядок приобретения гражданства, если родители данного лица были или являются гражданами страны;

восстановление гражданства применяется для бывших граждан данного государства, выехавших за границу, например, в связи с вынужденной эмиграцией;

репатриация - применяется в исключительных случаях, когда гражданство утрачивали в силу важных исторических причин. Примером может служить возвращение евреев на свою историческую родину в Израиль. Любой еврей, прибывший в Израиль, автоматически становится гражданином Израиля;

дарование гражданства предоставляется за особые заслуги и в особом порядке. Например, Сенат США после высылки А. Солженицына из СССР (1974г.) и как только стало известно, что он хотел бы жить в США, своим специальным постановлением предоставил ему и членам его семьи права гражданства США.

Возможны несколько способов прекращения гражданства: выход из гражданства, лишение гражданства, утрата гражданства.

Выход из гражданства осуществляется на добровольной основе лица, желающего прекратить гражданство страны. Обычно, отказ от гражданства происходит по каким-то политическим мотивам либо семейным.

Лишение гражданства в абсолютном большинстве случаев это вид государственно-правового наказания за определенные преступления. Лишение гражданства применяется, как правило, к натурализованным гражданам (Конституция ФРГ, Испании, США). Урожденные граждане могут быть лишены гражданства, но только за действия в пользу иностранного государства, которые причинили ущерб государству гражданина, или за умышленное уклонение от военной службы. Новейшие конституции многих стран запрещают лишать гражданства.

Утрата гражданства предполагает автоматическое его лишение. Может наступить по причинам, прямо предусмотренным в законодательстве страны. В некоторых странах человек утрачивает гражданство, если поступает на государственную службу или военную службу в другом государстве; если вступил в брак с гражданином иностранного государства.

Лица без гражданства (апатриды) имеют меньший комплекс прав нежели чем граждане и иностранцы, не имеют связи с каким - то конкретным государством. Лицами без гражданства часто являются дети, политические эмигранты. Главное требование к апатридам, чтобы они были легализованы. В некоторых случаях от них требуется получение специального документа, подтверждающее право жить на территории данного государства (вид на

жительства, зеленая карта, которая дает в США право на получение постоянной работы и т.д.)

Двойное гражданство - это политико-правовая связь лица с двумя государствами. Чаще распространено двойное гражданство в латиноамериканских странах (Бразилия - Аргентина, Колумбия - Боливия). В этом случае лица несут обязанности всех тех государств, гражданами которых являются.

В демократических государствах правовой статус *иностранцев* мало чем отличается от статуса граждан. Для иностранцев существенной является проблема въезда в страну, т.е. право на иммиграцию. В разных странах есть квоты для въезда. Так, в США число прибывающих из отдельной страны восточного полушария не должно превышать 20 тыс. человек в год. Сверх квоты могут приезжать ближайшие родственники граждан США и иностранцы, находящиеся на государственной службе США более 20 лет. В США существуют преференции - более облегченная форма въезда, предоставляемая родственникам граждан США, высококвалифицированным специалистам, беженцам и т.д.

2. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина, конституционное закрепление обязанностей

Права человека - понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Права человека носят естественный и неотчуждаемый характер. К числу неотчуждаемых прав человека относят обычно право на жизнь, свободу, безопасность, собственность, физическую и психическую неприкосновенность, достоинство личности, личную и семейную тайну и т.д.

Права гражданина связаны с фактом гражданства, принадлежности лица к определенному государству, политическому сообществу. Это права личности как члена политического сообщества, связаны с актами и действиями государственных органов. К их числу относятся социально-экономические, политические и гражданские права.

Социальные права человека - совокупность конституционных прав человека, дающих ему возможность претендовать на получение от государства при определенных условиях определенных материальных благ: право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, особые права детей и права инвалидов.

Экономические права человека - совокупность конституционных прав, определяющих юридические возможности человека в экономической сфере, характер и содержание которых определяет в конечном счете экономический, социальный и политический порядок в конкретном обществе. Основными экономическими правами в современных демократических государствах являются: право частной собственности (в т. ч. на землю и интеллектуальные продукты), право наследования, свобода предпринимательской деятельности,

свобода труда и др. трудовые права, в т. ч. право на забастовку, право на участие в управлении предприятием.

Политические права дают гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни страны и охватывают право на участие в управлении обществом и государством, избирательные права, право на объединение (свободу союзов и ассоциаций), свободу собраний и манифестаций, свободу информации, свобода слова, право петиций.

Гражданские (личные права и свободы) определяют положение личности как таковой и в большей степени связаны с концепцией естественных прав человека. К их числу относятся право на жизнь, свобода и личная неприкосновенность, достоинство личности, свобода совести, неприкосновенность жилища, тайна переписки, свобода передвижения, право свободного доступа к суду, право на получение квалифицированной юридической помощи, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и др.

Конституционные обязанности человека и гражданина - это выраженные в конституционно-правовых нормах притязания конкретного государства к поведению любых лиц, находящихся на территории данного государства, либо к поведению только граждан данного государства независимо от места их нахождения. Установленные конституциями основные обязанности могут относиться одновременно и к человеку, и к гражданину, а могут обязывать только гражданина. К первой группе относятся обязанности: соблюдать конституцию и законы, платить налоги, сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам.

Гражданин несёт дополнительные обязанности: его долг - защита родины. Гражданин обязан иметь основное общее образование, участвовать в выборах.

Так, согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. обязанностями граждан являются: платить законно установленные налоги и сборы, охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Конституционной обязанностью только граждан Российской Федерации являются соблюдение Конституции России и законов и защита Отечества.

3. Гарантии конституционных прав и обязанностей

Гарантии конституционных прав граждан зависят от уровня демократии, развития экономики, правовой культуры общества, от соразмерности установленных законом ограничений и других факторов. Гарантии принято подразделять на:

экономические - обладание собственностью, свобода выбора занятий;

политические - разделение властей, проведение референдумов, участие граждан в управлении;

юридические - существование правового государства со всеми вытекающими последствиями.

Конституции и законы предусматривают несколько способов осуществления основных прав. *Явочный порядок*, при котором для осуществления прав не нужно никаких дополнительных обращений к органам государства (проведение собрания). *Заявительный порядок* предполагает заблаговременную информацию государственных органов о намерении осуществить то или иное право (проведение забастовки). При *разрешительном порядке* предусматривается осуществление конституционного права только после получения разрешения от соответствующих органов государства или местного самоуправления (уличные демонстрации). *Режим судебных санкций* применяется при явочном порядке. Самим правом можно пользоваться свободно, но при злоупотреблении им, при нарушении закона наступает судебная ответственность.

В демократических государствах их органы и должностные лица обязаны содействовать гражданам в осуществлении своих прав. Конкретные формы содействия установлены специальными законами (проведение избирательных кампаний).

Конституционные права могут защищаться самими гражданами (жалоба), объединениями граждан (деятельность профсоюзов), различными государственными органами (прокуратура). Особое значение имеет судебная защита конституционных прав граждан. Так, юридической гарантией против необоснованного задержания считается институт «Хабеас корпус», возникший в Средние века в Великобритании и теперь принятый под этим же названием в большинстве стран. Он означает, что любой задержанный по его требованию должен быть немедленно доставлен к судье и тот решит, освободить задержанного под залог или отправить в тюрьму. В странах Латинской Америки существует аналогичный институт - «Процесс ампаро».

Тема 5 Формы правления и государственные режимы

1. Современные формы правления, их виды
2. Монархия как форма правления, ее виды
3. Республика как форма правления, ее виды
4. Государственный режим: понятие, виды 40

1. Современные формы правления, их виды

Под *формой государства* понимается способ организации и осуществления государственной власти. Форма государства раскрывает, как организована власть в государстве, какими органами представлена, каков порядок образования этих органов, какими методами осуществляется власть. Форма государства складывается из трех элементов: 1) формы правления; 2) формы государственного устройства; 3) политического режима. При этом форма правления и форма государственного устройства раскрывают структурную сторону государства, а политический режим - его функциональную сторону.

Форма правления - это организация верховной государственной власти, структура и порядок взаимоотношений высших государственных органов, должностных лиц и граждан; система формирования и взаимоотношений главы государства, высших органов законодательной, исполнительной власти. Реальный порядок их функционирования и взаимодействия называется режимом. Понятие государственного режима не следует смешивать с политическим режимом, который понимается как система приемов, методов и форм осуществления политической (включая государственную) власти в обществе. Политическим режимом обуславливается присущий тому или иному периоду существования государства порядок политических отношений, степень политической свободы. Следует помнить, что государственный режим связан с формой правления.

Порядком замещения должности главы государства определяются две основные формы правления: монархия и республика.

2. Монархия как форма правления и ее виды

Монархия (от греч. monarchia - единовластие) - форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства - монарха (короля, императора, шаха, царя и т.п.). Главный признак монархии - наследственный характер передаваемой власти, которая считается производной от какой-либо другой власти. Глава государства занимает пост на неопределенный срок и не несет юридической ответственности и за свои действия. Однако встречаются случаи "выборной монархии".

В современном мире существует несколько видов монархий:

абсолютная монархия (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Катар) означает абсолютную власть правителя, т.е. характеризуется всевластием главы государства: монарх выступает единственным носителем суверенитета, обладает широкими полномочиями в законодательной, исполнительной и судебной сферах. В государстве реально нет иных властей: отсутствует парламент, а судебная власть либо отсутствует либо воплощается в лице монарха или уполномоченных им лиц. В ряде стран абсолютные монархии являются лицами, возглавляющими духовные конфессии (Саудовская Аравия, Оман). Абсолютная монархия характеризуется наличием авторитарного политического режима, а государственный режим - абсолютизм;

дуалистическая монархия в чистом виде практически не встречается, с определенными оговорками можно выделить такую монархию в Иордании, Кувейте, Марокко, Королевстве Непал. В государстве присутствуют две ветви власти: наследственный монарх и избираемый народом парламент. Парламент принимает законы, а монарх сохраняет полномочия в сфере исполнительной власти; наделен правом вето, исключающим вступление в действие не одобренного монархом закона. Он может принимать акты (указы); лично может назначать на должности премьер-министра. Правительство ответственно перед монархом, а не парламентом. Для данного вида монархии типичен

авторитарный политический режим и ограниченный дуализм как государственный режим.

парламентарная (конституционная) монархия - самый распространенный вид монархии. Главный признак - ограничение власти монарха парламентом, ответственность правительства перед парламентом, а не монархом. Последний играет роль символа государства (монарх царствует, но не правит). Парламентарная монархия имеет место в Великобритании, Швеции, Дании, Испании, Бельгии, Японии и др. Странах.

Парламент может формировать правительство и в необходимых случаях увольнять его в отставку, т.е. выражать реальный вотум недоверия. Хотя власть монарха не распространяется на законодательную сферу, тем не менее в большинстве стран монарх подписывает законы. Но либо по традиции, либо по закону монарх не имеет права вето, и должен подписывать любой, принятый парламентом закон. В конституции Японии это записано прямо, а в конституциях других стран - подразумевается, но фактически никогда не оспаривается монархом. В некоторых странах сохранено формальное право монарха издавать нормативные акты, имеющие силу закона. Но акты монарха приобретают юридическую силу после процедуры контрассигнации, т.е. подписания премьер - министром, министром.

За монархом также сохраняется полномочия подписания специального акта для вступления главы правительства в должность. Но часто у него нет выбора, т.к. главой становится лидер победившей партии, лидер парламентской правительственной коалиции. Для данной формы правления характерны два государственных режима: парламентаризм и министриализм. При последнем юридически парламент осуществляет контроль за правительством, но правительство, которое состоит из лидеров партии, обладающей в парламенте большинством, через эту партийную фракцию контролирует работу парламента.

Выделяют старые и новые конституционные монархии. В старых монархиях (Англия) монархи лишились власти 150-200 лет назад, но там сохраняются "спящие" полномочия монарха, когда в обычной жизни неостребованные полномочия применяются в кризисной ситуации. Это - право королевы Англии назначать премьер-министра, если места в парламенте разделились пополам и нет доминирующей партии. Указами монарха распускается парламент. Фактически решения принимает премьер - министр, но оформляется это указом короля. Монархи также принимают послов; их верительные и отзывные грамоты; награждают граждан орденами, медалями; присваивают почетные звания, титулы; олицетворяя государство, совершают официальные визиты.

3. Республика как форма правления, ее виды.

Республика (лат. *espublica* от *res* - дело и *publicus* - общественный) - это форма правления, при которой глава государства является выборным и сменяемым, а его власть считается производной от избирателей или представительного органа, а все органы высшей власти избираются населением

посредством прямых или многоступенчатых выборов. Прямые выборы президента присущи Мексике, Египету, Венесуэл, косвенные - США.

Выделяют три основных разновидности республики - президентскую, парламентскую и смешанную (полупрезидентскую).

Президентская республика характеризуется доминирующей ролью президента в системе государственных органов. Президент является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Классический пример президентской республики - США, где и была впервые введена эта форма правления. Преобладает президентская республика в странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Боливия и др.), а ряде стран Азии и Африки в виде "суперпрезидентской" республики.

Отличительная черта президентской республики - жесткое разделение законодательной и исполнительной ветвей власти. Президент возглавляет исполнительную власть: назначая правительство (без участия парламента или с минимальным его участием), он является его главой. Если в стране есть премьер - министр, он скорее является помощником президента. Правительство ответственно перед президентом, а не перед парламентом. Последний не имеет права объявлять вотум недоверия правительству и премьер - министру, иногда может объявить вотум лишь отдельному министру. Президент не имеет права роспуска парламента. Отношения между парламентом и президентом основываются на системе сдержек и противовесов, взаимозависимости. Парламент может ограничивать действия президента с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент обычно обладает правом отлагательного вето на решения парламента и правом законодательной инициативы. Однако есть и исключения. Согласно Египетской конституции парламент может высказать недоверие правительству, а президент может распустить парламент за это, или может вынести спорный вопрос на всенародный референдум. Для данной формы правления характерен дуалистический государственный режим.

В *парламентской республике* главное звено - парламент, который формирует правительство, избирает министров, главу правительства и главу государства - президента, являющегося переизбираемым символом государства (Италия, ФРГ, Индия, Турция, Израиль, Венгрия, Чехия). При формальном главенстве парламента вся полнота власти принадлежит правительству. Роль парламента сводится к тому, что после регулярных выборов депутатов, эти представители образуют правительство, которое затем управляет страной. Более 90% законопроектов, рассматриваемые и принимаемые парламентом, вносит правительство.

Парламент обладает правом вынесения вотума недоверия правительству, что влечет за собой отставку правительства либо парламента и проведение досрочных выборов. Но в большинстве случаев вотум уравнивается правом правительства распускать парламент. Формально этим правом обладает президент, но он издает указы по официально оформленной просьбе премьер-министра. Президент назначает премьер-министра, других министров с

согласия парламента. Президент может издавать акты, но они должны проходить процедуру контрассигнации. У правительства может быть солидарная ответственность, то есть недоверие к одному из ключевых министров: обороны, финансов, внутренних дел, может вызвать отставку всего правительства. Эти отставки часто влекут роспуск парламента, так как правительство может потребовать от президента этого и он обязан выполнить. При данной форме правления может существовать либо парламентарный либо министриальный государственный режим.

Смешанная республика (полупрезидентская, полупарламентарная) сочетает сильную президентскую власть с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Ее главная черта - двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом. От президентской такая республика сохранила избрание президента непосредственно народом, от парламентарной то, что глава исполнительной власти имеет право роспуска парламента, а парламент обладает правом на вотум недоверия. Так, во Франции Президент должен назначить главой правительства лицо, пользующееся доверием парламента. Смешанная республика существует сегодня в Австрии, Финляндии, Франции, Польше, Македонии, Португалии и ряде других стран.

В *теократической республике* главным лицом является духовный глава государства (Исламская республика Иран).

В настоящее время существуют и *гибридные формы республик*. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах президента страны раз в 5 лет избирают эмиры - монархи, возглавляющие эмираты. По традиции избирается президентом глава самого большого эмирата - Абу-Даби. В 1996 г. он был переизбран в пятый раз. Африканское государство Малави является республикой с пожизненной должностью президента, на Гаити власть президента передается по наследству.

Примеры *советской республики* представляли собой союзные республики бывшего СССР. Такой республике присущи следующие черты:

- 1) экономическая основа - единственный сектор в экономике - социалистический в форме государственной и колхозно-кооперативной собственности, отсутствие многоукладности экономики;
- 2) политическая основа - Советы народных депутатов, отсутствие политического плюрализма;
- 3) ядро политической системы - коммунистическая партия, отсутствие многопартийности;
- 4) господство командно-административной системы.

4. Государственный режим и его виды.

Политический режим - это совокупность реальных средств и методов, при помощи которых осуществляется власть в конкретном государстве. Кроме термина "политический режим" в научной литературе используется термин "Государственный режим".

Под *государственным режимом* понимается реальный порядок функционирования и взаимодействия частей государственного механизма.

Государственный режим может соответствовать тому, что написано в конституции, а может и не соответствовать. Например, в конституции записан один порядок избрания или отстранения президента от власти, а на самом деле применяется другой, который иногда не записан. В таком случае реальный государственный режим не совпадает с конституционным регулированием.

Данные понятия синонимами не являются, т.к. чаще всего их значения не совпадают. Политический режим понимается как нечто более объемное и значительное, включающее в себя не только деятельность органов государства, но также деятельность и реальный статус других элементов политической системы: партий, общественных организаций и т.д. В политический режим включаются также реальный статус и правовое положение граждан, наличие прав и свобод. В отличие от этого государственный режим в первую очередь характеризует деятельность государственных органов, их взаимоотношения и проявления власти.

В литературе по зарубежному государственному праву нет единой классификации государственных режимов. Чаще всего выделяют те же виды государственных режимов, что и политических: демократический, авторитарный (властный), тоталитарный. Вместе с тем существует специальная классификация государственных режимов, включающая:

- абсолютистский государственный режим;
- министерский государственный режим, когда правительство формируется одной крупной фракцией;
- дуалистический государственный режим (ограниченный дуализм власти) при абсолютной и дуалистической монархиях;
- парламентский государственный режим при системе, когда правительство формируется партийной парламентской коалицией;
- президентский государственный режим;
- партотократический государственный режим;
- легитимный государственный режим;
- нелегитимный государственный режим;
- либеральный государственный режим;
- режим социальной демократии.

Приведенная классификация государственных режимов не является окончательной, продолжается ее обсуждение и дальнейшая конкретизация.

Тема 6 Государственное устройство зарубежных стран

1. Понятие государственного устройства
2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды
3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды
4. Конфедерация: понятие и основные признаки

1 Понятие государственного устройства

Территория каждого государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения с целью управления социально-экономическими процессами и взаимодействия с населением.

Пределы территории государства в тех или иных формулировках обозначаются в конституциях. Однако эти конституционные нормы нередко отражают лишь принципиальный подход к этому вопросу с позиций международного права: говорится о суше, внутренних водах, о 12-мильной полосе территориального моря у берегов страны, континентальном шельфе, воздушном столбе над этими сухопутными и водными пространствами на практически достигаемую высоту. Но иногда конституции фиксируют границы государства по параллелям и меридианам (как, например, в Западном Самоа), называют государства-соседей (Коста-Рика), перечисляют острова (Куба), определяют «свой» сектор моря и его границы с некоторыми государствами (например, сектор Каспийского моря в конституции Азербайджана) и т.д.

В науке конституционного права *под формой государственного устройства* понимается способ территориальной организации государства или образующих союз государств, обуславливающий определенные взаимоотношения институтов всего государства с органами его составных частей. Эта категория также характеризует и объем прав составляющих территорию государства частей. Таким образом, данное понятие отвечает на вопросы о том, как организована территория государства, из каких частей она состоит, каково их правовое положение, на каких принципах строятся взаимоотношения центра и регионов.

Для формы государственного устройства имеют большое значение экономическая, политическая и географическая степень территориальной общности населения, а также исторические традиции, социокультурный и этнический факторы.

Различаются три формы государственного устройства: унитарное государство, федерация (федеративное государство), конфедерация.

Существуют и другие союзы и содружества государств (Европейский союз, британское Содружество, СНГ и т.д.), в отдельных из них тоже есть более (Европейский союз) или менее (СНГ) значительные элементы конституционно-правового регулирования. В созданном в 1996 г. Союзе Беларуси и России существуют общие органы, решения которых могут иметь обязательную силу для обоих государств. Эти объединения тоже в какой-то мере могут изучаться не только в международном публичном праве, но и в конституционном.

Формой территориально-политической организации государственности является также *автономия*, особенно политическая автономия, тем более если она создана на основе самоопределения этнических групп, национальных меньшинств. Данная категория происходит от греч. autos - сам и nomos - закон, в буквальном значении - собственная закономерность.

В правоведении и политологии она обозначает широкое внутреннее самоуправление региона (территории) государства, а также особые права в

сфере местного самоуправления, культуры, предоставляемые национальным меньшинствам (этническим группам).

Основными видами автономии являются:

- территориальная;
- национально-культурная (персональная).

Территориальная автономия означает определенную степень самостоятельности всех или большинства территориальных частей государства независимо от состава населения. Ее суть - во внутреннем самоуправлении определенного региона (территории), отличающегося существенными социокультурными, бытовыми, историческими, лингвистическими, реже национальными особенностями. Территориальная автономия существует и закреплена в законодательстве таких государств, как Великобритания, Италия, Испания, Финляндия. Типичный пример - автономные сообщества в Испании (Страна Басков, Каталония, Андалусия и др.). Корсика во Франции, Аландские острова в Финляндии. Автономные регионы обладают большой самостоятельностью в решении вопросов образования, культуры, социальной сферы, местного хозяйства. Высоким уровнем самоуправления характеризуется статус Гренландии, Фарерских островов, находящихся под суверенитетом Датского Королевства.

Практикуются льготы в налогообложении, государственные субсидии местным хозяйствующим субъектам. Представительные органы государственной власти имеют, как правило, ограниченные полномочия. Принимаемые ими акты должны соответствовать общенациональному законодательству. Исполнительные органы власти автономии контролируются в той или иной степени центральным правительством.

Территориальная форма автономии в последние десятилетия утвердилась и в некоторых афро-азиатских государствах (Индия, Китай, Филиппины, Шри-Ланка).

Национально-культурная автономия - это предоставление особых (дополнительных) прав национальным меньшинствам, проживающим разрозненно (дисперсно), для развития и сохранения языка, национальной культуры, традиций, обычаев.

С принятием конституции Италии в 1947 г., а затем Испании в 1978 г. и, наконец, с принятием особой, 15-й поправки к конституции Шри-Ланки в 1987 г., появилась новая форма государства, вся территория которого, а не отдельные части, состоит из автономных образований. Эти автономии могут представлять собой территориальную автономию (большинство из 20 областей Италии), строиться с учетом бытовых особенностей населения и географических факторов (пять областей Италии) или создаваться на основе некоторых этнических, лингвистических, бытовых, исторических характеристик населения (Страна Басков, Андалусия и др. в Испании), но могут быть образованы и по смешанному - этническому и территориальному - признаку (одна из провинций, населенная тамилы, и девять других,

сингальских провинций в Шри-Ланке). В Испании в более крупные автономные образования входят более мелкие автономные единицы.

Обычно эти государства рассматривают в качестве унитарных, но на деле они имеют особенности, которые отличают их от сложных унитарных государств, имеющих отдельные автономные образования, и одновременно от федераций. В литературе такие государства иногда называются *регионалистскими* (от слова регион) и рассматриваются как начальная стадия перехода от унитарного государства к федеративному. В регионалистском государстве автономные образования своих конституций не имеют, но в конституциях государств за ними закреплены определенные полномочия, для осуществления которых они издают местные законы. Автономные образования имеют также особые документы - статуты об автономии, которые утверждаются общегосударственным парламентом.

2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды

Конституции, закрепляющие унитарный характер государства, либо содержат этот термин (например, Бангладеш, Румыния), либо говорят о едином, неделимом государстве (Франция, Таиланд).

Унитарное государство (от латинского слова «унус» - один) - это единое государство, состоящее не из государственных образований (штатов и т.д.), хотя в его составе могут быть и отдельные автономные государственные образования, а из административно-территориальных единиц - областей, провинций, губерний, которые затем делятся на районы, уезды, а последние - на общины, коммуны.

В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются крупные и средние города, некоторые из них еще от прежних времен имеют свои хартии самоуправления. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения (в странах тоталитарного социализма).

Число звеньев административно-территориального деления может быть различным. В отдельных очень мелких государствах (например, в Науру и Тувалу в Океании, население каждого из которых не достигает 10 тыс. человек) вообще нет административно-территориального деления, в одних странах оно двухзвенное (например, области и общины в Болгарии), в других - четырехзвенное (регионы, департаменты, районы, общины во Франции). Наиболее распространено деление типа «область - район - община».

В каждой из административно-территориальных единиц имеются органы управления: иногда государственные (назначенные сверху губернаторы), иногда избираемые органы местного самоуправления, иногда, как во Франции или в Украине, и те, и другие. В административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, всегда есть избранные населением органы (иногда вместе с назначенными «сверху» чиновниками), в тех же, которые такого статуса не имеют и не являются общинами, действуют назначенные должностные лица.

Формы унитарных государств. Унитарное государство состоит в основном из административно-территориальных единиц, но в *сложном унитарном* государстве имеются автономные единицы. В *простом унитарном государстве* существует только административно-территориальное деление, автономных образований нет.

По степени централизации принято различать *централизованные, децентрализованные* и *относительно децентрализованные* государства. В *централизованном унитарном* государстве во все звенья административно-территориального деления, включая общинное звено и иногда даже деревни, назначаются «сверху» чиновники для управления ими или такие чиновники утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом. Последнее имеет место, например, в Индонезии, Таиланде. В меньшей степени, но все же централизованным является унитарное государство, в областном звене которого (например, в областях Болгарии, воеводствах Польши) нет представительных органов, этими административно-территориальными единицами единолично управляют назначенные представители правительства (начальники областей - управители в Болгарии, воеводы в Польше).

В *децентрализованном унитарном* государстве нет назначенных на места (в административно-территориальные единицы) представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению. На местах, в мелких административно-территориальных единицах, созываются сходы граждан, в более крупных избираются советы (Великобритания, штаты США, провинции Канады и др.). Местные должностные лица (например, казначей, шериф и т.д.) тоже зачастую избираются непосредственно населением.

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что в высших звеньях административно-территориального деления (обычно кроме районного звена) есть два органа: назначенный сверху чиновник общей компетенции (комиссар, префект) - представитель государственной власти и избранный населением совет - орган местного самоуправления. В городах, общинах такой совет (муниципалитет) избирает мэра, который занимается управлением. Подобная система существует во Франции, ее заимствовали также некоторые франкоязычные страны Африки, но в более централизованном варианте. Мэр может быть избран и непосредственно населением.

Признаки унитарного государства: единая конституция; единое гражданство; единая система центральных органов государственной власти; единая судебная и правовая система.

Важнейшим принципом функционирования унитарной государственности является то, что местные органы управления в той или иной степени подчинены центральным институтам государственной власти и им подконтрольны. Составные части унитарного государства чаще всего имеют статус обычных административно-территориальных единиц: они управляются на основе законов, принимаемых центральными органами, их территория

может быть изменена простым общенациональным законом. Согласия местных (региональных) органов и населения при этом не требуется.

3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды

Федерация (от лат. foederatio - союз, объединение) - это форма государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью.

Составляющие федеративное государство государственные образования (штаты, земли, провинции) являются субъектами (членами) федерации и имеют свое собственное административно-территориальное устройство.

В различных странах федеративное устройство неоднородно, его особенности определяются историческими условиями образования конкретного государства, своеобразием культуры и быта народов, национальным составом населения. В этом случае говорят об асимметричности федерации, т.е. о наличии некоторого неравенства в правовом статусе субъектов федерации (М.В. Баглай, Б.Л. Железнов, В.А. Туманов и др.).

В настоящее время насчитывается более 30 федеративных государств, в которых проживает одна треть населения планеты (США, ФРГ, Бельгия, Бразилия, Индия, Исламская Федеративная Республика Коморские Острова, Танзания, Папуа - Новая Гвинея и др.).

Современные федерации в большинстве случаев от унитарных государств отличаются более высоким уровнем социальной и национальной напряженности, связанным в немалой степени с несовершенством федеративной структуры и неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

Выделяют признаки федеративного государства как абсолютного, так и факультативного характера. К признакам, которые являются *обязательными*, относятся:

- добровольность объединения государственных образований в единое государство;
- единая территория государства, образованная в результате вхождения территорий субъектов федерации;
- симметричный конституционный статус субъектов федерации и их равноправие;
- разграничение компетенции между союзом (центром) и субъектами федерации;
- наличие двухуровневой системы законодательства (собственно федерации и ее членов);
- существование самостоятельной системы органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации;
- наличие единого федерального гражданства.

К признакам *факультативного характера*, т.е. необязательно присущим федерации, но встречающимся на практике в ряде государств, относятся:

- наличие собственной конституции субъекта федерации;

- существование самостоятельной судебной системы на этом регионально-субъектном уровне;
- возможность установления гражданства субъекта федерации;
- асимметричный конституционный статус членов федерации.

Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в полном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права самостоятельного участия в международных отношениях.

В случае нарушения союзной конституции или законодательства центральная власть имеет право принятия принудительных мер по отношению к субъекту федерации (институт федеральной интервенции или федерального вмешательства).

В зависимости от роли национального (лингвистического) фактора в определении структуры федерации различаются федерации, организованные на *территориальной основе*, которых большинство (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика), на *национальной основе* (Бельгия, Нигерия, Пакистан, частично Индия) и на *смешанной национально-территориальной основе* (Российская Федерация, Швейцария, Канада).

Принимая во внимание виды правовых актов, учреждающих федеративное государство, выделяют два основных типа федерации: *конституционные и договорные*.

Конституционные федерации создаются как бы «сверху» в результате принятия конституции (США, Канада, Бразилия), а договорные возникают «снизу» на основе соглашения, договора между субъектами федеративных отношений (Швейцария, Объединенная Республика Танзания, ОАЭ).

В настоящее время конституционное право не признает права выхода (сепарации) субъектов из состава федерации, признается лишь право самоопределения внутри федерации.

Размежевание предметов ведения федерации и ее субъектов. Поскольку и федерация в целом, и ее субъекты обладают качествами государственности, конституции федеративных государств размежевывают предметы ведения федерации и ее субъектов, чего не делается при определении полномочий даже политической автономии (в последнем случае предоставляется лишь право издания местных законов по некоторым вопросам). Существует несколько способов такого размежевания, в основе которых лежит различное сочетание трёх элементов: 1) исключительные полномочия федерации; 2) исключительные полномочия субъектов; 3) совместная компетенция федерации и субъектов;

Формы участия субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов. Существует множество таких способов. К их числу относятся: 1) осуществление совместной компетенции федерации и ее субъектов. По вопросам совместной компетенции могут быть изданы и законы федерации, и законы ее субъектов, но в данной сфере отношений превалирует федеральный закон, действует он, а не закон субъекта федерации; 2) создание особой палаты

в парламенте, обычно называемой сенатом и рассматриваемой как орган специфического представительства субъектов (установлено представительство в данную палату от субъектов в равном или неравном количестве). Федеральный закон не может быть принят без согласия этой палаты. Он принимается без ее согласия, только если нижняя палата преодолет отказ верхней палаты (ее вето) квалифицированным большинством голосов; 3) автоматическое включение по должности должностных лиц субъектов федерации в общенациональные органы; 4) периодически созываемые совещания премьер-министра федерации и премьер-министров (главных министров, губернаторов) ее субъектов (Индия, Канада, Папуа-Новая Гвинея и др.); результаты таких совещаний иногда оформляются федеральным законом, иногда, хотя это сделать и не удается, они используются в практической деятельности исполнительных органов; 5) совещания президента и глав исполнительной власти субъектов; 6) совещания руководителей одноименных министерств (департаментов) федерации и ее субъектов, которые во многом формируют политику в данной отрасли экономики, управления. Такого рода совещания направлены также на координацию практических действий.

4. Конфедерация: понятие и основные признаки

Конфедерация - это союз суверенных государств, образуемый для достижения определенных целей (военных, экономических и др.). Конфедерация сочетает признаки международно-правовой и внутригосударственной организаций.

Исторический опыт показывает, что конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в федерации. Конфедерации как объединения государств создавались для достижения главным образом внешнеполитических и военных целей. Они были известны периоду становления буржуазных государств, некоторые из них распались, другие явились переходной формой к более прочным федеративным связям. Такие федерации, как США, Швейцария, прошли в прошлом стадию конфедеративного союза. Конфедерациями были: Нидерланды (1579-1795 гг.), США (1776-1787 гг.), Швейцарский союз (1815-1848 гг.), Германский союз (1815-1866 гг.) и др.

Конфедерация есть союз государств, объединенных одним или несколькими общими органами при сохранении каждым государством своего суверенного существования. Попытки создания конфедераций имелись и в XX в., но они оказались неудачными. Современные конфедерации просуществовали недолго. Это Объединенная Арабская Республика, включившая Египет и Сирию, а также Сенегамбия, объединившая на несколько лет Сенегал и Гамбию.

Создание конфедераций возможно и в будущем. Их характерные признаки следующие:

- создание конфедерации, как правило, закрепляется договором;
- суверенитет сохраняется за каждым субъектом конфедерации и не распространяется на все объединение в целом;

конфедерация образует лишь те органы, которые необходимы для выполнения ее целей и задач;

субъекты конфедерации имеют право выхода и нуллификации, т.е. отмены действия актов органов конфедерации на своей территории;

конфедерации не имеют общей конституции, единой денежной системы, единого гражданства.

Тема 7 Избирательное право и избирательные системы

1. Понятие избирательного права, его принципы

2. Мажоритарная избирательная система, ее виды

3. Пропорциональная избирательная система

4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума

1 Понятие избирательного права, его принципы

Выборы - это важнейший инструмент легитимности государственной власти, они обеспечивают отбор политической элиты, являются одной из определяющих характеристик государственной жизни, государственного режима.

Выборы государственных органов и должностных лиц государства бывают:

всеобщими и *региональными* (в рамках штата) и *местными* (охватывают административно-территориальную единицу или город);

прямыми (непосредственное избрание конкретного человека на определенный пост) и *непрямыми* (такой вид выборов, при которых воля избирателей опосредуется волей группы выборщиков либо реализуется через действующий избирательный орган).

Существует два вида не прямых выборов. При *косвенных* выборах посредством волеизъявления избирателей создается специальная коллегия выборщиков, которые затем от имени избирателей непосредственно избирают конкретное должностное лицо. В *многоступенчатых* выборах в качестве выразителя воли граждан выступает не коллегия выборщиков, а постоянно действующий орган: местный совет, парламент, одна из его палат (так, например, избирается президент Италии - коллегией, состоящей из членов нижней палаты парламента) либо иная система, существовавшая в СССР, ныне в Китае);

полными и *частичными* (это регулярные выборы, проводимые в целях частичного обновления (ротации) коллегиального выборного органа (они проводятся каждые два года при обновлении Сената в США);

дополнительными - проводятся в зависимости от того, есть ли вакансии в коллегиальном органе;

очередными и *внеочередными*, *повторными* и т.д.

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов. Ключевой категорией для

выборов является понятие *избирательного права*, которое употребляется в двух значениях: *объективном и субъективном*. В *объективном смысле* слова *избирательное право* - совокупность норм регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности. В *субъективном смысле* *избирательное право* - это право конкретного лица участвовать в выборах. Различают активное и пассивное избирательное право. *Активное избирательное право* - это право избирать, голосовать за какую - либо кандидатуру или против всех предложенных кандидатов. *Пассивное избирательное право* - это право быть избранным, например, в парламент. Лицо может иметь активное избирательное право, но не обладать пассивным. Так, гражданин США, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента США, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35 лет.

Обычно в зарубежных конституциях отражены лишь принципы избирательного права, а детальное их регулирование отнесено к принятию специального, обыкновенного или органического закона. В большинстве случаев упоминаются четыре принципа избирательного права: всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании.

Всеобщее избирательное право не означает, что все жители страны могут участвовать в выборах. Избирательных прав обычно не имеют иностранцы и апатриды, проживающие в стране, где проводятся выборы. Эти категории лиц иногда могут участвовать в выборах органов местного самоуправления, если они живут в данной стране в течение определенного времени и уплачивают налоги (Венгрия, Испания, Финляндия). В Великобритании в выборах могут участвовать граждане государств - членов Британского Содружества.

Избирательные права имеют не все граждане страны. Не участвуют в выборах граждане - дети, душевнобольные. Во многих странах временно не осуществляют свои избирательные права лица, находящиеся под стражей по приговору суда либо приговоренные к тюремному заключению на срок более года.

В большинстве стран для участия в голосовании установлен возраст: не менее 18 лет ко дню выборов. Иногда он может быть понижен (Бразилия, Иран, Куба - 16 лет), иногда завышен (20 в Марокко, 21 год в Латвии). Для пассивного избирательного права требуется повышенный возраст (возраст для депутата нижней палаты парламента Франции - 23г., верхней палаты парламента Италии - 40 лет). Для обладания пассивным избирательным правом могут быть установлены и другие условия: определенный срок проживания в стране, гражданин по рождению, не был лицом преклонного возраста и т.д.

В связи с имеющимися ограничениями в пассивном избирательном праве существуют понятия неизбираемости и несовместимости. Неизбираемость означает, что определенные должностные лица не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах, пока они не ушли в отставку с занимаемого поста, причем заблаговременно (судьи, прокуроры, губернаторы).

Несовместимость означает запрет одновременно занимать выборную и иную государственную должность.

Пассивное право в ряде стран предоставляется в полном объеме лишь после внесения кандидатом избирательного залога, который не возвращается и идет в доход государства, если кандидат не соберет установленного законом процента голосов (в Великобритании и Франции - 5%, в Канаде - 15%).

Данные цензы имеют естественный характер и не являются ущемляющими. Дискриминационными могут быть названы имущественный ценз, оседлости, половой и т.д.

Равное избирательное право - это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона. Избирательное право является равным, если:

- каждый избиратель имеет равное число голосов, обычно один, но бывает два (на выборах в нижнюю палату парламента Германии один голос отдают за партийный список, второй - за конкретного кандидата по избирательному округу);

- в стране существует единый избирательный корпус т.е. все избиратели не разделены на социальные или иные группы;

- депутат избирается от равного числа жителей или избирателей и т.д.

Нарушением этого принципа может стать «плюральный вотум», когда большинство избирателей имеют один голос, а некоторые - несколько, как это было в Великобритании до конца 40-х годов XX в. в отношении тех лиц, которые имели университетское образование: они дополнительно голосовали в том округе, где ранее учились. «Избирательная география» предполагает, что администрация, стоящая у власти, нарезает избирательные округа таким образом, чтобы победить хотя бы с небольшим перевесом в большинстве округов, а электорат другой или других партий сосредоточить с самым крупным перевесом в меньшинстве округов. Поэтому округа иногда имеют формы коромысла, серпа.

Почти всегда *прямыми выборами* избираются депутаты нижней палаты парламента, однопалатного парламента, низовые органы местного самоуправления. Вместе с тем многие высшие органы государства и должностные лица, в том числе в демократических странах, избираются *непрямыми выборами*. Теоретически прямые выборы демократичнее, но не прямые могут оказаться целесообразнее, если они обеспечивают более профессиональный, взвешенный подход к замещению высоких постов.

При *тайном голосовании* избиратель подает свой голос без ведома других лиц путем заполнения избирательного бюллетеня, использования избирательной машины (США, Индия), с помощью электронной карточки избирателя (Бразилия). Открытые выборы осуществляются очень редко на выборах низового звена местного самоуправления (Китай).

Организация и порядок проведения выборов. Началом официальной избирательной кампании является назначение даты выборов. Она может быть

установлена конституцией в виде даты или условий: по истечении срока полномочий данного органа и т.д.

Стадии избирательной кампании включают:

1. Создание избирательных округов и участков.

Избирательный округ объединяет избирателей определенной территории или коллектива для выборов одного или нескольких депутатов. В зависимости от характера представительства избирательные округа бывают территориальными (по месту жительства) и производственными (по месту работы - в Китае, раньше в Польше). В отдельных странах округа создаются по этническому признаку (Сингапур, Фиджи).

Существуют три основных вида территориальных округов:

одномандатные (от них избирается один депутат в парламент или местный представительный округ, при этом число выдвинутых кандидатов может быть различным);

многомандатные (от них избираются два и более депутата);

общегосударственные (национальные) (может включать всех депутатов парламента).

Избирательный участок - это пункт голосования.

Избирательные органы - обычно это избирательные комиссии; трибуналы, ведающие не только организацией и порядком проведения выборов, но и некоторыми судебными и административными функциями; избирательные советы, гражданский регистр (ведет списки избирателей). Избирательные комиссии различны в зависимости от охватываемой ими территории (территориальные, окружные, участковые). Избирательные органы могут быть постоянными (Испания) и временными (Италия).

Центральная избирательная комиссия создается указами президента, постановлениями палат парламента, правительства, реже - верховным судом. Иногда ее роль выполняется министерством внутренних дел (Великобритания, Италия). Члены избирательных органов в некоторых странах (Германия), выполняют работу на общественных началах, в других являются должностными лицами.

2. Составление списков избирателей.

По общему правилу голосовать могут только лица, включенные в список избирателей. В большинстве стран ведение списков относится к компетенции муниципальных властей (Польша), в Швеции - налоговое управление, в Израиле - министерство внутренних дел. При составлении списков, их проверке и уточнении чиновниками - регистраторами используются 2 способа: обязательная регистрация и необязательная. Обязанность или отсутствие обязанности регистрации относится не к избирателю, а к комиссии или чиновнику. При системе необязательной регистрации чиновник не включает автоматически избирателя в список, он делает это только по инициативе последнего. Избиратель сам должен обратиться с соответствующим заявлением, если он хочет быть включенным (Испания, США). При системе обязательной регистрации (Великобритания, Индия) избиратель автоматически

включается в список, а регистратор обязан разыскать всех лиц, имеющих избирательное право, и включить их в список, вручить специальную карточку избирателя.

В некоторых случаях избиратель может проголосовать в другом участке, если те же кандидаты баллотируются по всей стране, или же проголосовать досрочно.

3. Выдвижение и регистрация кандидатов.

Официальное выдвижение начинается со дня, указанного в акте о назначении выборов. Кандидат может быть выдвинут различными способами:

самовыдвижение (Вьетнам, Франция, Япония);

политическими партиями (Австрия, Египет, Португалия); частным случаем партийного выдвижения является американский праймеризм (первичное выдвижение тайным голосованием на партийных собраниях, причем на собрания приходят лица, считающие себя сторонниками той или иной партии); общественными объединениями (Беларусь);

выдвижение избирателями или группой избирателей (Япония - 1, Нидерланды - 25).

Во многих странах способы комбинируются. Во многих странах закон не разрешает, чтобы на одно место баллотировался один кандидат. В такой ситуации срок выдвижения кандидатов продлевается, но встречаются случаи, когда выборы не проводятся, а автоматически лицо считается победившим.

Кандидат, чтобы быть зарегистрированным должен внести избирательный залог.

4. Предвыборная агитация.

В большинстве стран после регистрации кандидата или опубликования их списка (Литва) им официально разрешается вести предвыборную агитацию. Кандидаты имеют доступ к государственным средствам массовой информации в равной доле. В целях обеспечения равенства шансов кандидатов запрещается участие в предвыборной агитации определенных должностных лиц, органов местного самоуправления. Закон устанавливает предел финансовых затрат на проведение агитации. Предусматривается гласность крупных пожертвований. Нередко государство выделяет из бюджета определенную сумму кандидатам или выдвигающим их партиям на избирательные расходы. Эта сумма может быть выдана в равном размере всем кандидатам, но чаще она зависит от числа собранных партией голосов и выдается после выборов в качестве возмещения расходов.

5. Голосование.

Голосование может быть очным, когда сам избиратель является в избирательную комиссию и получает бюллетень, и заочным, когда его волю реализуют другие лица - по доверенности (Германия, Франция), по почте (Германия, Великобритания).

Массовое уклонение избирателей от участия в выборах называется абсентеизмом. Для привлечения избирателей к голосованию предусматривается несколько мер:

проведение разъяснительной работы;

сравнительно низкий процент участия граждан для признания выборов состоявшимися;

установление обязательности голосования (Австрия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Греция, Дания, Италия, Нидерланды, Турция и т.д.)

В качестве наказания применяется порицание, лишение на определенное время избирательных прав, штраф за вторичную неявку в Люксембурге - до 240 долларов, в Бельгии - до 25 франков, тюремное заключение до нескольких месяцев (Пакистан). В единичных странах мерой преодоления абсентеизма является вознаграждение (в Андорре выдается стакан вина).

Под *избирательной системой* обычно понимают порядок определения результатов выборов, позволяющий выявить, кто из баллотирующихся кандидатов избран в качестве депутата или на конкретную выборную должность. При этом в зависимости от способа подсчета голосов результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться различными.

Порядок распределения депутатских мандатов между кандидатами по результатам голосования определяет вид избирательной системы: мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

2 Мажоритарная избирательная система, ее виды

Исторически первой избирательной системой стала мажоритарная, в основе которой лежит принцип большинства: избранными считаются такие кандидаты, которые получили установленное большинство голосов.

При данной системе территория всей страны делится на примерно равные по числу избирателей округа, от которых избираются депутаты.

В зависимости от минимального количества голосов избирателей, необходимого для избрания кандидата, выделяют следующие разновидности мажоритарной системы: *абсолютного большинства, относительного большинства, квалифицированного большинства.*

Несомненными *достоинствами* мажоритарной системы называют простоту, возможность участия избирателей в процедуре выдвижения кандидатов, поименное перечисление всех претендентов.

К тому же считается, что эта система более универсальна, так как дает возможность учитывать и партийные интересы (избирательные объединения и избирательные блоки могут выдвигать своих кандидатов по всем избирательным округам), и интересы избирателей, не входящих в общественные организации.

Вместе с тем ей присущи и недостатки: опасность искажения соотношения политических сил в парламенте по сравнению с действительно существующим в обществе; невозможность точного учета реального влияния организаций, предвыборных союзов, партий.

Самой распространенной за рубежом является *мажоритарная система относительного большинства*, при которой побеждает тот кандидат, который получил больше голосов, чем любой из его соперников.

Данная система результативна и исключает второй тур выборов, так как не требует от претендента для его победы набрать установленный минимум голосов. Однако если кандидатов много, то голоса избирателей распределяются между ними, что искажает истинную волю электората. При этом голоса, поданные за неизбранных кандидатов, пропадают, и, если кандидатов более 20, может оказаться избранным тот, за кого подано менее 10% голосов.

При данной системе в англосаксонских странах не устанавливается порог явки избирателей, считается, что не пришедшие на выборы избиратели согласны с мнением большинства.

Недостатком данной системы является и то, что не учитывается мнение тех избирателей, которые проголосовали против победившего кандидата. Ведь зачастую бывает так, что в совокупности сумма голосов, поданных за других кандидатов, больше, чем сумма голосов, поданных за победившего кандидата.

Например, за кандидата А проголосовало 40 тыс. избирателей, за кандидата Б - 30 тыс., за кандидата С - 20 тыс. Таким образом, хотя против кандидата А в сумме проголосовало 50 тыс. избирателей, он победит на выборах, набрав голосов больше относительно каждого из своих соперников.

При мажоритарной избирательной системе *абсолютного большинства* побеждает тот кандидат, который получил абсолютное большинство голосов - 50%+1 голос. Здесь имеет значение, как определяется большинство голосов: 1) от общего числа зарегистрированных избирателей; 2) от числа проголосовавших избирателей; 3) от поданных действительных голосов. Зарубежное законодательство может предусматривать все эти случаи.

В отличие от мажоритарной системы относительного большинства система абсолютного большинства предполагает возможность двухтурового избирательного процесса. Если никто из кандидатов не набирает в первом туре абсолютного большинства голосов, то проводится второй. Самым распространенным является повторное голосование, которое проводится по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов (как правило, по такой схеме проходят выборы президента, например, в Польше). В некоторых странах во втором туре принимают участие все кандидаты, получившие установленный законом процент голосов (при выборах депутатов Парламента, например, Франции это 12,5%).

Особенностью данной избирательной системы является требование обязательного кворума, без которого выборы признаются несостоявшимися. Как правило, обязательный процент явки составляет 50% (выборы президента), реже — 25% или иное количество голосов.

Положительной чертой этой разновидности мажоритарной системы по сравнению с мажоритарной системой относительного большинства является то, что побеждает кандидат, поддержанный реальным (представительным) большинством избирателей.

Отрицательной чертой этой системы является то, что чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них

получит абсолютное большинство голосов, что в итоге приводит к нерезультативности выборов.

Специфической, редко встречающейся разновидностью мажоритарной избирательной системы является система *квалифицированного большинства*, при которой побеждает тот кандидат, который получил квалифицированное большинство голосов.

Такая система применяется в основном при избрании глав государств и иных должностных лиц. Например, Президент Азербайджана в 1995—2002 гг. для избрания должен был получить две трети голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Затем это правило было отменено как нецелесообразное.

Редко используются наряду с названными еще другие разновидности мажоритарной системы. При системе *единого непереходящего голоса* (полупропорциональная) создаются многомандатные округа, но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из определенного списка, содержащегося в бюллетене. Избранным считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие. При *кумулятивном* вотуме избиратель имеет не один, а несколько голосов. Он может отдать все голоса одному кандидату или распределить их между кандидатами одной партии. Избиратель, если это разрешено законом, может применить *панаширование*: проголосовать за кандидатов из различных партийных списков, опираясь не на партийную принадлежность, а на личные качества.

3 Пропорциональная избирательная система

В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип пропорционального представительства политических объединений, участвующих в выборах. В отличие от мажоритарной системы при пропорциональной системе избиратель голосует за политическую партию (избирательное объединение), а не за конкретное лицо. Положительными чертами этой системы является то, что она способствует адекватному отражению парламентом реального соотношения политических сил в обществе, укрепляет политический плюрализм и стимулирует многопартийность. К недостаткам можно отнести отстраненность большинства избирателей от процедуры выдвижения кандидатов и как результат отсутствие прямой связи между конкретным кандидатом и избирателями.

Пропорциональная система может быть применена только в многомандатных и общегосударственных избирательных округах. Главное в системе состоит в вычислении избирательной квоты - числа голосов, необходимого для избрания хотя бы одного депутата из списка кандидатов, выдвинутых партией.

Смысл этой системы заключается в том, чтобы каждая политическая партия или другое избирательное объединение, участвующие в выборах, получили в парламенте число мандатов, пропорциональное числу поданных за них голосов. Такая система широко применяется при выборах депутатов нижней палаты парламента.

Каждая партия предлагает избирателю свой так называемый партийный список, в котором перечислены кандидаты в порядке очередности на замещение мест в парламенте. Однако избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за весь список.

Если партийный список собирает голоса, необходимые только для получения одного депутатского места, то его получает кандидат, стоящий в списке на первом месте, чаще всего им бывает партийный лидер. Если поданных за партию голосов будет больше, то в число депутатов могут попасть претенденты, находящиеся ниже по списку.

В пропорциональной системе используется метод избирательной квоты (метра) - это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата. Избирательная квота определяется разными методами: метод естественной квоты, метод искусственной квоты, методы делителей, наибольшего остатка и др. Приведем пример подсчета голосов при этой системе.

Допустим, в представительный орган необходимо избрать 11 депутатов. В голосовании принимали участие 12 050 избирателей. Для того чтобы определить избирательную квоту, нужно число избирателей разделить на число депутатов ($12050:11=1095$). Таким образом, для избрания одного кандидата необходимо собрать 1095 голосов избирателей.

В выборах принимали участие три партии. За партию А проголосовало 6250 избирателей, за партию В - 3500, за партию С - 2300 избирателей. Чтобы определить количество мест в представительном органе, которые получила каждая партия, нужно число полученных ею голосов разделить на избирательную квоту.

$$A-6250:1095 = 5,70$$

$$B-3500:1095 = 3,20$$

$$C-2300:1095 = 2,10$$

Исходя из целых чисел, партия А получила 5 мест, В - 3 места, С - 2 места. Очевидно, что осталось нераспределенным 1 место, которое будет передано той партии, у которой остаток голосов самый большой. В нашем примере это партия А.

Общий результат выборов: партия А - 6 мест, В - 3, С - 2.

В целях исключения возможности преобладания в парламенте мелких конфликтующих группировок, отражающих интересы незначительного числа избирателей, в пропорциональной системе введено правило, называемое «заградительный пункт» или «избирательный барьер». Согласно ему партии, не собравшие установленного минимума голосов, исключаются из распределения мандатов.

В ФРГ заградительный пункт составляет 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в Болгарии, Венгрии, Италии, Украине - 4, в Испании - 3, в Израиле - 1%. Это правило выгодно крупным, хорошо организованным партиям, действующим длительное время, и фактически

ущемляет интересы молодых или недавно образованных партий и избирательных объединений.

Самый простой способ вычисления квоты - определение *естественной квоты* (метод Хэйра). Применяется в Румынии, Эстонии. При этом способе общее количество поданных по округу голосов делится на число депутатских мест. Если к делителю прибавляется единица или две, то результат получается меньше, а возможность распределения сразу больше мест увеличивается. Этот способ называется *системой Хагенбаха-Бишоффа*, а квота - искусственной.

Выделяют *метод делителей* (способ д'Ондта), когда полученные каждой партией голоса делятся на ряд последовательных целых чисел.

Существуют дополнительные правила распределения мандатов при пропорциональной системе.

Правило наибольшего остатка - нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов.

Правило наибольшего избирательного числа - места не распределенные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов.

Суммирование в масштабах страны все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспределенное число мест по стране в целом и вычислить новую квоту для страны и по ней распределить оставшиеся места.

Оставшиеся нераспределенные мандаты передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями.

Используется возможность указания избирателем предпочитаемого кандидата на место (*преференциальный вотум*), когда избиратель отдает голос не только за список, но и за конкретного кандидата. Схож с этим порядок очередности кандидатов в списке.

Прием соединения списков - партии, оставаясь самостоятельными, объявляют о своем едином блоке и избиратель голосует по-прежнему за отдельные партии, но в случае остатков голосов их проще распределить, т.к. будут дополнительные квоты.

Система единственного передаваемого голоса - избиратель имеет один голос, который он может использовать не для голосования за партийный список, а только для преференциального голосования за одну из кандидатур любого партийного списка кандидатов.

4. Понятие референдума, его виды, проведение референдума

Референдум (от латинского - «должно быть сообщенным») - это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение. Референдум - одно из важнейших средств прямой, непосредственной демократии. Он дает возможность народу выразить свою волю непосредственно. Однако переоценивать его не следует. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для

всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения.

Плебисцит («то, что сказал плебс») - это тоже голосование избирателей, но часто плебисцитом называют голосование по наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например, при голосовании за единственную кандидатуру на должность президента). Впрочем, никакой четкости в этой терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне нет. Выборы президента, особенно если избирателям предлагается одна кандидатура, в развивающихся странах называют и референдумом (ранее в Египте), и плебисцитом (в Пакистане). Правда, используя эти термины на русском языке, нужно иметь в виду точность перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают.

Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента. Очень редко использовался референдум в Бельгии. Никогда он не проводился в США на федеральном уровне, в Нидерландах, но в Швейцарии используется очень часто (более 400 раз на федеральном уровне).

Классификации референдума проводятся по различным основаниям. Различают следующие виды референдумов:

1) *общегосударственный и местный референдум* (последний проводится на территории субъекта федерации, автономного образования, одной или нескольких административно-территориальных единиц);

2) *обязательный и факультативный референдум*. В первом случае конституция устанавливает, что решение по определенному вопросу может быть принято только путем референдума (например, общегосударственный референдум при пересмотре конституции Швейцарии, местный референдум при объединении или разделении общин в Венгрии). Факультативный референдум означает, что решение по предлагаемому вопросу может быть принято путем референдума, а может быть принято и иным путем;

3) *конституционный и обыкновенный референдум*. В первом случае на референдум выносятся проект конституции (например, во Франции в 1958 г.) или поправка к конституции. Обыкновенным считается референдум по иным вопросам, не имеющим конституционного значения (например, в Швейцарии по вопросу о вступлении в ООН);

4) *допарламентский, послепарламентский, внепарламентский*. Первый проводится до принятия закона парламентом, желающим выяснить мнение населения по данному вопросу путем голосования избирателей. Второй - после того, как закон принят парламентом и вынесен им на утверждение путем референдума. Третий - когда законы принимаются на референдуме при отсутствии или в обход парламента, поскольку президент не уверен в его поддержке (так делалось во Франции при президенте де Голле);

5) *утверждающий референдум* (путем референдума избиратели утверждают решение парламента) и *отменяющий* (например, в Италии после

соответствующего сбора подписей избирателей, требуемых законом, неоднократно проводились референдумы об отмене принятых ранее законов парламента);

б) *решающий и консультативный референдум* (в последнем случае путем голосования выявляется мнение избирателей, которое парламент учитывает, а может и не учесть, например, при принятии закона).

Есть и иные классификации: конституционный, законодательный, международно-правовой референдум (обычно по вопросам границ, участия в международных организациях), административный референдум (по вопросам устройства территории государства, о системе его органов и т.д.). Эти классификации часто переплетаются: один и тот же референдум может быть общегосударственным, обыкновенным, послепарламентским, отменяющим, решающим и т.д.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны с референдумом, имеющим решающий характер.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов и определение результата. Нередко никаких иных актов не принимается: на его основе издаются необходимые законы и акты исполнительной власти. Иногда принимается закон парламента, но с упоминанием о референдуме.

Инициатива референдума, формула референдума и организация голосования. Для проведения референдума закон устанавливает определенные условия. Инициатива референдума может исходить только от некоторых высших органов государства, определенного числа депутатов парламента, установленного законом числа граждан и т.д. Во Франции инициатива референдума, как сложилось в результате толкования конституции и практики, принадлежит президенту: он объявляет референдум по своей инициативе и формулирует выносимые на референдум вопросы. В Италии для проведения референдума необходимо собрать 500 тыс. подписей избирателей, в Венгрии с такой инициативой могут выступить 50 депутатов парламента, в Италии - группа органов местного самоуправления - 5 из 20 областных советов. Эта инициатива, однако, не означает, что референдум будет обязательно проведен.

Во многих странах установлен порядок проверки соблюдения всех необходимых процедур при инициативе референдума, включая иногда проверку со стороны верховных или конституционных судов. Если необходимые условия соблюдены, в одних странах окончательное решение принимает парламента, в других - президент. Однако нередко парламента или президент обязаны назначить референдум, они выбирают и устанавливают лишь определенную дату референдума. Местные референдумы проводятся обычно по инициативе местных представительных органов или группы избирателей (например, в Белоруссии - 10 % избирателей данной территории).

На референдум, как правило, выносится вопрос (реже - несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный («нет») ответ избирателя. Возможен и иной вариант, когда голосующему предлагается

выбор из нескольких возможных решений (такой способ практикуется, в частности, в Швейцарии). В этом случае избиратель может выбрать одно из решений или дать положительный ответ на несколько вариантов, решение же будет определяться большинством голосов: им считается вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Все остальные варианты, даже если они соберут значительное число голосов, считаются отвергнутыми.

Вопросы, выносимые на всенародное альтернативное голосование, или совокупность предлагаемых вариантов вопросов и ответов называются формулой референдума. Общим правилом является то, что формула референдума не должна включать вопросы:

чрезвычайного и безотлагательного характера (принятие экстраординарных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения);

требующие специальных знаний (принятие и изменение бюджета, исполнение или изменение внутренних финансовых обязательств государства);

ответ на которые известен заранее (повышение заработной платы, снижение налогов).

Не выносятся на суд избирателей вопросы о формировании состава органов государственной власти и органов местного самоуправления или об их персональном составе, амнистии или помиловании.

В референдуме принимают участие все лица, обладающие активным избирательным правом.

Референдум может проводиться также по узловым вопросам внешней политики. Так, в 1995 г. избиратели Австрии, Швеции и Финляндии путем альтернативного голосования выразили согласие на вступление этих государств в Европейский Союз. А в Швейцарии в 2001 г. большинство граждан на референдуме по вопросу об ускоренном вступлении страны в эту европейскую организацию высказались против.

Законодательство о референдумах устанавливает запрет на проведение всенародных голосований в условиях военного, чрезвычайного или осадного положения. По общему правилу не проводится референдум дважды по одному и тому же вопросу. Или он может быть проведен по этому вопросу через определенный промежуток времени (например, в Испании, Болгарии - через три года, в Венгрии - через два года). В Канаде такой перерыв между референдумами по одному и тому же вопросу составляет 10 лет.

Организация референдума аналогична организации выборов (списки избирателей, избирательные комиссии или комиссии по референдуму, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов и т.д.), но в данном случае избиратель голосует не за какую-либо кандидатуру или список кандидатов, а за предложение, содержащее проект решения какого-либо вопроса. Как и на выборах, бесплатно предоставляется эфирное время и место в периодических изданиях политическим группировкам, выступающим за или против предлагаемого решения (время и место в изданиях

предоставляется всем поровну или, как в Испании, пропорционально численности парламентских фракций).

Голосование осуществляется только с помощью официальных бюллетеней, изготовленных уполномоченными на то государственными органами (на выборах могут использоваться, как отмечалось, и неофициальные бюллетени). Прибегают также к избирательным машинам, специальным ЭВМ. Если по закону голосование на выборах является обязательным, то оно обязательно и для референдума.

Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из них (50% плюс один голос) положительно ответили на предлагаемый вопрос. Иногда, однако, для принятия решения необходимо 2/3 или даже 3/4 голосов с положительными ответами. В некоторых случаях для того, чтобы решение считалось принятым, устанавливается не процент явки избирателей, а процент позитивных ответов (например, в Великобритании на референдуме по вопросу предоставления автономии Шотландии в Уэльсу требовалось получить 40% утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе).

Отдельные избиратели могут подавать жалобы на действия избирательных комиссий, избирательных советов, комиссий по референдуму (в разных странах употребляются различные названия), на нарушения их избирательных прав. Эти жалобы рассматриваются по той же процедуре, что и при выборах. Право опротестовывать результаты референдума предоставляется только политическим группировкам. Окончательное решение по такому протесту обычно принимает высшая судебная инстанция страны (верховный суд), во многих странах Латинской Америки - верховные (высшие) избирательные трибуналы, иногда - высшие административные суды.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны только с референдумом, имеющим решающий характер, поскольку всякий консультативный референдум, независимо, например, от того, будет он допарламентским или послепарламентским, представляет собой лишь выяснение мнения избирателей. Конечно, парламент, иные органы государства на практике учитывают волю избирателей, выраженную путем консультативного референдума, они не должны игнорировать общественное мнение, да еще выраженное таким образом, хотя юридически они не обязаны это делать. Обязательную силу для всех органов государства, должностных лиц, учреждений, граждан и их объединений имеют акты решающего референдума. При этом юридическая сила таких актов, как представляется, выше силы закона, принятого парламентом. Референдумом можно изменить закон парламента и отменить его, как это показывает практика отменяющих референдумов в Италии. Однако это правило не безусловно, поскольку во многих странах в конституцию, принятую

путем референдума, парламент может вносить изменения своим законом, чаще всего принятым квалифицированным большинством.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов и определение результата. Нередко никаких иных актов о собственно референдуме не принимается: на основе его результатов издаются необходимые законы и акты исполнительной власти, вносятся определенные положения в конституцию или учитываются его итоги при подготовке проекта. Иногда результаты референдума оформляются как закон парламента, принятый от его собственного имени, но с упоминанием о референдуме (особенно это относится к допарламентскому референдуму). В отдельных случаях парламент издает закон, который не исходит собственно от парламента, а имеет своим прямым источником волю избирателей. В этом случае обычно указывается, что закон принят путем референдума.

Тема 8 Глава государства

1. Понятие, юридические формы и полномочия главы государства
2. Монарх как глава государства
3. Президент как глава государства

1 Понятие, юридические формы и полномочия главы государства

Глава государства - должностное лицо или орган, занимающий высшее место в системе органов государства, высший его представитель внутри и вне страны, символ единства нации, государства (народа и государства).

По текстам многих конституций глава государства - либо не входит ни в какую ветвь власти, либо входит и в законодательную и исполнительную ветви, либо только в исполнительную. Роль, функции, полномочия, значение главы государства закреплены в разных конституциях и наиболее отличаются друг от друга по сравнению с другими конституционными институтами. В одних конституциях глава государства обозначается как символ нации, гарант соблюдения конституции, наделенный особой ролью, в других - лишь в нескольких пунктах перечисляются права и полномочия и ничего не говорится о роли и значении президента. Так, монарх Японии согласно конституции является символом государственности страны. Президент Франции, как глава государства, является властным арбитром по отношению к другим институтам государства. Единоличным властителем является глава государства Омана и Саудовской Аравии.

Согласно ст. 26 Конституции Польши президент Республики Польша является верховным представителем республики и гарантом непрерывности государственной власти. В Германии же роль и функции главы государства вообще не прописаны в конституции, она определила лишь его полномочия.

В зависимости от формы правления и государственного режима, системы политических отношений в стране его функции могут быть номинальными или реальными.

Юридическая форма главы государства:

единоличный монарх, унаследовавший свою должность (Бельгия, Испания, Япония, Великобритания);

единоличный монарх, назначенный своей семьей, правящей династией (Саудовская Аравия);

единственный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации из своей среды (Малайзия);

единственный президент, выбранный народом, парламентом, представительной коллегией на определенный срок.

коллегиальный орган, выбранный парламентом на установленный срок, при этом отдельные полномочия главы государства, которые невозможно осуществлять коллегиально, передаются председателю коллегиального органа;

глава правительства, осуществляющий функции главы государства;

представитель Британского монарха (генерал-губернатор) в государствах, имеющих статус Британского доминиона, то есть признающих главой государства Британского монарха (Новая Зеландия, Канада, Австралия);

единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве без установления срока.

Полномочия главы государства. Глава государства независимо от его разновидностей, имеет некоторые общие для всех стран полномочия. В отношении парламента - это созыв его сессий, опубликование законов, право роспуска, иногда право вето. Глава государства формирует правительство (порой лишь формально его утверждает), обладает правом увольнять министров и правительство в отставку, назначать судей предоставлять гражданство и право убежища, заключать и ратифицировать определенного рода международные соглашения, назначать дипломатических представителей, награждать, помиловать осужденных и так далее, но осуществление этих полномочий на практике зависит от формы правления, от реального положения главы государства. Кроме того, при любой форме правления одни полномочия глава государства может реализовывать самостоятельно, а для осуществления других требуется согласие или утверждение парламента (например, для назначения послов в США) или даже правительства (в условиях парламентской республики). В парламентской республике и монархии, а иногда и в полупрезидентской республике, для того, чтобы некоторые акты президента или монарха действовали, премьер-министр должен скрепить их своей подписью (контрасигнатура). Реже это может быть наряду с подписью премьера также подпись министра, ответственного за выполнение данного акта президента или монарха.

2 Монарх и особенности его статуса

Как правило, монарх является главой государства и одновременно главой исполнительной власти. На деле вся полнота власти ему принадлежит только в абсолютной монархии. Реально полномочиями главы государства и главы исполнительной власти он пользуется в дуалистической монархии, в

парламентарной же монархии акты главы государства и главы исполнительной власти он совершает обычно по указанию правительства.

Монарх получает свой пост по наследованию.

Существует *несколько систем наследования*:

- салическая, когда престол наследуют только мужчины (прежде всего старший сын), а женщины, в том числе дочери, исключаются из числа наследников престола (Бельгия, Норвегия, Япония);

- кастильская, когда женщины (дочери) наследуют престол, если у покойного монарха нет сыновей. Если же есть младший сын и старшая сестра, то сын имеет преимущество (Великобритания, Дания с 1953г., Испания, Нидерланды);

- австрийская (существовала в прошлом), когда женщины могут наследовать трон при условии, что во всех поколениях данной династии нет мужчин (прецедентом несколько веков не было);

- шведская, в соответствии с которой по закону 1980 г. женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами;

- мусульманская, когда трон наследует не определенное лицо, а правящая семья, которая сама решает, кто именно из ближайших родственников займет трон (не обязательно сын). Эта семья при участии священнослужителей и мусульманских ученых смещает короля и ставит на его место другого члена семьи (так было в Саудовской Аравии вследствие обвинения короля в недостаточном благочестии);

- племенная, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника определяет племенной совет из числа многочисленных сыновей.

Если престол наследует малолетний монарх, то до его совершеннолетия один из ближайших родственников монарха или другое близкое к нему лицо с согласия семьи и по совету высших должностных лиц, иногда с утверждения парламента или по назначению правительства, становится регентом. В некоторых случаях создается регентский совет из нескольких членов. Регент и совет действуют от имени монарха. Если монархом становится женщина, ее муж не становится королем, он лишь ее супруг и имеет особый высший дворянский титул.

Требование определенной религиозной принадлежности часто предъявляется монархам. Им запрещается покидать страну без разрешения парламента, правительства или консультации с ними. Монарх считается лицом неприкосновенным, имеет исключительное право на особый титул короля, императора, и право на государственные регалии - символы государственной власти. За ним признается право на содержание личного двора, для чего парламент устанавливает ему содержание - цивильный лист.

Встречаются случаи, когда одно лицо является монархической главой нескольких государств. Так, королева Великобритании считается одновременно главой государств, бывших британскими колониями и сохранивших статус доминиона.

3 Президент как глава государства

Главное и наиболее заметное отличие президента республики от монарха заключается в том, что должность президента выборная. Главой государства в республике формально и юридически может быть избран практически любой гражданин, который соответствует всем установленным цензам, и в отличие от монарха президент избирается на определенный срок. Это временная должность. Так, президент избирается на 3 года в Латвии, на 4 года - в США, на 5 лет - во Франции, на 6 лет – в России. Для избрания на должность кандидат должен соответствовать определенным требованиям: иметь гражданство данного государства, наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста (обычно 35 лет, в Италии - 50 лет, в Китае - 45 лет, в Никарагуа - 25 лет). Иногда устанавливается предельный возраст - в Намибии - не старше 65 лет. Многие конституции устанавливают определенный срок проживания в стране - на Украине 10 лет, в США - 14, в Грузии - 15 лет, а в ряде случаев требуется, чтобы претендент не был натурализованным гражданином.

Существуют различные способы избрания президента: 1) голосование в парламенте (Чехия, Венгрия, Турция). Для первого тура выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов, но при множественности кандидатов такой результат достигается редко. В последующих турах требования снижаются, однако из-за партийной раздробленности обычно проводится много туров;

2) голосование выборщиков. Избиратели голосуют за выборщиков, а те, не собираясь вместе, избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями (Аргентина, США). При этом способе результаты выборов становятся известны до голосования выборщиков, как только подсчитана их партийная принадлежность: президентом будет тот, кто имеет за собой большинство выборщиков;

3) избрание президента специальной избирательной коллегией (Федеральное собрание в Германии, состоящее из членов нижней палаты и такого же числа представителей земель; коллегия, состоящая из членов обеих палат парламента и делегатов местных представительных органов в Италии; коллегия из избранных членов обеих палат парламента в Индии и законодательных собраний штатов);

4) избрание непосредственно избирателями (Мексика, Украина, Франция).

Президент обладает следующими *полномочиями*:

- по представительству государства вовне и внутри страны;
- в отношении парламента и осуществления им законодательной власти.

Президент промульгирует (подписывает) законы;

- по формированию других высших органов государства (назначает правительство, премьер-министра (Украина), министров (США));

- в сфере нормотворчества издает нормативные акты, отменяет акты органов исполнительной власти;

- в сфере урегулирования чрезвычайных ситуаций;

- по распоряжению вооруженными силами;
- как высшее должностное лицо президент назначает государственных служащих определенных рангов;
- в сфере правового статуса личности.

Конституции как предусматривают обязанности президента, так и содержат определенные запреты. Президенту *запрещается* любое совмещение должностей и мандатов, иные виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретения государственного имущества, иногда не разрешается получать вознаграждение также за научную, художественную и литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической партии, другие продолжают партийную деятельность. Нередко президент может покинуть страну только с разрешения парламента.

При президенте создаются различные совещательные органы, помогающие ему осуществлять конституционные полномочия (Совет республики в Бразилии). Роль такого аппарата, особенно велика в полупрезидентских и президентских республиках.

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений. Формы, процедура и условия этой ответственности особые: уголовная ответственность наступает лишь после отрешения президента от должности. В США обвинительное заключение принимает нижняя палата, а судит президента, т.е. решает вопрос об отстранении его от должности, сенат. В Украине, Казахстане эта процедура значительно усложнена. Вопрос об импичменте может быть поставлен только значительной частью членов нижней палаты, после чего создается специальная комиссия, готовящая текст обвинения. В процедуре участвуют конституционный и верховный суды, дающие свои заключения. Решения принимаются квалифицированным большинством голосов, установлен сжатый срок, в течение которого должна завершаться эта процедура. Если в указанный срок решение не будет принято, обвинение против президента считается отклоненным.

В некоторых странах могут быть применены иные процедуры: в Словакии президент может быть смещен с должности парламентом.

В парламентских республиках за редчайшим исключением (Словакия) за акты по управлению государством президент ответственности не несет. За это отвечают министры, правительство, по совету которого президент принимает соответствующие акты. В президентских и полупрезидентских республиках президент также ответственности перед парламентом не несет, кроме импичмента.

Вице-президент не имеет значительных полномочий ни в одной стране. Он замещает президента в случае его отсутствия, становится временным президентом при тяжелой болезни, смерти, отставке, но в течение сравнительно короткого срока должны быть проведены президентские выборы. Вице

президент обычно избирается в паре с президентом как кандидаты одной партии и по той же системе, что и президент. В случае отсутствия президента его замещает председатель сената (Франция), премьер-министр (Украина), председатель однопалатного парламента (Венгрия). Конституция Болгарии устанавливает, что вице-президент не должен выступать против политики президента, при разногласии он должен уйти в отставку.

Тема 9 Парламент

1. Понятие парламента, функции парламента
2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента
3. Статус парламентария.
4. Основные формы работы парламента (сессии, заседания)

1. Понятие и функции парламента.

Парламент определяют как избираемый населением (частично назначаемый) высший законодательный представительный орган государственной власти в стране. Это означает, что в парламенте заседают представители страны - депутаты, главной функцией которых является принятие законов.

Современный *парламент* - это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц.

Классификация парламентав. Встречаются разные классификации, но чаще всего их дифференцируют *по структуре* - парламента делятся на однопалатные (монокамеральные) и двухпалатные (бикамеральные).

По объему их компетенции:

- парламента с абсолютно неограниченной компетенцией - это парламента, для которых юридически не определяется перечень полномочий, но на самом деле складывается реальный круг полномочий, хотя де - юре его компетенция не ограничена (Великобритания, Новая Зеландия);

- парламента с абсолютно ограниченной компетенцией - для них конституции и законы устанавливают точный перечень полномочий, т.е. круг вопросов, по которым они могут принимать решения (США, Франция);

- парламента с относительно ограниченной компетенцией - они обладают меняющейся компетенцией. В большинстве случаев такая компетенция присуща парламентам федеративных государств (Индия, Малайзия, ФРГ). Например, конституция Индии устанавливает три группы полномочий. Первая группа - это вопросы, относящиеся к исключительной компетенции всей федерации: решения по ним может принимать только федеральный парламент. Вторая группа - вопросы, отнесенные к компетенции отдельных штатов, третья

- вопросы, которые входят в их совместную компетенцию. Это и есть относительно определенная (ограниченная) компетенция;

По принципу устройства высшей государственной власти:

1) модель, характерная для парламентских республик, где парламенты работают на основе принципа парламентского ответственного правления. Правительству предоставлено право вотума недоверия правительству, право отправлять правительство в отставку (Великобритания, Нидерланды, Италия, Германия, Австрия, Бельгия, Болгария и др.);

2) модель, характерная для стран с президентской формой правления, где существует жесткий принцип разделения властей и жесткий принцип «сдержек и противовесов». Парламенты не обладают правом вотума недоверия, а правительство не обладает правом роспуска парламента. Исполнительная власть в таких странах имеет право вето, законодательная - право использовать импичмент и т.п. (США);

3) модель, характерная для стран, где существует смешанная форма правления, сочетающая в себе элементы парламентской и президентской систем. Парламент наделен правом вотума недоверия, т.е. реально существует институт парламентской ответственности правительства. В то же время президент наделен очень сильными полномочиями, связанными с деятельностью парламента, в частности правом его роспуска (Франция);

4) модель, характерная для стран, где парламенты играют почти декоративную роль, т.н. «консультативные парламенты» (Катар). Это законосовещательные органы (Кувейт, Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты). Парламенты при абсолютной власти монарха являются квазипарламентами. Они могут распускаться и снова восстанавливаться, избираться гражданами или назначаться монархами.

Новейшая классификация включает в себя деление парламентов на следующие группы:

активные парламенты - участвуют как в принятии законов, так и в формировании правительства либо его отставке. Под отставкой иногда подразумевается право объявлять импичмент. В качестве активных парламентов называют Конгресс США.

реактивные парламенты - существуют в странах, где доминирует исполнительная власть, но в то же время парламенты влияют на правительство. Там просматривается взаимосвязь между парламентом и правительством. Это Великобритания, Австралия, Канада - страны англосаксонской правовой системы и британской модели парламента.

маргинальные парламенты - жестко контролируются верховной исполнительной властью, и их вклад в реальную политику весьма незначителен.

минимальные парламенты - являются таковыми только по названию. Они сохраняются для вывески, чтобы данное государство нельзя было упрекнуть в отсутствии такого органа.

Функции парламента обычно включают: законодательная - принятие и издание законов; представительная функция, т.е. деятельность парламента как открытой трибуны для обсуждения важнейших вопросов жизни страны; принятие государственного бюджета; ратификация международных договоров; назначение органов конституционного надзора.

2 Структура парламента, порядок формирования палат парламента

Порядок формирования парламента зависит от его структуры. Если парламента однопалатный, то он, как правило, избирается гражданами; если двухпалатный, то одна его палата (нижняя) также избирается гражданами, а что касается второй палаты, то существует множество разных вариантов ее формирования.

Нижние палаты формируются на началах выборности. В большинстве случаев это выборы прямые, всеобщие, равные, с тайным голосованием. Когда говорят о народном представительстве, о народном суверенитете, то речь идет о нижних палатах, т.к. там заседают представители народа. Это и есть олицетворение суверенитета и народного представительства.

Но есть и исключения, когда однопалатные парламента частично назначаются или частично формируются не путем прямых выборов. Так, в Союзе Мьянма часть депутатов назначается, как и назначается часть депутатов в Королевстве Бутан. В Союзе Мьянма треть членов нижней палаты избирается, треть формируется из разных социальных групп (национальные меньшинства, профсоюзы и т.д.) и треть назначается правительством. В Бутане из 150 членов парламента 100 избирает население, 10 делегируют буддийские монастыри и 40 назначает король.

В исламских государствах при формировании нижних палат предусмотрены специальные преференции для женщин. Например, в Бангладеш, Пакистане женщины-депутаты избираются не гражданами, а самим парламентом. Ранее избранные депутаты-мужчины избирают некоторое число женщин, обычно 20-30.

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на 4-5 лет либо непосредственно гражданами, либо путем многостепенных выборов (в настоящее время в Китае).

Верхние палаты формируются разными способами:

формирование палаты путем прямых выборов. Так, верхняя палата Конгресса США - Сенат - так же, как и нижняя, избирается гражданами страны, но не по территориальным округам, а от штатов (по два сенатора от каждого штата). Сенат Италии также избирается по своеобразной системе: из 315 сенаторов 232 человека избираются по мажоритарной системе по одномандатным округам, 83 человека - по пропорциональной системе. При выборах Палаты советников парламента Японии 150 депутатов избираются по отдельным избирательным округам, а 100 - от общенационального избирательного округа;

формирование палаты путем непрямых многостепенных или косвенных выборов. Так, французский Сенат формируется трехстепенными выборами.

Сенаторы Франции избираются на 9 лет депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и депутатами муниципальных советов. Двухстепенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента - Стортинга;

формирование палаты посредством назначения. Примером может служить формирование верхней палаты немецкого парламента Бундесрата, который состоит из депутатов, назначаемых правительствами земель из своего состава;

формирование палаты по наследственному принципу. Примером может служить традиционная система наследуемого места в Палате лордов Великобритании: места в Палате лордов занимают по наследству дворяне (пэры), имеющие титул не ниже барона (с 1963 г. - и женщины), а также лица, которым такой титул пожалован королевой по представлению Кабинета министров (титул и место в палате не передается ими по наследству), епископы, и архиепископы, члены, избранные шотландскими лордами, апелляционные (судебные) лорды;

формирование палаты смешанным способом. Примером является формирование Палаты лордов Великобритании, которое осуществляется несколькими способами: основная часть Палаты избирается, а часть назначается главой государства или формируется другим способом. Совет штатов индийского парламента избирается косвенным путем, но 12 его членов назначаются президентом за особые заслуги в сфере науки, искусства и культуры.

Верхняя палата может быть либо слабой, когда она в состоянии отсрочить принятие решения парламентом (нижней палатой), но не воспрепятствовать ему, поскольку ее вето - отказ согласиться с решением нижней палаты - может быть преодолено последней (Польша), либо сильной, когда без ее согласия закон не может быть принят (Италия, США).

Глава государства является участником законодательной власти независимо от того, охватывается ли он понятием «парламент». Лишь в тех странах, где глава государства не подписывает законы, не обладает правом вето, он фактически не участвует в законодательстве. В большинстве стран законы принимаются парламентом, а издаются главой государства.

Палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза (Италия), а то и больше (Польша), многочисленнее, чем верхняя. Лишь в Великобритании иное соотношение: более 1100 пэров в верхней палате (Палате лордов) и 651 член - в Палате общин. Самая большая численность однопалатного парламента в Китае: по конституции 1982 г. Всекитайское собрание народных представителей не может превышать 3 тыс. человек.

Нижняя палата и однопалатный парламента переизбираются целиком. К верхней палате часто применяется принцип ротации: сенаторы избираются на более длительный срок и палата обновляется по частям (в США на 6 лет с обновлением на 1/3 через два года).

Парламент прекращает свои полномочия после избрания нового состава, как только этот состав приступит к работе (в некоторых странах после принятия присяги депутатов). Он может быть распущен досрочно. Обычно роспуску подлежат лишь нижняя палата и однопалатный парламент, а верхняя палата лишь прекращает свои полномочия на время роспуска нижней палаты (например, в Польше). Если парламент не функционирует (парламентские каникулы, межсессионный период, роспуск), его могут замещать, хотя и не полностью, некоторые другие высшие органы государства.

3 Статус парламентария

Правовой статус *депутата парламента* определяется конституциями, конституционными законами, органическими законами, регламентом палат и правовыми обычаями. Это целый комплекс прав и обязанностей.

Депутаты имеют ряд *специальных прав*, которые дают им возможность лучше осуществлять свои функции и обеспечивать свободу деятельности. Так, депутаты имеют право на получение вознаграждения. Помимо жалованья, депутат получает определенные суммы на содержание своих помощников. Депутаты имеют право либо бесплатно посылать почтовые отправления (Англия), либо на льготных условиях оплачивать корреспонденцию и телефонные разговоры.

В некоторых странах депутаты, если они не менее двух раз избирались в качестве депутатов, по достижении пенсионного возраста получают право на повышенную пенсию, равную пенсии высокооплачиваемого государственного служащего.

Помимо специальных прав, депутат имеет *определенные обязанности*. Их можно назвать правами-обязанностями. Депутат, прежде всего, обязан участвовать в работе парламента. В ряде стран депутаты имеют право вносить законопроекты или поправки к законопроектам. В некоторых странах депутат реально может внести законопроект на рассмотрение, а других - он должен объединиться с другими.

Важными элементами депутатского статуса является *депутатский иммунитет и депутатский индемнитет*.

Депутатский иммунитет означает, что по законодательству не допускается судебное или иное юридическое преследование (арест, штраф) по отношению к депутату без согласия палаты либо специального органа, создаваемого палатой. Исключение, как правило, делается, если депутат совершил преступление и был застигнут на месте преступления. Депутатский иммунитет распространяется на сферу уголовного и административного законодательства.

В большинстве стран мира есть специальные правила и оговорки о неприкосновенности членов парламента. Срок действия депутатской неприкосновенности различный. В ряде стран она действует только во время сессии (6-7 месяцев в год). В некоторых странах депутат изымается из-под юрисдикции вообще на весь срок действия его мандата.

Депутатский индемнитет - не ответственность депутата по истечении срока его депутатского мандата. В данном случае это закрепленная в законе гарантия того, что бывший депутат, который исполнил свой долг и занимается другими обязанностями, не может быть привлечен к ответственности за то, как он выступал и голосовал в парламенте. Это гарантия свободного волеизъявления депутата.

Полномочия депутат прекращаются обычно по истечении срока его избрания либо созыва парламента, по специальному решению парламента в случае совершения определенных правонарушений, в некоторых случаях депутат может сам сложить с себя полномочия и уйти в отставку. В некоторых государствах срок полномочий депутата не связан с деятельностью парламента, здесь соблюдается принцип ротации.

4. Формы деятельности парламента

Заседаниями палат парламента и однопалатного парламента руководит *председатель* (спикер в англосаксонских странах) либо коллегиальный орган (Бюро в Испании, Организационный комитет в Чехии).

Партийные фракции (парламентские партии, депутатские клубы) - объединяют депутатов, принадлежащих к одной партии или близкой по программам. Фракция пропорционально представлена в комиссиях палат и объединенных комитетах парламента.

Важную роль играют постоянные *комитеты и комиссии*. Создаются объединенные комитеты палат парламента. Число их различно и часто меняется. В однопалатном парламенте Израиля 9 комитетов, в палате общин Великобритании 15 специализированных комиссии. Постоянные комиссии бывают отраслевыми, или специализированными (например, по иностранным делам, по сельскому хозяйству) и неспециализированными, обозначаемыми обычно буквами латинского алфавита (в Великобритании) Особые полномочия имеют постоянные комиссии в Испании, Италии, секции в Греции. При определенных условиях они обязаны принимать законы вместо палат парламента.

Палаты в случае необходимости могут создавать *временные комиссии*: следственные, ревизионные, редакционные.

Во многих палатах создаются *бюро палаты* или *советы старейшин*. На их заседаниях решаются некоторые организационные вопросы, например, о дате пленарного заседания, о повестке дня, об очередности обсуждения вопросов.

Парламент создает различные органы, которые не входят в его структуру, но помогают ему осуществлять его полномочия. К их числу относят ведомства, осуществляющие контроль за бюджетной дисциплиной, за фи-нансовой и хозяйственной деятельностью (счетные палаты, контрольные палаты), парламентские комиссары (омбудсмены) - уполномоченные (ко-миссары парламента) по правам человека, по правам национальных мень-шинств, по охране окружающей среды, по делам вооруженных сил.

Аппарат парламента включает три вида органов и лиц:

1) вспомогательные службы парламента, его палат и комиссий (библиотека, хозяйственная часть);

2) консультанты парламента, обычно работающие в исследовательских службах;

3) личные помощники парламентариев, их референты, секретари. Главная задача парламента - принятие законов. Среди них важнейшее значение имеют основные законы-конституции, поправки к ним, органические законы, ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете.

Парламент избирает, назначает, образует другие органы государства, формируя их целиком или в части. Делает он это самостоятельно или утверждая, давая согласие на кандидатуру, предлагаемые другими высшими органами государства. Полномочия по формированию высших органов власти и должностных лиц разные палаты обычно осуществляют раздельно: у каждой своя компетенция.

В области внешней политики парламент ратифицирует международные договоры или дает согласие президенту на их ратификацию, решает вопрос об использовании вооруженных сил за пределами страны.

Он обладает некоторыми квазисудебными полномочиями: решает вопрос об импичменте (отрешении от должности) президента и некоторых иных должностных лиц (например, в США - федеральных судей), выносит решение о предании суду министров и других высших должностных лиц (Франция, Польша).

Особое значение имеют финансовые и контрольные полномочия парламента. В большинстве стран только он вправе устанавливать материальные обременения государства, устанавливать налоги, принимать государственный бюджет.

Парламент осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства. Контроль парламента может иметь политический характер (выражение недоверия министру) и юридический (деятельность созданных парламентом комиссий по расследованию).

Используются следующие формы контроля за деятельностью исполнительной власти, особенно правительства, министров, подчиненных им структур, хотя контроль может осуществляться и в отношении других органов:

1. Вопросы к правительству, министрам на пленарном заседании парламента (палаты).

2. Дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но не всегда.

3. Интерпелляция, которая используется только в парламентарных республиках и монархиях, а также в некоторых полупрезидентских республиках. Она предусматривает постановку важного вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. По сравнению с вопросом интерпелляция существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения.

4. Постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству (решается голосованием). При вотуме недоверия даже одному министру ответственность может быть коллективной: в отставку уходит все правительство (Дания).

5. Доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности на пленарных заседаниях палат.

6. Парламентские слушания. Эта форма активно используется в президентских и полупрезидентских республиках и крайне редко - в парламентарных государствах.

7. Деятельность парламентских комиссаров (счетные палаты и т.д.) Они не имеют распорядительных полномочий, но делают ежегодные доклады парламенту о состоянии законности, о недостатках в организации управления в соответствующей области, могут обратиться в органы юстиции с требованием возбудить уголовное дело в случаях грубого нарушения закона должностными лицами, а в некоторых странах и сами могут возбуждать такие дела. Иногда они обязаны следить за соблюдением этики поведения должностными лицами.

8. Созыв специальных заседаний парламента для контроля за действиями органов исполнительной власти в особых ситуациях (при введении чрезвычайного положения).

9. Импичмент.

10. Контроль за делегированным законодательством - актами исполнительной власти, изданными по поручению парламента и имеющими силу закона. Такие акты представляются в парламент и иногда подлежат утверждению им в установленный срок (в противном случае они теряют силу). В Германии, например, они представляются в соответствующую постоянную комиссию, которая докладывает о них на пленарном заседании парламента.

Главной формой работы парламента является *сессия*, т.е. промежуток времени, в течение которого периодически созываются пленарные заседания палат, работают постоянные комиссии. Часть остального времени называется парламентскими каникулами, определенный период депутаты работают в своих округах, занимаются изучением законопроектов, подготовкой к слушаниям, заседаниям.

Очередные сессии созываются главой государства либо один раз в год (Англия), либо 2 раза в год. Лишь в отдельных государствах ранее конституции предусматривали 3 сессии (Болгария).

Внеочередная сессия может быть созвана президентом по требованию части депутатов. На ней могут обсуждаться только те вопросы, для которых она созвана.

Для работы парламента и принятия решений необходим определенный *кворум*.

Заседания бывают *открытыми* и *закрытыми*. На открытых может присутствовать публика, но в специально отведенных местах. На закрытых заседаниях присутствуют только его члены и приглашенная публика.

Тема 10 Правительство

1. Понятие и виды правительств
2. Способы формирования правительств
3. Состав и структура правительств
4. Компетенция и ответственность правительств

1. Понятие и виды правительств

Как правило, *правительство* - это коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением. Он возглавляет административную, т.е. исполнительно-распорядительную деятельность в государстве.

Под его руководством находятся государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела и т.д.

Как правило, правительство носит название «совет министров» или «кабинет министров». Встречаются и другие наименования. В Норвегии, Финляндии, Швеции, КНР это - Государственный совет; В Швейцарии - Союзный совет; во Франции - Совет министров (правительство); в РФ, Чехии - Правительство; в ФРГ - Федеральное правительство; в КНДР - Административный совет и др.

Конституционный статус и роль правительства могут быть различны и зависят от особенностей, которые сложились в той или иной стране. Например, в такой классической президентской республике, как США (в некоторых дуалистических монархиях), определение «правительство» неприемлемо, поскольку администрация с общей компетенцией возглавляется здесь не коллегиальным органом, а единолично Президентом. Поэтому говорить о правительстве в США в общепринятом понимании не приходится. Каждый из министров подчинен лично Президенту, кабинет же, объединяющий министров (государственных секретарей) - только консультативный орган: самостоятельные коллегиальные решения он не принимает, а только обсуждает их. Президент не обязан следовать его советам. Решения центральной исполнительной власти общей компетенции принимаются лично Президентом. Поэтому Президент США является Главой государства и главой исполнительной власти (администрации), а не главой правительства.

Правительство осуществляет исполнительную власть в соответствии с конституцией страны, на основе законодательных актов и в некоторых странах даже обычаев. В федеративных государствах действует федеральное (центральное) правительство и правительства субъектов федерации (штатов, кантонов, провинций и т.д.).

Виды правительств. Правительства различаются по партийному составу. Они могут быть однопартийные, многопартийные (коалиционные) и беспартийные.

Однопартийное правительство возможно в тех государствах, где установлена парламентарная или смешанная форма правления. Правительство

образует та из политических партий, которая получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Подобное положение наблюдается в Великобритании, Канаде и в других странах. Однопартийное правительство возможно и в президентских республиках. Президент формирует правительство (кабинет) из представителей своей партии, но, исходя из политических соображений, может включить в него представителей иных политических партий. Однопартийное правительство создается и в тех странах, где конституция или закон разрешают легально действовать лишь одной политической партии. Это страны Африки и Азии (Индонезия, КНДР).

Коалиционное правительство - вид партийного правительства, отличающийся количеством входящих в его состав политических партий. Противоположность однопартийному правительству. Присущ парламентарным формам правления. Образуется по результатам парламентских выборов по соглашению нескольких политических партий, вошедших в парламент, о совместном образовании правительства в условиях, когда ни одна из партий (партийных фракций) самостоятельно создать правительство не может, т.к. не обладает абсолютным большинством депутатских мест в парламенте. Отсутствие решающего веса одной партии в парламенте (нижней палате) вынуждает политические партии идти на компромиссное решение - образование коалиции.

Беспартийное правительство - общее название правительств, создаваемых в трех различных ситуациях. Во-первых, если в стране нет политических партий в силу отсутствия политических традиций (Кувейт, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Султанат Оман и др.) либо политические партии запрещены и находятся на нелегальном положении. Правительство формируется преимущественно из ближайших родственников монарха.

Во-вторых, беспартийные правительства создаются в парламентарной республике или парламентарной монархии в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться об образовании правительства. Возникают парламентский кризис и угроза роспуска парламента. Такое правительство называется служебным (деловым). Оно формируется главой государства на внепартийной основе, т.е. его члены (обычно это заместители министров, чиновники) могут быть беспартийными, могут принадлежать к политическим партиям, но в своей деятельности не должны руководствоваться политикой политических партий, членами которых они являются. Как правило, такое правительство имеет кратковременный характер. Это правительство работает до тех пор, пока не будет сформировано новое правительство. Задача служебного правительства заключается обычно в том, чтобы преодолеть парламентский тупик при формировании правительства, организовать выборы нового состава парламента и нового правительства. Подобные кабинеты формировались в Болгарии (в 1997 г.), Турции (в 1998 г.) и других странах.

В-третьих, особого рода беспартийные правительства создаются военными режимами (Руанда, Центрально-Африканская Республика с 1966 г. по 1979 г. в период правления диктатора Бокассы, Уганда в период 1971-1979 гг. и 1980-1986 гг. и др.). Сохраняя в своих руках политическую власть и главные рычаги управления, военные формируют кабинет профессионалов, который они обязывают проводить в жизнь выработанную ими политику.

В кризисных ситуациях может быть сформировано коалиционное правительство особого рода - правительство *национального единства*. В его состав входят представители влиятельных политических партий, представленных в парламенте, включая оппозиционные. Основная задача правительства национального единства - объединить все силы для преодоления кризисной ситуации в стране (тяжелый экономический кризис, отражение внешней угрозы, послевоенный либо послереволюционный период и т.п.). Подобные правительства создавались неоднократно в Великобритании, после Второй мировой войны в Бельгии, а также имели место в других странах (Греция, Израиль, Ливан).

В зависимости от поддержки правительства со стороны парламента различают правительство *парламентского большинства* и правительство *парламентского меньшинства*. Последнее, обычно формируется партией или коалицией партий, которые, даже вместе не располагая большинством в парламенте, при поддержке одной влиятельной партии или нескольких малочисленных партий получают вотум доверия со стороны парламента. Подобного рода правительство достаточно непрочное, поскольку в любой момент может лишиться поддержки других партий, представленных в парламенте.

Правительство, образованное в соответствии с конституцией, считается *постоянным*, несмотря на то, что смена состава парламента или избрание нового главы государства приводит и к смене правительства. *Временное* правительство формируется не в соответствии с нормами конституции. Оно создается обычно в условиях смены режима. Такое правительство функционировало, например, во Франции в 1944-46 гг. и в 1958 г. Временное правительство зачастую наделяется весьма обширными полномочиями.

2. Способы формирования правительств

Правительства формируются двумя основными способами парламентским и внепарламентским. Эти разновидности определяются формой правления.

Парламентский способ формирования правительства используется в государствах с парламентарной формой правления (парламентарная республика, парламентарная монархи часто в смешанной республике). Право на формирование правительства в этих странах получает та политическая партия или коалиция партий, которая имеет большинство мест в нижней палате парламента страны.

Так, в Великобритании (парламентарной монархии) премьер-министром назначается (автоматически становится) лидер партий, получившей

большинство мест в Палате общин парламента. По его рекомендации Глава государства (монарх) назначает остальных членов правительства. В случае вынесения вотума недоверия правительству, оно должно уйти в отставку.

Утрата лидерства в партии влечет и потерю должности премьер-министра (небезызвестный прецедент с М. Тэтчер).

Порядок формирования правительства в парламентских республиках традиционен (хотя в конституциях единичных стран он закрепляется недостаточно конкретно). В качестве примера можно сослаться на нормы Конституции Италии. Согласно ст. 92 Конституции, Президент Республики назначает Председателя Совета министров (одного из лидеров партий парламентского большинства) и, по его предложению, министров. Правительство, согласно ст. 94 Конституции Италии, Должно получить доверие обеих палат парламента в течение десяти дней после его формирования. Таким образом, юридическое закрепление кандидатуры председателя и состава правительства Италии осуществляется парламентом республики с применением принадлежащего ему важнейшего права - права вынесения вотума доверия.

В ФРГ главу правительства - Федерального канцлера предлагает Бундестагу Федеральный президент после консультаций с лидерами крупнейших партийных фракций. Предложенный Президентом канцлер избирается без обсуждения Бундестагом, после чего назначается на должность Президентом. В случае, если кандидат на пост Федерального канцлера не получает в течение двух туров абсолютного большинства голосов членов Бундестага, Президент может назначить на эту должность кандидата, получившего относительное большинство голосов, или распустить парламент. Министры правительства назначаются и увольняются Президентом по предложению Федерального канцлера. Особенность конституционного права ФРГ в том, что Бундестаг может выразить недоверие не всему правительству или его отдельным членам, а только Федеральному канцлеру и только избрав его приемника. В случае отставки Федерального канцлера в отставку должно уйти и все правительство.

Таким образом, формирование правительства на парламентской основе предполагает, что вначале глава государства назначает главу правительства, который затем формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав. В случае если предлагаемый состав правительства или его глава не получают доверия большинства парламента (или нижней палаты), то возможен роспуск парламента и назначение главой государства служебного правительства на период пока соберется вновь избранный парламент и сформирует Правительство.

Решающее значение при применении парламентской процедуры формирования правительства имеет расстановка политических сил в парламенте, так как правительство образуется по результатам парламентарных выборов.

Парламентский способ формирования правительства многовариантен, с определенными вариациями он применяется в таких странах, как Бельгия,

Нидерланды, Швеция, Швейцария, Япония, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия и др.

Внепарламентский способ формирования правительств используется в президентских республиках, республиках смешанного типа и некоторых формах монархий.

Право на формирование правительства в президентских республиках имеет не парламент, а президент. Правительство формируется по результатам президентских выборов.

В качестве примера внепарламентского способа формирования правительства можно сослаться на нормы Конституции Колумбии 1991 г. (ст. 189, 207). Президент республики как Глава государства и Глава правительства единолично назначает и смещает министров.

В президентских республиках парламент все же принимает участие в формировании центральной исполнительной власти. Президент США возглавляет всю структуру органов исполнительной власти. Должность премьер-министра в США не предусмотрена. Кабинет состоит из глав департаментов, которые назначаются Президентом «по совету и с согласия» Сената. В соответствии с Конституцией США Сенат должен одобрить назначения Президента на высшие государственные должности большинством в 2/3 голосов. Политическая практика США показывает, что отказов в одобрении со стороны Сената практически не бывает, даже в ситуации, когда большинство в парламенте принадлежит к одной партии, а Президент к другой.

В республиках смешанного типа, в которых сочетаются элементы президентской и парламентской республик, порядок формирования правительства сочетает элементы парламентского и внепарламентского методов. Так, ст. 8 Конституции Франции 1958 г. закрепляет нормы о том, что Президент Республики назначает премьер-министра - главу правительства. Это его личное право. По предложению премьер-министра Президент назначает других членов правительства и прекращает их полномочия. Однако, согласно ст. 20 Конституции Франции, правительство несет ответственность не только перед Президентом, но и перед парламентом на условиях ст. 49 и 50 Конституции. Для формирования и нормальной работы правительство нуждается в доверии Национального собрания (нижней палаты парламента). Решение премьер-министра об отставке правительства должно быть связано с выражением недоверия Национального собрания правительству.

Зарубежной практике известны уникальные способы формирования правительства. В частности, в Израиле после принятия Основного закона «О правительстве» 1992 г. и до отмены его в конце 1998 г. глава правительства - премьер-министр избирался всеобщим прямым голосованием. Кандидат на пост премьер-министра выдвигался как гражданами (50 тыс.), так и политическими партиями и блоками. Однако новый Основной закон «О правительстве» от 7 марта 2001 г. вновь вернулся к избранию главы правительства парламентским путем. Премьер-министр самостоятельно формирует правительство, состав которого утверждается Кнессетом (парламентом Израиля).

3. Состав и структура правительств

Состав правительства, с точки зрения перечня должностных лиц, в различных странах неодинаков. В его состав входят глава правительства, члены правительства. В монархических государствах в состав правительства может входить глава государства - монарх. Так, ст. 42 Конституции Королевства Нидерландов устанавливает: «правительство состоит из короля и министров».

Правительство возглавляет глава правительства.

Глава правительства - это руководитель коллегиального органа исполнительной власти в государстве. В разных странах глава правительства может именоваться по-разному: премьер-министр в Великобритании, Канаде, Нидерландах, во Франции, Греции и других странах; председатель Совета министров - в Италии, Испании; государственный министр - в Люксембурге, Норвегии; федеральный канцлер в ФРГ, Австрии.

Глава правительства в современных государствах является центральной политической фигурой и обладает широкими полномочиями. Он возглавляет правительство, осуществляет назначения и смещения членов правительства. Министры находятся в непосредственном подчинении главе правительства. Он подписывает все акты правительства, любое заявление премьер-министра считается официальным и не может критиковаться членами правительства. В случае непреодолимых разногласий между главой правительства и его министром, последний должен уйти в отставку. При принятии решений мнение премьера является определяющим. В Конституции Италии (ст. 95) закреплено, что «председатель Совета министров поддерживает единство политического и административного направления, поощряя и координируя деятельность министров».

Глава правительства играет главную роль в разработке политической линии правительства, персонально отвечает за политику, проводимую правительством, располагает правом единолично принимать решения по важнейшим государственным вопросам в пределах своей компетенции. Так, в соответствии с Основным Законом ФРГ Федеральный канцлер определяет основную линию всей внутренней и внешней политики страны. Члены правительства несут ответственность перед Федеральным канцлером.

В правовой литературе выделяется институт *административного премьера*. Так называется должность премьер-министра в ряде президентских республик. Административный премьер не определяет политику государства, эту функцию осуществляет президент, он лишь ведет оперативной деятельностью правительства и ведет его неофициальные заседания. Учреждение поста административного премьера позволяет возложить ответственность за деятельность правительства на него, оставляя при этом в неприкосновенности положение фактического руководителя правительства - президента.

Возрастанию роли руководителя исполнительной власти во многом способствует создание при главе правительства специального *вспомогательного аппарата*, нередко образуемого на внеконституционной

основе. Активна деятельность аппарата при премьер-министре Великобритании - секретариата Кабинета правительства, ведомства Федерального канцлера ФРГ, секретариата премьер-министра Японии и т.д. Эти органы занимаются координацией деятельности ведомств и учреждений, готовят проекты правительственных документов, контролируют их исполнение, разрабатывают рекомендации для главы правительства по всем направлениям политики. Практически все органы и службы такого рода формально относятся к числу вспомогательных при правительственной власти. То обстоятельство, что они функционируют при главе правительства на правах его личного аппарата, позволяет избавить их от парламентского контроля и воздействия общественного мнения. Нередко личные советники оказывают весьма существенное влияние на решения, принимаемые главой исполнительной власти.

Члены правительства - это министры, министры без портфеля, государственные министры, государственные секретари, старшие министры, парламентские секретари.

Министр (в переводе с латинского «слуга») - это родовое название руководителей наиболее важных органов государственного управления, входящих в состав правительства. Иными словами, министр - должностное лицо государства, член правительства, возглавляющий отраслевое министерство.

Министр без портфеля - наименование министра, включенного в состав правительства, но не назначенного руководителем конкретного министерства, а занимающегося определенными вопросами по поручению правительства либо его главы, имеющего права решающего голоса на заседаниях правительства.

Государственный министр - его статус различен. В Венгрии, Швеции - это глава правительства. В Японии статус государственного министра идентичен статусу министра без портфеля. Во Франции, Португалии государственный министр возглавляет наиболее важные департаменты и координирует деятельность некоторых смежных министерств. В Великобритании государственный министр является заместителем министра соответствующего министерства и руководителем крупных подразделений в структуре министерств, так называемый «старший министр».

Государственный секретарь - высший государственный чиновник. В США возглавляет внешнеполитическое ведомство (аналог министра иностранных дел в других странах). В Великобритании так именуются главы ряда ведомств, таких как внутренних дел, обороны, по делам Шотландии и др. В Бельгии государственные секретари являются заместителями министров. А в некоторых странах Латинской Америки так называют всех министров.

Парламентские секретари, или младшие министры, - обеспечивают связь министра с парламентом. Функционируют в основном в странах англосаксонского права как правило с парламентарной формой правления. В настоящее время эта категория министров имеется в составе правительства Великобритании.

Следует отметить, что структура и состава правительств очень разнообразны и порой четко законодательно не регулируются (например, в Великобритании; Канаде, Австралии и др.). Согласно Основному закону «О правительстве» в Израиле, число членов правительства не должно быть менее 8 и более 18. В таких странах как ФРГ, Италия, Франция, в состав правительства входят все главы центральных ведомств (министры, главы департаментов, государственные секретари), хотя в конституциях это не оговаривается.

В других странах, напротив, состав и структура органов исполнительной власти строго регулируется законом (например, в Испании, Швейцарии, Польше). Согласно Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. (ч. 1 ст. 175), Союзный совет-правительство, неизменно с 1848 г., состоит из 7 членов, избираемых сроком на 4 года.

Нередко в составе правительств создаются более узкие структуры, которые могут выполнять некоторые полномочия правительства. Существуют четыре формы таких органов:

1) в некоторых странах с влиянием англосаксонского права (Великобритания, Индия) различаются *правительство и кабинет*. Правительство включает всех министров, вследствие чего имеет очень широкий состав. Однако правительство не собирается в полном составе как особый орган. Заседает и правит страной кабинет, как правило, включающий около 20 министров, которые отбираются премьер-министром и приглашаются им в свою резиденцию не заседания обычно раз в неделю;

2) в некоторых странах континентального права (Франция) различают *совет министров и совет кабинета*. Заседания совета министров – это официальные заседания правительства, находящиеся под председательством президента, на них принимаются наиболее важные решения. Заседания совета кабинета проходят под председательством премьер-министра, обычно по особому поручению президента, на них рассматриваются оперативные вопросы;

3) в странах социализма нередко создается особый орган, принимающий решения по многим важным вопросам, относящимся к компетенции правительства - *президиум* (бюро);

4) в некоторых случаях в составе правительства создаются *межведомственные комитеты или комиссии*, объединяющие группы родственных министров, им делегируются полномочия по решению отдельных вопросов компетенции правительства.

Нередко к кандидатам на пост министров конституции предъявляются определенные *требования*. Это может быть *принадлежность к гражданству* соответствующей страны по рождению (Финляндия, Мексика, Катар, Парагвай, Эквадор). Натурализованные граждане имеют возможность занять пост министра лишь по прошествии определенного срока после натурализации (как правило, этот срок составляет 10 лет). Встречаются *возрастные требования*. Так, Конституция Бразилии содержит требование достижения 21 года, Конституция Азербайджана не моложе 25 лет, Норвегии, Мексики - не моложе

30 лет. Может быть введен *образовательный ценз*. Наличие высшего образования требует от кандидата в члены правительства Конституция Азербайджана. Встречаются *моральные цензы*. Конституция Финляндии 1999г. закрепляет: «что министрами могут быть граждане Финляндии по рождению, известные своим опытом и честностью» (ч.1 пар. 60). Конституция Японии предусматривает, что «премьер-министр и другие государственные министры должны быть гражданскими лицами» (ст. 66). По Конституции Бельгии 1994 г. «никто из членов королевской фамилии может быть министром» (ст. 98).

Нередко в силу норм конституции или в силу сложившегося обычая в правительстве обязательно представительство определенных географических районов страны (Индия), религиозных общин (Ливан), этнических групп. В Канаде в правительстве должны быть представлены все или подавляющее большинство субъектов федерации, основные языковые группы (английская и французская) и Церкви (Протестантская, Католическая). Подобные требования содержатся и в законодательстве других стран (Швейцария, Бельгия).

Одно из важнейших требований, предъявляемых к членам правительства, связано с осуществлением депутатского мандата. В конституционном праве существует несколько основных подходов в вопросе о совместимости или несовместимости поста министра с депутатским мандатом.

В первой группе стран, к которым следует отнести США, Францию, Норвегию, Нидерланды, Болгарию и некоторые другие страны, установлено, что участие в правительстве несовместимо с осуществлением парламентского мандата.

В странах, где решающую роль в формировании правительства играет руководство партий, контролирующее большинство мест в парламенте, такое совмещение допустимо (Великобритания, Австралия, Ирландия, Индия, Новая Зеландия, Египет и др.). Так, члены Совета министров Индии должны быть членами парламента, если министр назначен не из числа парламентариев, ему необходимо в течение шести месяцев избраться в парламент, в противном случае он утратит должность. Не менее 50% министров правительства Израиля должны быть членами Кнессета. Такое совмещение допустимо в Испании, Австрии.

Правительство может действовать в полном составе либо представлять собой более узкую коллегию. Например, в Великобритании, Австралии, Индии, Новой Зеландии этот узкий круг лиц именуется «кабинетом». В Великобритании в состав Кабинета кроме премьер-министра (официальное наименование этой должности - первый лорд казначейства) входят лорд-канцлер (председатель Палаты лордов), канцлер казначейства (министр финансов), государственные секретари внутренних дел, обороны, а также министры без портфеля (обычный состав 20-30 членов). Состав Кабинета определяется премьер-министром, который может не только вводить в состав Кабинета тех или иных министров, но и определять его численность. Кабинет действует на основе конституционного обычая.

В отдельных странах учреждается орган, по своему составу еще более узкий, чем кабинет. В Великобритании это так называемый «внутренний кабинет», в США «кухонный кабинет». Они представляют собой очень узкие коллегии (3-5 человек), состоящие из лиц, наиболее приближенных к правительству или президенту. Кабинет не издает никаких нормативных актов, но он определяет и направляет всю правительственную политику, его решения носят характер политической директивы.

4. Компетенция и ответственность правительств

В зарубежном конституционном законодательстве нет единого подхода к определению полномочий правительства. Однако можно констатировать, что объем полномочий во многом зависит от формы правления, от того, какой субъект власти доминирует в политической системе страны. В большинстве конституций *полномочия правительства* определены самым общим образом. Например, французская конституция гласит: «Правительство определяет и проводит политику нации. Оно также распоряжается администрацией и вооруженными силами». Наиболее развернуто полномочия правительства перечислялись в советских конституциях.

Полномочия в сфере политического руководства включают планирование и реализация внутренней и внешней политики государства;

Полномочия в сфере управления чрезвычайно широки и являются основной группой полномочий правительства: координирует, согласовывает и направляет деятельность всех министерств, входящих в его состав. Правительство производит назначения на высшие, средние и прочие гражданские и военные должности, иногда эти функции поделены между ним и главой государства. Правительство обладает правом контролировать деятельность практически всех государственных служащих и наказывать их за должностные правонарушения. В ряде стран существует административная юстиция, и действия государственных служащих могут быть обжалованы в административных судах, трибуналах.

Полномочия в законодательной сфере состоят из двух, элементов: имеют собственную регламентарную власть и издают акты нормативного характера, издают делегированные акты. В большинстве стран правительства в лице главы обладают правом законодательной инициативы. Разработка и принятие бюджета принадлежит правительству. Так, например, по французской конституции (ст.47), если парламент в течение 70 дней не утверждает финансовый законопроект, то он вводится в действие путем издания акта правительства (ордонанса).

Внешиполитические полномочия правительства: ведет международные переговоры, подписывает соглашения и договоры, причем глава правительства и некоторые другие представители исполнительной власти (министр иностранных дел) имеют право подписывать договоры и соглашения в силу занимаемой должности, часто без наличия специальных мандатов или предоставления специальных полномочий. Правительство ведает вопросами

войны и мира, т.к. в его ведении находятся вооруженные силы, а министр является его членом.

Чрезвычайные полномочия правительства обычно закрепляются в специальных актах и сводятся к тому, что если возникают какие-то экстраординарные события, то правительство может объявить военное положение, чрезвычайное положение и всю полноту власти сосредоточить в своих руках.

В некоторых странах не глава государства, а именно правительство принимает решения об отсрочке наказания, его смягчении, решение об амнистии. В некоторых странах ряд законов контрассигнуется премьер-министром (Япония).

Как правило, основными полномочиями правительства являются управление общими делами государства, реализация законодательных актов, руководство деятельностью министерств и ведомств. Правительство, таким образом, осуществляет текущее управление страной, решает все важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

Наиболее значимые решения правительств получают форму нормативных правовых актов. Они имеют различное наименование в зарубежных странах и носят подзаконный характер. Во Франции правительство издает ордонансы и декреты, США - исполнительные приказы Президента.

Те акты, которыми реализуются непосредственно конституционные полномочия правительства, имеют ту же силу, что и закон. При этом следует иметь в виду, что правительство может получить дополнительные права на основе делегирования ему полномочий парламентом.

В законодательстве зарубежных стран закрепляется *политическая и юридическая ответственность правительства*. В первом случае речь идет об ответственности перед Главой государства или парламентом (так называемая ответственность за политику), во втором - об ответственности за правонарушения.

В качестве примера *политической* ответственности перед парламентом можно назвать такие часто используемые формы, как отказ в доверии и вотум недоверия, ответственность за исполнение бюджета.

Политическая ответственность правительства или его членов перед Главой государства может выражаться в освобождении члена правительства от должности. Политическая ответственность перед премьер-министром также выражается в требовании премьера к министру подать в отставку в случае разногласий по принципиальным вопросам.

Министры несут солидарную (коллективную) ответственность за политику правительства и индивидуальную - за положение дел в своем министерстве (ведомстве).

Юридическая ответственность за совершенные правонарушения может быть уголовной и гражданской (возмещение материального ущерба, нанесенного противоправными действиями членом правительства). Юридическая ответственность - ответственность только личная. В одних

странах возможен импичмент, в других - парламент только предъявляет обвинение (Польша, Франция).

При совершении правонарушения членом правительства он может быть в соответствии с установленной процедурой привлечен к ответственности, вплоть до уголовной. Однако в некоторых странах для лишения иммунитета члена правительства необходимо соответствующее решение парламента.

Тема 11. Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах

1. Общая характеристика судебной власти, принципы организации и деятельности судебных органов
2. Система судебных органов
3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора), органы конституционного контроля (надзора)

1 Общая характеристика судебной власти, принципы организации и деятельности судебных органов

Судебная власть - в соответствии с теорией разделения властей самостоятельная и независимая сфера публичной власти. Судебная власть - самостоятельная ветвь государственной власти, субъектом которой является суд, занимающий особое место в системе государственных органов и реализующий свои функции в особой процессуальной форме. Самостоятельность и независимость судебной власти не стоит понимать так, будто она никак не зависит от двух других ветвей власти. Законодательная власть определяет структуру судебной системы, компетенцию судов, статус судей и др. она участвует в формировании судейского корпуса. В некоторых странах от исполнительной власти зависит создание надлежащих условий для работы судов, подготовка кадров для замещения судейских должностей и ряд других организационных вопросов. Во многих государствах назначение на судебные должности производит глава государства (президент или монарх).

Полномочия судебной власти:

- по осуществлению правосудия, т.е. полномочий по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел (споров) в порядке, установленном процессуальным законом;
- полномочий по обязательному толкованию норм права (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд США);
- нормотворческих полномочий (создание судебных прецедентов судами в англосаксонских странах);
- контрольных полномочий (например, проверка законности ареста или задержания, деятельности государственных органов, осуществляющих перечисленные полномочия);
- второстепенных полномочий (установление фактов, регистрация корпораций в некоторых странах и др.).

Полномочия судебной власти подразделяются на *основные (исключительные)* - по осуществлению правосудия и *вспомогательные*. Деятельность судов по рассмотрению конфликтов, споров, по применению законов в отношении виновных лиц именуется *правосудием*, т.е. реализация судом законов, деятельность суда - это и есть правосудие.

Если законодательная власть осуществляется парламентом, исполнительная - правительством, то судебные полномочия, судебная власть осуществляются не каким-либо единственным судом, а всей системой судов в совокупности.

Судебная власть имеет *следующие функции*: функцию наказания (кары) за нарушение государственных предписаний; функцию рассмотрения споров и конфликтов между государством и гражданином; функцию разрешения споров между государственными структурами, в которых отдельный человек не фигурирует.

Принципы правосудия закрепляются в конституциях или специальных законах. Большинство конституций перечисляют суды и закрепляют порядок их формирования. Но для всех судов характерен один и тот же набор принципов, которыми они руководствуются в своей работе. К числу этих *принципов* относятся:

- независимость суда (ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело; судьи решают дело на основе закона и личного убеждения);

- коллегиальность при рассмотрении дел (мировой, полицейский, иной судья единолично может рассматривать лишь мелкие правонарушения);

- профессионализм судей, которые рассматривают большинство уголовных, гражданских и прочих дел;

- право на обжалование решений (возможность обжалования и пересмотра судебного решения путем апелляции (повторное рассмотрение дела по существу по процедуре первой инстанции), кассации (проверка выполнения закона судом), ревизии, которая сочетает черты апелляции и кассации (при ревизии можно не только проверять законность и обоснованность решения нижестоящего суда, но и вернуть дело на новое рассмотрение, как при кассации). В англосаксонской системе применяется только апелляция, в большинстве континентальных стран Европы - и апелляция (вторая инстанция), и кассация (третья инстанция), в Австрии, Германии - апелляция и ревизия);

- гласность при рассмотрении абсолютного большинства дел (т.е. открытый, публичный суд. Закрытые заседания проводятся, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, интимные отношения сторон);

- равноправие сторон в процессе и состязательность при рассмотрении дел.

Конституция закрепляет некоторые особые принципы в сфере уголовного процесса - гарантии правосудия, поскольку именно в уголовном процессе судебное, т.е. государственное, принуждение проявляется особенно жестко.

К их числу относятся: право обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, которые решают вопрос о его виновности или невиновности; право пользоваться помощью адвоката с момента задержания или ареста (в подавляющем большинстве стран - с момента задержания); право на бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях; презумпция невиновности: каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда; никто не может быть осужден повторно за одно и то же преступление; при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона; закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2 Система судебных органов

Совокупность всех судов данного государства, имеющих общие задачи, связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия составляет *судебную систему*. Основу структуры судебной системы составляют суды.

Суд - орган государства, осуществляющий правосудие в форме рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских, административных и некоторых иных категорий дел в установленном законом данного государства процессуальном порядке. Суды делятся на *обычные* и *чрезвычайные*, создание последних прямо запрещается почти всеми современными конституциями.

Обычные суды подразделяются на *суды общей компетенции* и *специализированные*: военные (военные трибуналы), арбитражные (торговые, хозяйственные), таможенные, налоговые (финансовые), по трудовым спорам и т.п.

Особыми разновидностями судов являются *конституционные* и *административные суды*. В некоторых странах создаются суды для рассмотрения дел о конституционной ответственности высших должностных лиц (Высокий суд правосудия и Суд правосудия республики во Франции, Государственный трибунал в Польше).

Конституционный суд - орган, специально создаваемый в качестве отдельной ветви юстиции для разрешения споров на основе конституции вне существующих ветвей обычной и административной юстиции и независимый от других органов государственной власти. Чаще всего конституционные суды создаются в странах, придерживающихся европейской модели конституционного контроля. Конституции государств, где созданы и действуют конституционные суды, детально регламентируют компетенцию, порядок формирования и даже численность конституционных судов, и соответствующие нормы зачастую выделены в отдельный раздел конституции (принципы организации конституционных судов конкретизируются законами, причем нередко конституционными или органическими). Эта особенность обусловлена особой ролью конституционных судов. Вынося положения,

посвященные конституционному суду, в отдельную главу, законодатель тем самым подчеркивает, что конституционный суд стоит вне трех ветвей власти.

Действующими конституциями предусмотрены две процедуры формирования конституционного суда: 1) парламентская - судьи избираются только парламентом (ФРГ); 2) смешанная - суды формируются высшими государственными органами, представляющими различные ветви власти (парламент принимает лишь частичное участие) и действующие при этом самостоятельно либо совместно.

Помимо конституционного контроля на конституционный суд возлагаются и другие функции: наблюдение за правильностью проведения референдума, объявление их результатов (ст.144 Конституции Румынии 1991г.); рассмотрение конфликтов по вопросам компетенции между центральными и областными органами (ст.161 Конституции Испании 1978г.); рассмотрение по существу обвинений, выдвинутых парламентом против президента республики (ст.135 Конституции Италии 1947г.); объявление неконституционными политических партий (ст.149 Конституции Болгарии 1991г.); толкование конституций и представление заключений высшим органам государства по конституционным вопросам, а в некоторых странах и толкование обычных законов (ст.124 Конституции Албании 1998г., ст.109 Конституции Узбекистана).

Административные суды (специальные суды особого рода), рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан. Эти суды иногда образуются при министерствах, других органах управления, но обычно составляют целостную систему: во Франции, Швеции, других странах имеются верховные административные суды (во Франции - Государственный совет), административные суды крупных территориальных округов (в ряде случаев они совпадают с административно-территориальным делением страны, с границами областей, провинций), низовые административные суды.

В отдельных странах существуют также *религиозные суды*: шариата - в мусульманских государствах (Иран, Пакистан, Судан). Суды обычного права (страны тропической Африки и Океании). - племенные суды, в которых участвуют вожди, старейшины. Они рассматривают споры между соседями, споры об использовании земли, лесов, пастбищ, некоторые вопросы семейного права на основе обычаев племени.

В унитарных государствах обычно существует единая система общих судов. В государствах с федеративным устройством суды делятся на *федеративные* и *суды субъектов федерации*. В федеративном государстве может быть единая система (например, Канада), но возможна и отдельная система федеральных судов, и отдельная система судов субъектов федерации (например, в США во главе с верховными судами штатов, хотя в конечном счете, в том числе и для верховных судов штатов, окончательной инстанцией является Верховный суд США). Если существует «двойная система», то федеральные суды применяют только федеральные законы, суды же штатов - и

федеральные законы, и законы субъектов федерации (разумеется, своего штата).

Суды делятся также *по инстанциям*: суды первой инстанции, апелляциянные, кассационные и надзорные; *по территориальному уровню*: районные (городские), окружные и верховные.

В странах англосаксонской правовой системы суды образуют единую систему, в которой различные ветви замыкаются на единый Верховный Суд. В континентальной Европе определяется тенденция к полисистемности: создаются несколько независимых друг от друга систем общих и специализированных судов во главе со своими высшими судами. В странах с романской правовой системой наряду с системой судов общей юрисдикции создается отдельная система административной юстиции, возглавляемая органом, который обычно именуется государственным Советом и осуществляет некоторые иные функции (Франция, Италия) либо Верховным административным судом (Швеция).

Военные суды во многих государствах в мирное время не создаются, а там, где существуют, образуют особую ветвь судов общей юрисдикции. То же можно сказать и о специальных судах (семейные, трудовые, финансовые).

К органам судебной власти относят и счетные палаты. Существуют также *органы досудебного разбирательства*, например медиаторы консилиаторы (посредники, примирители) во Франции, Италии. Они обычно назначаются муниципалитетами из числа отставных государственных служащих, знакомых с основами права, и решают мелкие споры между соседями, вопросы арендной платы и др.

Суды формируются различными способами. Во многих штатах США судьи избираются гражданами. В странах тоталитарного социализма судьи низших судов также избираются гражданами или представительными органами, а высшестоящих - представительными органами (например, областные суды) - областными советами. В большинстве стран судьи назначаются, но в высших судах обычно это происходит при участии различных ветвей власти. В США Верховный суд назначается президентом с согласия сената, в Японии - императором по представлению кабинета министров (главный судья) и кабинетом (остальные судьи). В Италии и Франции судьи назначаются по конкурсу органами судейского самоуправления - верховными советами магистратуры, в Великобритании - лордом-канцлером (по существу, министром юстиции) без конкурса, но по совету состоящей при нем комиссии (ее состав не оглашается).

В странах с романо-германской правовой системой судьи, прокуроры, следователи объединяются общим понятием *магистратуры*. Многие из служащих судов в том или ином качестве могут участвовать в судебном процессе (например, прокуроры, поддерживающие обвинение, секретари, ведущие протоколы заседаний), но главная роль в судебном заседании принадлежит судье (судьям), если даже народные заседатели имеют равные с судьей процессуальные права.

Должностным лицом государства, носителем судебной власти является *судья*, т.е. лицо, наделенное в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе. Судьи обладают единым статусом, закрепленным законодательством государства, и различаются только полномочиями и компетенцией: несменяемость, независимость, подчинение только закону, беспартийность (судьи не могут состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях, забастовках), несовместимость должностей, исключение родственных связей.

Важнейшим положением статуса судей является принцип *несменяемости*. Это означает, что судья не может быть смещен с должности досрочно, до наступления установленного законом предельного возраста, за исключением случаев, когда он совершил преступление или недостойно вел себя. *Судьи независимы и подчиняются только закону*. Признаются принципы их деполитизации и департизации. Как правило, судьи не могут состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях забастовках. На судей распространяется принцип несовместимости должностей: они не могут заниматься другой оплачиваемой работой торговой и промышленной деятельностью. В судебных учреждениях исключаются родственные связи. Закон устанавливает, что вознаграждение судей не может быть уменьшено во время пребывания их в должности.

Судьи назначаются либо пожизненно, но практически занимают должность до достижения определенного возраста (в Великобритании они обязаны подать в отставку по достижении 72 лет, в Японии - 65), либо на определенный срок (обычно первый раз на срок в пять-десять лет, а второй раз - пожизненно). В странах тоталитарного социализма судья избирается на определенный срок, как правило, на пять лет.

К судье предъявляются высокие требования, что связано с предоставленными ему полномочиями, в том числе по решению судеб людей. Судья должен отвечать профессиональным требованиям (высшее юридическое образование и, как правило, определенный стаж работы на других юридических должностях), обладать высокими моральными качествами (не только отсутствие судимости, но и незапятнанная репутация), иметь определенный жизненный опыт (обычно в законе предусматривается повышенный возраст для занятия должности судьи).

Повышенный возраст судей иногда определяется законом (по конституции Украины - не менее 25 лет), в отдельных случаях - обыкновениями (во Франции не принято назначать судьей лицо моложе 40 лет). В некоторых странах предусмотрена необходимость для занятия должности судьи пройти предварительные ступени. В Германии после окончания юридического высшего учебного заведения и сдачи государственного (теоретического) экзамена кандидат на судейскую должность проходит длительную стажировку в суде, обычно на канцелярских должностях, на должности следователя и т.д. После этого нужно сдать практический экзамен перед судьями и другими

судейскими работниками. Сдавшим экзамен присваивается звание судьи, но должность судьи не предоставляется: лицо лишь включается в список кандидатов на такую должность (списки ведутся федеральным министерством юстиции, а также министерствами юстиции земель для замещения судейских мест в судах земель) и должно находиться определенное время на другой работе в органах юстиции.

Число судей в тех или иных судебных учреждениях может сильно различаться. В штате районных, межмуниципальных судов, судов судебных округов, рассматривающих дела по первой инстанции, может быть до 10 и более судей, в каждом из пяти федеральных судов юстиции в Германии работает в среднем 21 судья, в Верховном суде США - 9 судей, Японии - 15, Индии - 17.

Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение преступлений, за недостойное, порочащее поведение, но делается это в особом порядке - органами судейского самоуправления или при их участии. Возбуждение уголовных дел, поддержание обвинения, представительство интересов государства в судебном процессе осуществляет прокурор, а производство предварительного следствия осуществляет следователь. Правовой статус прокуроров и следователей также определяет законодательство того или иного государства.

Народные заседатели в социалистических странах избираются на собраниях граждан по месту работы открытым голосованием. Ассизы, шеффены, присяжные заседатели (в ряде стран не старше 70 лет) подбираются муниципальными советами из среды достойных граждан, составляется их общий список, а затем по жребию они участвуют в судебных заседаниях. Подбор присяжных для рассмотрения конкретного дела может быть осуществлен и иначе: по решению судьи, согласованному со сторонами в судебном процессе.

Прокуроры и судебные следователи в одних странах назначаются в том же порядке, что и судьи, но не пожизненно, в других странах - в порядке строгой централизации и подчиненности (в странах тоталитарного социализма и некоторых постсоциалистических странах - генеральным или главным прокурором).

Прокуратура занимается уголовным преследованием лиц, совершивших преступления. Действуя как представитель государства, она поддерживает публичное обвинение в суде (в делах частного обвинения прокуратура не участвует), осуществляет надзор за местами заключения, в странах тоталитарного социализма осуществляет общий надзор за законностью. Иногда прокуратура существует при министерстве юстиции (например, в США обязанности генерального прокурора возложены на министра юстиции), но бывает выделена в отдельную систему, подотчетную парламенту или президенту либо обоим этим органам (Испания, Италия, Украина и др.). В некоторых странах прокуроры состоят при судах и не образуют единой иерархической системы (Франция). В ряде государств органов прокуратуры

вообще не существует (Великобритания) и функции прокуроров выполняет адвокатский корпус, а в важных делах участвует директор публичных преследований.

Следователи могут быть подчинены прокурорам и входить с ними в единую систему, состоять при судах (так называемые следственные судьи) или составлять отдельную систему, возглавляемую органом типа следственного комитета.

Адвокатура - независимая и самоуправляющаяся организация. Коллегии адвокатуры состоят при окружных и высших судах. В странах тоталитарного социализма, постсоциалистических государствах это единая организация, хотя и в англосаксонских странах существуют, например, общегосударственные объединения адвокатов высшей квалификации. В некоторых западных странах адвокатура считается не организацией частного права, а публичной корпорацией и как таковая действует под контролем министерства юстиции.

3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора), органы конституционного контроля (надзора)

Контроль - это система отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменить акты подконтрольного органа.

Надзор - система отношений, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и может только приостановить действие его акта, но отменить или исправить акт может только сам поднадзорный орган.

Конституционный контроль - это форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти и общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных для участия в осуществлении публичной власти. Конституционный контроль возможен только там, где действует писаное право (писанные конституции в том числе), положения которой обладают более высокой юридической силой по сравнению с любыми национальными и местными правовыми положениями.

Особенность конституционного контроля в некоторых мусульманских странах заключается в том, что и законы и другие акты проверяются на соответствие не только конституции, но и священным книгам, Корану.

Объектами конституционного контроля в зарубежных странах являются:

- обыкновенные законы,
- внутригосударственные договоры,
- акты исполнительной власти,
- соответствие национальных законов международным договорам,
- проекты международных договоров или подписанные международные договоры до их вступления в силу,
- расхождения между действующим международным договором и конституцией,

- акты и действия общественных объединений, на которых государство возложило определенные властные функции,
- создание и деятельность политических, общественных объединений и прежде всего политических партий.

Выделяют следующие *виды конституционного контроля*:

- централизованный - осуществляется специально созданными органами, действующими вне обычной судебной системы и диффузный - проверка осуществляется каждым судом в стране или судьей (присуще американской модели конституционного контроля);

- внутренний - проверка осуществляется при разработке акта и внешний - проверка проводится другим органом (в науке конституционного права под конституционным контролем понимается именно внешний конституционный контроль);

- обязательный - проверка проводится в обязательном порядке в силу предписаний закона (имеет смысл, когда проводится в предварительном порядке и носит централизованный характер) и факультативный - проверка осуществляется по запросу установленного конституцией или законом субъекта;

- предварительный - проводится до вступления в силу акта и последующий - проводится в отношении действующих актов;

- формальный - проверка акта на соответствие конституции с точки зрения требуемой формы акта, правомочности органа, его издавшего и процедуры его принятия и материальный - проверка акта по существу, рассмотрение материального соответствия конституции (оба вида содержатся в ст.152 Конституции Украины 1996 г.);

- абстрактный - проверка акта по самому факту несоответствия нормы, вне связи с конкретным делом, абстрактный контроль может быть предварительным и последующим (ст.100 Конституции Армении 1995 г.) и конкретный - проверка в связи с конкретным делом (п.1 ст.189 Конституции Швейцарии 1999 г.). В случае абстрактного конституционного контроля в конституционный суд могут обращаться различные органы власти, иногда группы парламентариев, но никогда частные лица. При конкретном конституционном контроле в конституционный суд могут обращаться частные лица (с конституционной жалобой) и государственные органы (прежде всего суды), рассматривающие конкретное дело;

- полный - охватывает всю систему общественных отношений и частичный - распространяется лишь на определенные сферы общественных отношений, защите подлежат не все урегулированные конституцией отношения (ст.148 Конституции Турции 1982 г.);

- консультативный - проверка акта на соответствие конституции, при которой решение органа конституционного контроля не имеет обязательного характера (абз.3 ст.107 Конституции Литвы 1992 г.) и постановляющий - решение органа конституционного контроля носит обязательный характер (п1. ст.164 Конституции Испании 1978 г.);

- имеющий обратную силу - решение имеет обратную силу и акт или норма, признанные неконституционными, считаются недействительными с момента их издания или вступления в силу (п. 2 ст. 127 Конституции Словакии 1992 г.) и не имеющий обратной силы и действующий на будущее - решение о неконституционности действительно только на будущее, а все прежние последствия действия акта или нормы остаются в силе (ч. 5 ст. 153 Конституции Турции 1982 г., ч. 2.ст. 145 Конституции Румынии 1991 г.).

В зависимости от конституционных решений органами могут быть:

1) глава государства, Парламент, Правительство, Суды общей юрисдикции. Административные суды, которые осуществляют конституционный контроль либо специально наряду с другими своими функциями, либо в ходе осуществления других своих функций;

2) специализированные органы конституционного контроля, которые бывают либо судебными, либо квазисудебными (частично) - конституционный суд Российской Федерации, Конституционный Совет во Франции.

Политический контроль осуществляется правительством, парламентом.

Судебный контроль имеет две разновидности:

1) американская система, при которой конституционность законов и других актов проверяют суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел, если суд признает закон неконституционным, то дело доходит до Верховного суда, решения которого по вопросу о конституционности закона обязательны для всех судов. Неконституционный закон лишается судебной защиты: формально действуя, он утрачивает юридическую силу. Если в США, Японии, Норвегии конституционность закона вправе проверять любой суд, то в некоторых странах (Индия, Австралия) это может делать только Верховный суд и после того, как дело поступит к нему на рассмотрение;

2) европейская система предполагает создание квазисудебных органов конституционного контроля (Франция).

Иногда выделяют смешанную модель конституционного контроля - структура органов конституционного контроля сочетает элементы различных систем (американской и европейской моделей). Контроль осуществляется различными органами в отношении различных актов, имеющих различное происхождение (ст.100 Конституции Греции 1975 г.).

Тема 12 Конституционные основы местного управления и самоуправления

1. Понятие и сущность местного самоуправления и управления
2. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах
3. Органы местного самоуправления, их компетенция

1. Понятие местного управления и самоуправления

Местное управление представляет собой деятельность соответствующих субъектов власти (специально назначенных центральной властью представители в местные органы, формируемые населением, и др.) по решению вопросов местной жизни на основе конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

Местное управление - управление делами местного значения, осуществляемое органами и должностными лицами, назначенными центральными или иными вышестоящими государственными органами и подотчетными последним (комиссарами Республики во Франции, префектами административных округов в г. Москве), либо исполнительными органами, избираемыми непосредственно населением (мэрами, исполнительными комитетами, старостами). Следовательно, местное управление, во-первых, деятельность по руководству местными делами, а во-вторых, органы, назначаемые центральной властью.

Таким образом, наряду с местным управлением следует выделять местное самоуправление, которое представляет собой право населения на самостоятельное принятие решений местного значения и реализацию полномочий в порядке, предусмотренном национальным законодательством.

Местное самоуправление - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе конституции и законов данного государства. Местное самоуправление характеризуется главным признаком - *выборностью*. Органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами.

Однако выборность - не единственный признак органов местного самоуправления. Они должны не только избираться, но и обладать определенным комплексом полномочий, определенной самостоятельностью, т.е. иметь реальные права.

Полномочия местных органов, как правило, закрепляются в специальных нормативных актах. Ряд зарубежных конституций содержит либо отдельные главы, либо отдельные статьи, посвященные местному самоуправлению, но эти тексты невелики по объему и содержат отсылки к текущему законодательству. Так, Конституция Японии содержит главу 8 «Местное самоуправление», в четырех статьях которой излагаются основные принципы и положения, касающиеся органов местного самоуправления. Наряду с конституциями, полномочия местных органов самоуправления, закрепляются специальными законами, издаваемыми парламентом с Согласия большинства избирателей, проживающих на территории функционирования данного местного органа.

Европейская Хартия о местном самоуправлении принята Советом Европы 15 октября 1985 г., под *местным самоуправлением* понимает «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами.

Из этого следует, что самоуправление означает право на месте решать проблемы граждан, проживающих в соответствующем регионе.

В преамбуле Хартии закреплено, что одним из средств к достижению большего единства между членами Совета Европы является заключение соглашений в области управления, а одной из главных основ любого демократического строя являются органы местного самоуправления.

В Хартии отмечается, что местное самоуправление осуществляется не только выборными представительными органами, создающими при необходимости подотчетные им исполнительные органы, но и посредством собраний граждан, референдумов, других допускаемых законом форм прямого участия граждан.

Особенностью Хартии является то, что в ней наряду с закреплением основных принципов самоуправления содержатся нормы, согласно которым регулирование самоуправления на национальном уровне осуществляется конституцией и законами.

Так, согласно пункту 2 ст. 4 Хартии органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

При этом осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (пункт 3 ст. 4 Хартии).

Хартия устанавливает, что предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом (пункт 4 ст. 4).

Хартия закрепляет свободу в области формирования штатов органов местного самоуправления. Так, местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить

соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Принципиально важным является условие об осуществлении любого административного контроля за органами местного самоуправления, который может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. При этом любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законодательства и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за деятельностью, осуществляемый вышестоящими органами в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления (ст. 8).

Основу местного самоуправления составляют финансовые ресурсы. Поэтому согласно Хартии органы местного управления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, представленными им конституцией или законом.

По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, на сколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий (ст. 9).

Хартия требует, чтобы в каждом государстве было предусмотрено право органов местного самоуправления вступать в какую либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом (ст. 10).

Важное требование Хартии состоит в том, чтобы органы местного самоуправления имели право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Таким образом, Европейская Хартия местного самоуправления является главным международным правовым документом, направленным на защиту права местных органов власти в Европе. Для подписавших ее государств она определяет правовые основы и условия осуществления местного самоуправления.

Хартия проявляет уважение к самым разнообразным моделям и практике местного самоуправления в различных странах, в ней нет требования об унификации этих моделей и практики их реализации. Хартия является документом, стимулирующим внедрение принципов местной демократии.

Хартия нацеливает на создание органов местного самоуправления, которые бы обладали реальной способностью регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В Европейской хартии местного самоуправления получили свое правовое закрепление следующие принципы местного самоуправления:

- самостоятельность осуществления местных коммунальных функций, опирающаяся на муниципальную собственность, местные налоги, распоряжение местной полицией и т.д.;
- выборность органов данного уровня путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования;
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе государственного управления;
- определенная финансовая автономия;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- право принимать собственные нормативные акты;
- осуществление представительными муниципальными органами местного самоуправления контроля за исполнительными органами.

Местное самоуправление представляет собой форму народовластия, т.е. осуществление народом своей власти. В этой связи местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя, а также важнейшим механизмом самоорганизации общества, эффективного разрешения вопросов государственной и общественной жизни. Передача вопросов для их разрешения на местный уровень позволяет центральной власти сосредоточиться на тех проблемах, которые имеют общегосударственный характер.

В различных странах существует свой уровень местного самоуправления, что зависит от исторических традиций, степени демократизма.

Местное самоуправление в странах Западной Европы и традиции самоорганизации местного населения сложились давно и, что самое главное, как правило, не прерывались, имеют значительную самостоятельность. Оно основывается на сложившихся традициях и закреплена в законе компетенции, муниципальной собственности, праве взимания и распоряжения местными налогами и др.

Роль местного самоуправления в современных условиях возрастает и получает общегосударственное значение. Самоуправление является важнейшим элементом и условием формирования гражданского общества.

Так, немецкие исследователи выделяют пять суверенитетов общин: финансовый (определение доходов и расходов); организационный (право зафиксировать в уставе форму своего управления); штатный (самостоятельное

определение персонала сотрудников); в области планирования территориальной застройки; уставной или правовой суверенитет (право принимать обязательные для исполнения решения) .

В основе отношений между центром и местными общинами во Франции находятся два основных принципа - децентрализации и деконцентрации. Второй - заключается в наличии системы органов, которым правительство делегирует свои полномочия и основной обязанностью является осуществление контроля от имени центральной власти за административно- территориальными единицами.

2 Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах

Территория государства делится на определенные части: области, провинции, губернии, департаменты и т.п., в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства. Такое деление является *административно-территориальным устройством*.

Структурные части административно-территориального устройства называются *административно-территориальными единицами*. Административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении между собой. Деления на административно-территориальные единицы нет только в очень мелких островных государствах (Аруба, Бахрейн, Мальта).

Административно-территориальное деление бывает двухзвенным - области, общины; трехзвенным - области, районы, общины; четырехзвенным - регионы, области, районы, общины.

Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются *естественные* и *искусственные* административно-территориальные единицы. *Первые* - это разного рода поселения, села, города, где люди исторически группировались для совместной жизни, обычно возле источников воды. Они выбирали для управления вождей, создавали свои коллегиальные органы управления - собрания, советы. Эта форма получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления.

Районирование территории страны актами государственных органов вызвало к жизни *искусственные* административно-территориальные единицы - воеводства, губернии, области, районы. В этих единицах, если они признаются территориальными коллективами, могут быть созданы выборные органы самоуправления или действуют только назначенные сверху чиновники (в Польше - воеводы, в Болгарии - управители областей, в Таиланде - губернаторы). Это региональные самоуправления, если есть выборные органы, и региональное государственное управление, если есть назначаемые чиновники. Региональные выборные органы самоуправления создают свою администрацию местного самоуправления.

Вместе с тем во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы - районы, округа, где в отличие от

других единиц страны представительные органы не избираются. Ими управляют назначенные чиновники или *делегатуры* вышестоящих советов.

Особыми территориальными единицами являются крупные города с прилегающими окрестностями (городские агломерации), союзы общин, экологические округа и т.д. Они не считаются административно-территориальными единицами, не имеют органов самоуправления, и управления, хотя для решения своих вопросов создают комитеты и советы (иногда выборные). На особом положении находятся столичные округа, но в них также избираются свои коллегиальные органы. Территории в федерациях рассматриваются как особые административно-территориальные единицы и имеют особый порядок управления.

В научной литературе встречаются различные подходы в определении моделей осуществления публичной власти на местах. Б.А. Страшун выделяет «две системы демократической организации власти на местах - англо-американскую и европейскую», при этом отмечая, что «моделей такой организации довольно много. По мнению В.Е. Чиркина, «существует четыре системы местных органов самоуправления: англосаксонская, романо-германская, иберийская и система советов». А.И. Черкасов полагает, что следует различать три основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам (семьям) современности: англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и «советскую».

Указанные модели основываются, прежде всего, на принципах, которые заложены в основе отношений местных органов, как между собой, так и с вышестоящими властями, базирующихся на национальных особенностях и традициях различных государств.

Англосаксонская система присуща Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряду других стран. Характеризуется весьма значительной самостоятельностью органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и определением функций местного самоуправления и государственного управления на местах. В соответствии с *англосаксонской системой* для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах в Англии и Уэльсе, графствах, округах, тауншипах в США, Австралии, Канаде) жителями *избирается совет* обычно на 2-4 года. Наряду с советом население непосредственно *избирает некоторых должностных лиц* - шерифа, атторнея, являющегося представителем данной единицы в суде (он избирается только в крупных единицах - графствах), казначея.

В городах *действуют хартии самоуправления*, в соответствии с которыми избираются советы и мэры. Мэры избираются либо непосредственно гражданами, либо советами. В первом случае - это сильный мэр, получивший свою должность непосредственно от избирателей и нередко обладающий правом вето по отношению к решениям совета, во втором - слабый, во многом зависящий от совета.

Данная система *не предусматривает назначения из центра* чиновников на места для контроля за действиями выборных советов. Местные советы в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных, государственных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых ревизий, министерских инспекций, судебного контроля.

Романо-германская (континентальная) система местного самоуправления присуща Франции, Италии, Польше, Болгарии, заимствована Турцией, Сенегалом. Романо-германская система характеризуется сочетанием в органах на местах функций местного самоуправления и функций государственной власти. Она строится на основе *сочетания выборности и назначаемости местных органов*. Основанием для применения определенного способа служат 2 момента: различие общинного и регионального звена административно-территориального деления и признание или непризнание данной единицы территориальным коллективом. В общинах существуют только выборные органы местного самоуправления - совет и мэр. Совет и мэр могут избираться населением, но раздельно. Иногда совет избирает коллегиальный орган: в Польше - правление во главе с избранным войтом. Никаких назначенных сверху администраторов - представителей государственной власти в общине нет.

Существует несколько способов управления искусственными единицами:

1) в некоторых административно-территориальных единицах, которые не рассматриваются как территориальные коллективы, действуют только назначенные центром чиновники - органы государственной власти (губернаторы в Финляндии и Турции);

2) в административно-территориальных единицах, рассматриваемых как территориальные коллективы, одновременно действуют выборные советы и назначенные из центра чиновники (в областях Италии, в регионах и департаментах Франции).

Так, во Франции органами местного самоуправления в коммунах являются коммунальные советы, избираемые населением, мэр и его заместители, образующие муниципалитет. Исполнительная власть на уровне коммун осуществляется мэром и его помощниками, которые избираются на 6 лет муниципальным советом из числа своих членов. Мэр сочетает функций главы муниципального образования и государственного чиновника.

С проведением во Франции в 1982 г. реформы административно-территориального устройства функций местного самоуправления и прямого государственного управления на местах были отделены друг от друга на уровне департаментов и регионов.

На уровне департаментов представительным органом является генеральный совет, избираемый на 6 лет с ротацией состава на 1/2 каждые три года. Исполнительная власть осуществляется постоянной комиссией, состоящей из председателя генерального совета, четырех заместителей и других членов. На уровне департаментов правительством назначаются

должностные лица - префекты, которые контролируют деятельность территориальных подразделений министерств и ведомств в рамках департамента.

На уровне регионов действуют региональные советы представительные органы. Префект наиболее значительного департамента региона становится одновременно префектом этого региона.

Необходимо отметить, что исследования последних лет в области местного самоуправления показывают, что различия между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления не принципиальны, а сами модели имеют тенденцию к сближению. Обе модели базируются на сходных принципах, и основой местного управления здесь являются представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов.

Иберийская система управления на местах существует в Бразилии, во многих испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании ее теперь нет. В некоторых странах эта система близка к охарактеризованной выше романо-германской системе, хотя в странах

Латинской Америки роль представителей центра всегда значительнее в силу широких полномочий президента. Кроме того, во многих странах Латинской Америки имеются крупные земельные латифундии и господство местных землевладельцев налагает существенный отпечаток на систему управления.

При этой системе местной население избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта), иногда избирается коллегия должностных лиц. Алькальд одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он сосредотачивает в своих руках основные рычаги местного управления.

Система советов принципиально отличается от предыдущих. Она применяется в странах социализма (Китай, КНДР, Куба, Вьетнам). Совет рассматривается как орган государственной власти и в свою очередь избирает другой государственный орган - исполнительный комитет - коллегиальный орган государственной управления в данной административно-территориальной единице. Исполнительный комитет действует согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему местному совету. Члены исполкома являются руководителями отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляют отдельными сферами местной жизни. Нельзя не учитывать, что в социалистических странах реальная власть принадлежит партийным организациям коммунистической партии, функционирующим на различных уровнях административно-территориального деления и принимающим все важнейшие решения.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. В административно - территориальные единицы, особенно крупные, назначаются военные губернаторы и коменданты, которые в свою очередь назначают офицеров в нижестоящие административно - территориальные единицы. Назначенные должностные лица осуществляют управление на основе единоначалия с применением методов военного регулирования.

Органы общинного самоуправления и управления. Существует несколько видов органов общинного самоуправления. На низовом уровне это может быть староста (солтыс в Польше), староста деревни и городского квартала. В селе, группе деревень, в мелкой общине (например, в Англии с числом менее 150 жителей) по мере надобности созывается сельский сход. В более крупных общинах гражданами избирается совет. Органом общины является также глава муниципального образования, обычно называемый мэром.

Важнейшая форма осуществления местного самоуправления - местные референдумы. Формами самоуправления являются также народная правотворческая инициатива и территориальные органы общественного самоуправления, создаваемые в некоторых странах (уличные, квартальные комитеты). Они не имеют властных полномочий.

3. Органы местного самоуправления, их компетенция

В мировой практике различают унифицированные и неунифицированные модели местного управления. При первой (Италия, Бельгия, Франция) действует единая система управления на местах, однопорядковые муниципальные органы обладают равным статусом. Как правило, сама система таких органов регулируется конституционными нормами.

При неунифицированной модели (Великобритания, США, Канада, ФРГ, Греция, Испания) однопорядковые муниципальные органы обладают разным правовым статусом (это зависит главным образом от того, расположены они в городской или сельской местности). В этой модели местного управления каждая система содержит крупные подсистемы с собственными центрами регулирования и контроля муниципальной деятельности, занимающими промежуточное положение между общегосударственными органами и местностями. Существуют прямые административные отношения этих органов (независимо от вида и ступени) с соответствующими правительственными учреждениями. Заметим также, что элементы соподчинения между муниципалитетами различных ступеней наличествуют в ряде зарубежных стран.

Большинство европейских стран придерживается законодательного закрепления компетенции органов местного самоуправления. Доказано практикой, что компетенцию органов местного самоуправления необходимо определять по мере возможности в конституции и законодательстве, а не предоставлять на временной основе. В государствах-членах Европейского Союза существует возможность делегирования полномочий от вышестоящих к нижестоящим органам власти. Органы местного самоуправления в принципе не подчиняются вышестоящим уровням власти, за исключением тех сфер или

вопросов, ответственность за которые определена законом за вышестоящими органами.

Тем не менее существует несколько исключений из этого общеевропейского правила. В основном все они имеют отношение к так называемому предварительному контролю за законностью. В таких странах, как Италия и Бельгия, некоторые решения муниципальных или провинциальных советов являются объектом предварительного контроля на предмет их законности. Такой контроль осуществляется специальным правительственным комитетом.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления разрешен только надзор по делегированным полномочиям; по собственным полномочиям допускается только последующий надзор за законностью.

Федеративные государства (США, Канада, Швейцария) отличаются особой сложностью в организации местного самоуправления. Каждый субъект федерации имеет здесь свое административно-территориальное деление, которое складывалось в процессе многовекового исторического развития. В Конституции Канады статус местных органов вообще четко не регламентирован. В п.8 ст.92 Конституционного акта 1867 г.(Конституции) говорится, лишь о том, что законодательные органы провинций имеют право принимать законы, касающиеся своих муниципальных учреждений. В силу этого, а также особенностей каждого субъекта федерации административно-территориальное деление в канадских провинциях не одинаково. Даже в пределах одной провинции муниципальные органы часто имеют разные формы (в зависимости от целей, которые перед ними ставятся, от численности населения).

Для системы муниципальных органов США характерны: отсутствие четкого разграничения правового статуса муниципалитетов различных видов, несовпадение классификации этих органов с делением на городские и сельские территории, наконец, особая форма деконцентрации функций, при которой на территории муниципальных органов для управления выделенными из их ведения службами создаются специальные округа, часто не совпадающие с другими административно-территориальными единицами.

В унитарных государствах общий контроль за местными органами осуществляется центральным правительством (в лице одного или нескольких министерств). Во Франции и Италии, например, этим ведает министерство внутренних дел, в Японии - министерство по делам местного самоуправления. В федеративных государствах деятельность местных органов контролируется, как правило, субъектами федерации.

Органы местного самоуправления наделяются правом решения дел местного значения. Это управление коммунальной (муниципальной) собственностью, местным общественным транспортом, дорожным строительством, обеспечением водой и газом, электричеством, строительством жилья, пожарной охраной, медициной, школьным образованием, решением

других социальных вопросов, охраной общественного порядка, составление и исполнение местного бюджета, формирование собственного аппарата и др.

Для осуществления своих полномочий органы местного самоуправления должны располагать соответствующими материально-финансовыми средствами в объеме, позволяющем осуществлять свои полномочия, т.е. быть им соразмерными.

В этой связи важно, чтобы существенную долю доходов составляли собственные источники (например, местные налоги, доходы от оказания услуг и др.). Способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является и необходимым условием их самостоятельности и автономии.

Местные налоги являются наиболее доходной частью местного бюджета. Они в некоторых странах покрывают до половины расходов. Кроме них к источникам доходов следует относить доходы от платы за услуги (электроэнергию, отопление, водоснабжение, канализацию и др.), доходы от коммерческой деятельности, кредиты, дотации из центрального бюджета.

Средства, выделяемые из центра, как правило, имеют целевой характер и в этой связи за их расходованием осуществляется контроль государства.

Органы местного самоуправления вынуждены получать дотации, так как нередко сами осуществляют такие услуги, плата за которые является минимальной, например содержание дошкольных учреждений, уход за престарелыми и больными и др.

Например, в Швеции права и обязанности органов местного самоуправления предусмотрены в отдельном законе. Они занимаются вопросами школьного образования, социальной опеки, здравоохранения, землеустройства, жилищного строительства. При этом часть вопросов может решаться лишь после согласования с вышестоящими инстанциями.

Компетенцию органов самоуправления можно условно разделить на первичную и вторичную. *Первичная компетенция* - это то, что является местными делами: чистота улиц, правильность застройки, система школьного образования, органы здравоохранения и т.д. *Вторичная компетенция* - круг вопросов, которые прямо не относятся к местным делам и в которых более заинтересована центральная власть: учет избирателей, призывников, мероприятий оборонного характера и т.д.

Государственный контроль в отношении местного самоуправления. При любом развитии демократии местное самоуправление как власть коллектива части территории государства находится под контролем государственной власти, представляющей общество в целом.

Этот контроль осуществляется со стороны центральных органов и уполномоченных государственной власти на местах. Он имеет различные формы: инспекции и советы со стороны министерств, издание соответствующих министерских циркуляров, приостановление и отмена актов органов местного самоуправления, наложение взысканий на муниципальных служащих, смещение мэра. 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 пост начальника муниципальной полиции, приостанавливают деятельность совета, отстраняют мэра от должности).

Существует жесткий финансовый контроль, особенно по дотациям центра, применяется судебная ответственность муниципальных органов по искам министерств. На местах создаются местные отделения министерств, часть из которых может быть даже подчинена в некоторых отношениях муниципальным органам, но на деле давление министерств гораздо сильнее.

Часто центральные органы создают на местах так называемые публичные корпорации, которым передается обслуживание определенных сфер (транспорт, энергия), что ограничивает роль местного самоуправления. Этот же результат имеет создание специальных округов - школьных, по здравоохранению. Тем не менее, местные органы самоуправления обладают в демократических странах значительными полномочиями, и ограничение их полномочий в одном отношении обычно компенсируется расширением в другом.

Тема 13 Основы конституционного права Великобритании

1. Конституция Великобритании, ее структура
2. Парламент Великобритании
3. Монарх Великобритании
4. Правительство Великобритании

1. Конституция Великобритании, ее структура

Великобритания - парламентская монархия, унитарное государство с автономными единицами (Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс).

Великобритания не знает единовременно созданного акта, действующего в качестве конституции. Особенности Конституции относятся к ее форме, но не касаются содержания, ее сущности. По форме эта Конституция имеет **комбинированный, несистематизированный характер**: она складывается из двух частей - писаной и неписаной. Такой характер имеют все отрасли английского права, поэтому конституционное законодательство не отличается каким-либо особым своеобразием в этом плане. Внешне конституционное законодательство представляется не очень четким, определенным.

Британскую Конституцию часто называют неписаной, имея в виду то обстоятельство, что она никогда не была "записана" в едином акте. Писаная и неписаная ее части имеют, в свою очередь, различные, весьма разнообразные источники.

Писаная часть включает статутное право, т.е. принятые в различные годы и даже эпохи *акты парламента* (законы), регулирующие вопросы конституционного характера (но ни один из этих законов не является основным законом); с формальной точки зрения любой акт парламента может быть конституционным; главное в том, регулирует ли он отношения названного

уровня. В конце XVII - начале XVIII в. был принят комплекс нормативных актов, который в совокупности с ранее сложившимися обычаями, законами, правовыми прецедентами обладал практически всеми признаками конституции в современном понимании этого слова. Среди них следует назвать: знаменитый Habeas Corpus Act 1679 г. (Акт для лучшего обеспечения свободы подданных и для предупреждения заточений за морями). Этот документ запрещал произвольные аресты, устанавливал судебный контроль над задержанными. И главное, предусматривал ответственность чиновников, виновных в произвольных арестах; Билль о правах (1689 г.), окончательно признавший Парламент законодательным органом; Акт о престолонаследовании (1701 г.), регламентирующий статус монарха; Акт о соединении с Шотландией (1707 г.).

В XX в. Парламент принял такие важнейшие акты, входящие в состав английской Конституции, как статуты, регламентирующие избирательное право (Акты о народном представительстве 1949 г., 1969 г., 1974 г., 1983 г.); структуру и полномочия палат Парламента (Акты о Парламенте 1911 г. и 1949 г., Акт о пэрах 1963 г., Акт о палате общин 1978 г.); организацию территории и местное самоуправление (Акты о местном управлении 1972, 1980, 1985, 1988, 1994 гг.). Таких актов Парламента, имеющих конституционное значение, сегодня насчитывается более 40.

Объективно к писаным актам относятся и *судебные решения (прецеденты)*, имеющие своим предметом вопросы, также носящие конституционный характер. Хотя эти решения существуют в писаной форме, т.е. зафиксированы на бумаге, тем не менее британская доктрина относит их к неписаной части права. Выражение «писаный закон» означает закон, формально принятый парламентом, независимо от того, зафиксирован он на бумаге или нет, а термин «неписаное право» употребляется в отношении актов, не принимавшихся парламентом.

Судебные решения составляют систему «общего права»; они затрагивают главным образом права и свободы граждан, хотя в последнее время появились значительные нововведения. Отсутствие единого акта о правах и свободах ведет к необходимости судебного толкования существующих законов и норм обычного права. Прецеденты регулируют также отношения между различными государственными органами. Судебных прецедентов огромное множество; наибольшее значение имеют решения высших судебных инстанций, особенно Палаты лордов - верховной судебной инстанции страны. Ее решения носят обязательный характер; их принципам должны следовать все судебные инстанции, за исключением до 1966 г. самой Палаты лордов.

До названной даты эта Палата была связана своими собственными предыдущими решениями. В 1966 г. лорд-канцлер, являющийся одновременно министром юстиции, в своем заявлении о судебной практике заявил, что Палата лордов не будет более придерживаться названного правила, если того требуют интересы юстиции. Предыдущие решения, по его словам, представляют собой «достойные сожаления (unduly) препятствия, мешающие развитию судебной практики».

Обязательными прецедентами являются и решения апелляционного суда для всех судебных органов нижестоящего уровня, т.е. для различных высших судов по гражданским делам, королевских судов по уголовным делам, а также для всех нижестоящих по отношению к ним судов (например, для судов графств, судов магистратов).

Решения Высокого суда правосудия по гражданским делам и решения королевского суда по уголовным делам также обязательны для нижестоящих судов. Все низшие суды, связанные решениями вышестоящих судов, свободны принимать собственные решения.

Английская правовая система знает и *прецеденты необязательного характера*, которые включают решения судов иных ветвей судебной власти, чем суды, рассматривающие конкретные дела, а также решения нижестоящих судов одной и той же ветви, учитываемые вышестоящими судами в своей практике, когда те заимствуют их правовой опыт.

К *собственно неписаной части* относятся конституционные соглашения (*обычаи*), нигде юридически не зафиксированные, но регулирующие, как правило, важнейшие вопросы государственной жизни. Эти соглашения, или система обычного права, рассматриваются в Великобритании как основа конституционного права.

Обычаи представляют сложившиеся на практике правила, не пользующиеся судебной защитой. Они регулируют главным образом условия, связанные с Кабинетом министров и правительством в широком смысле этого понятия, отношения органов государственной власти между собой.

Назовем некоторые из конституционных соглашений.

1. Акты парламента с юридической точки зрения издаются Короной, Палатой общин и Палатой лордов. Королева обладает правом отказать в санкции в отношении принятого парламентом закона. По конституционному соглашению Королева должна санкционировать такой акт, если против этого не возражает ее Правительство.

2. Королева назначает Премьер-министром лидера политической партии, которая обладает большинством мест в Палате общин.

3. Премьер-министр должен быть членом Палаты общин.

4. Правительство должно обладать доверием Палаты общин. Если такое доверие отсутствует при обсуждении основных вопросов политики, то правительство должно уйти в отставку или посоветовать Королеве распустить парламент.

5. Корона осуществляет свое право роспуска парламента по совету министров.

6. Министры Короны индивидуально и коллективно ответственны перед парламентом.

7. Министры могут быть членами и Палаты общин, и Палаты лордов.

8. Парламент должен быть созван по меньшей мере один раз в течение года.

9. Судьи не должны принимать активного участия в политической жизни.

10. Члены парламента не должны критиковать судебную власть.

Исторически конституционные соглашения имеют различное происхождение. Они возникают в силу обстоятельств в результате межпартийной борьбы; играет роль и медленная эволюция существующей практики, приспособление её к меняющимся условиям. Никто не может заставить какое-либо лицо или учреждение соблюдать конституционный обычай, для этого нет какого-либо специального органа.

Статутное право носит фрагментарный характер; парламентских актов по конституционным вопросам насчитывается около четырех тысяч, и это число постоянно увеличивается. Некоторые акты парламента могут рассматриваться как чисто конституционные, целиком посвященные какому-либо вопросу конституционного регулирования. К ним, в частности, относятся несколько законов о составе, взаимоотношениях и полномочиях палат парламента (законы о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрах 1963 г. и др.), законы об избирательном праве (многочисленные акты о народном представительстве, например 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг. и т.д., постоянно нивелирующие институты избирательного права и избирательной системы) и др.

Конституционные нормы содержатся и в законах, в которых регулирование подобных проблем является частью акта наравне с другими вопросами. Например, в Акте о министрах Короны 1975 г. наравне с вопросами конституционного характера содержится много положений, относящихся к административному праву.

Конституционные нормы могут находиться и в актах делегированного законодательства.

Своеобразная форма британской Конституции влечет ряд последствий; прежде всего, входящие в нее компоненты исключают какой-либо особый порядок их принятия, изменения или отмены. Другими словами, *Конституция относится к числу гибких*, т.е. изменяемых с соблюдением обычной процедуры в парламенте или в условиях обычного судопроизводства.

Следующая особенность - *отсутствие органов полновесного конституционного контроля* в традиционном его понимании, так как невозможно сопоставлять издаваемые акты, принимаемые судебные решения с уже существующими парламентскими законами и действующими судебными решениями, если эти законы и решения не обладают повышенной юридической силой. Тем более нельзя определить, соответствует ли издаваемый акт конституционным соглашениям, нигде юридически не зафиксированным.

Отсутствие иерархии в актах, издаваемых парламентом, всеми признаваемый суверенитет парламента и точное следование судов букве закона - дополнительные аргументы о невозможности существования в Великобритании конституционной юстиции.

Из характера Конституции вытекает и то, что *труды ученых юристов признаются в качестве источника конституционного права*, поскольку они содержат необходимые обобщения, анализ писаных и неписаных норм Конституции. Толкование законов, прецедентов и обычаев является не

первичным, а производным источником права. Хотя мнения ученых не обладают силой закона, но при отсутствии других норм судьи обращаются к принципам, сформулированным в научных трудах. Будучи однажды принятыми высшими органами судебной власти, такие принципы начинают действовать.

Труды таких британских ученых, как Дж. Локк (1632-1704 гг.), Э. Берк (1729-1797 гг.), У. Блэкстон (1723-1780 гг.), И. Бентам (1748-1832 гг.), А.В. Дэйси (1835-1922 гг.), Дж. Ст. Милль (1806-1873 гг.), повлияли на развитие британской конституции.

Названные источники Конституции, однако, постепенно эволюционируют: заметно ослабевает роль прецедентного права, в то же время такие преимущества судебных прецедентов, как гибкость и эластичность, объясняют заинтересованность правящих кругов в сохранении «общего права». В последнее время заметно стало увеличиваться число источников статутного права.

Несомненно, что британская Конституция по форме очень отличается от других зарубежных основных законов, хотя и не является абсолютно уникальной. Подобную же форму имеет Конституция Новой Зеландии. Основной закон Канады 1982 г. с изданием Акта о Канаде приобрел систематизированный характер, включив начиная с 1867 г. 25 актов, регулирующих как конституционные, так и неконституционные вопросы, и оставив за своими пределами некоторые нормы чисто конституционного характера (например, касающиеся избирательного права).

2. Парламент Великобритании

Парламент - триединое учреждение: монарх (санкционирует закон, вето традиционно не используется, без разрешения не может присутствовать на заседаниях, все акты контрассигнуются премьер-министром), Палата лордов (только редкие возражения против законов), Палата общин (фактический законодатель, вето палаты лордов преодолевается простым большинством голосов, но лишь на сессии следующего года).

Парламент - теоретический хранитель суверенитета - в любой момент может предложить новое правило, отменив или упразднив предыдущий обычай. Суверенитет парламента - фундаментальный принцип британского конституционного права - также является принципом обычного права.

Принцип парламентского верховенства означает: парламент «имеет, при английском государственном устройстве, право издавать и уничтожать всевозможные законы; нет ни одного лица, ни учреждения, за которым бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты парламента...»

Всякий парламентский акт (или часть его), создающий новый закон или же отменяющий или изменяющий существующий закон, должен быть исполняем всеми судами. Тот же самый принцип с отрицательной стороны может быть выражен так: никакое лицо, никакое собрание лиц при английской Конституции не имеют права издавать постановления, которые были бы не

согласны с парламентскими актами, или, другими словами, пользовались бы судебной защитой вопреки парламентскому акту, как писал выдающийся английский государствовед А.В. Дайси.

Палата общин (659 чел.) избирается на 5 лет без права отзыва членов. Кворум для принятия решений - 40 человек. Заседания - полная рабочая неделя.

В палате создаются следственные комиссии, Комитет всей палаты, постоянные комитеты. Возможно выражение недоверия правительству.

Нижняя палата - Палата общин - единственный выборный центральный орган государственной власти. Только депутаты этой Палаты могут именоваться членами Парламента. Численный состав Палаты - 659 членов, избираемых сроком на пять лет. Распущена Палата может быть монархом. Палату общин возглавляет спикер. Последний назначается монархом (фактически избирается палатой), голосует только при равенстве прочих голосов, выступать и комментировать выступления не может, полностью административно руководит процессом работы (выступления, прения, лишение слова). Данная ответственная должность существует с 1377 г.

Избираться в Палату может любой британский подданный (а также проживающие в стране граждане Ирландии и Содружества, достигший 21 года и удовлетворяющий установленным в законодательстве цензам. Среди таких цензов следует назвать ценз несовместимости: запрет быть членами Парламента для лиц, занимающих определенные государственные должности (профессиональные оплачиваемые судьи, гражданские служащие, военнослужащие и т.д.). Избирательный залог составляет 500 фунтов стерлингов, он не возвращается, если кандидат набрал меньше 5% голосов.

Выборы в Палату общин проводятся по мажоритарной системе относительного большинства. При этом отсутствует требование о получении кандидатом минимального процента голосов избирателей.

К важнейшим полномочиям Палаты относятся: принятие законов, бюджета, рассмотрение финансовых биллей, парламентский контроль за деятельностью Правительства и т.д. Только эта Палата может выразить последнему недоверие.

Палата лордов (около 1200 пэров) – верхняя Палата британского парламента. Председательствует в Палате лорд-канцлер, назначаемый премьер-министром (формально - монархом). Примечательно, что, несмотря на столь расширенный состав Палаты, кворум составляет всего три человека и в основном участие в ее работе принимают около 100 человек (судебные лорды и пожизненные лорды).

Традиционно в Палате лордов существует четыре вида членства:

- 1) духовные лорды (архиепископы Йоркский и Кентерберийский и епископы англиканской церкви);
- 2) судебные лорды (назначенные в Палату бывшие и действительные высшие судебные чины для оказания квалифицированной помощи при решении судебных дел);
- 3) наследственные пэры;

4) пожизненные пэры (получившие титул и место в Палате за выдающиеся заслуги перед Коронай), они не имеют права передавать свой титул по наследству.

Длительное время Палату возглавлял Лорд-Канцлер, назначавшийся на должность Премьер-министром и являвшийся одновременно членом Кабинета (министром). Однако в связи с конституционной реформой с 2004 г. руководитель Палаты лордов занимает данную должность на внутripалатной выборной основе и не входит в состав Правительства. По традиции руководитель Палаты лордов принимает участие в дебатах и голосовании, однако не решает процедурные вопросы, как это делает спикер Палаты общин. Эти полномочия осуществляются Палатой самостоятельно при координации лидера Палаты, которым является руководитель её наиболее крупной партийной фракции. В Палате имеются лишь неспециализированные комитеты.

В общих чертах компетенция Палаты лордов включает в себя следующие полномочия: 1) законодательные, 2) контрольные, 3) судебные. Первая группа обеспечивает участие палаты в законодательном процессе (рассмотрение в соответствии с процедурой вносимых законопроектов - биллей, исключением здесь является особое требование для внесения финансовых биллей, которые вносятся лишь в Палату общин; внесение поправок в законопроекты, принятые нижней палатой, и т.д.). Вторая группа полномочий главным образом заключается в контроле за работой Правительства. Судебные полномочия Палаты значительны и определяются тем, что она является высшей судебной инстанцией Великобритании. Однако в 2003 г. создано новое министерство по конституционным делам, которое должно взять на себя большинство полномочий Лорд-Канцлера, в том числе в судебной сфере.

Законодательный процесс. Законопроекты вносятся в Палату общин: от имени монарха проекты вносят министры, они же обычно вносят все общие проекты, а частные (персонального характера) поступают в виде петиций. 95% проектов - по инициативе Правительства. Спикер может ставить на голосование один из вариантов поправок комитетов по законопроектам по своему усмотрению, ограничивать время прений. Принятие решения - большинством общего числа членов Палаты общин. Палата лордов имеет право вето (возврат в Палату общин), преодолеваемое большинством Палаты общин, но только на сессии следующего года. Денежные проекты обязательно принимаются Палатой лордов в течение месяца (иначе - авто-согласие).

Большинство из принимаемых ежегодно около 100 законов - частные. Голосование производится возгласами (аккламация), выходом в разные двери («за» и «против»). Законопроекты обсуждаются только один день в неделю.

3. Монарх Великобритании

Глава государства занимает свой пост не путем выборов, а по наследству. Применяется *кастильская система наследования*: трон переходит к старшему сыну, а если сына нет - к старшей дочери. Трон наследуется по прямой восходящей линии наследниками обоих полов, однако преимущество отдается мужчинам («младший брат исключает старшую сестру»). Супруг или супруга

монарха не являются престолонаследниками. В качестве особого требования, предъявляемого к британскому монарху и членам его семьи, выступает принадлежность к Англиканской Церкви.

До сих пор юридически королевские полномочия весьма велики, но в действительности они фиктивны. С XVIII в. полномочия монарха теоретически остаются неизменными. Монарх - составная часть парламента, глава исполнительной и судебной власти, глава Англиканской Церкви и Церкви Шотландии, имеющей отдельный статус.

В Великобритании термин «монарх» не совпадает с термином «Корона». Если первый обозначает личность и пост главы государства, то второй обозначает, во-первых, то же самое и, во-вторых, всю исполнительную власть в стране, включающую помимо монарха Премьер-министра и Кабинет министров, составляющих Правительство.

Монарх - символ единства нации, преемственности государства, гарант стабильности в обществе; лицо неприкосновенное, он не подлежит уголовной, административной, гражданской ответственности, не может быть задержан и т.д. Монарх политически нейтрален, не является членом какой-либо партии. Юридически монарх обладает значительными полномочиями, которые подразделяются на *личные* и *политические*. К *личным* относятся: право на атрибуты монаршей власти; право на содержание королевского двора; право на освобождение от уплаты налогов.

Политические прерогативы монарха охватывают полномочия по осуществлению государственной власти, касающиеся влияния на внешнюю и внутреннюю политику государства. Такие политические прерогативы осуществляются по совету и при участии соответствующих членов Кабинета. Их можно подразделить на полномочия, связанные со следующими сферами:

- законодательной (являясь частью Парламента, монарх имеет право созывать и распускать Парламент, право подписи законопроектов, принятых этим органом, право абсолютного вето);

- управленческой (право назначать и увольнять министров, главу Кабинета, осуществлять руководство вооруженными силами, управление собственностью Короны, жаловать почетные звания, дворянские титулы, назначать членов Палаты лордов и т.д.);

- судебной (правосудие осуществляется от имени монарха, ему принадлежит право помилования);

- внешнеполитической (право объявления войны и заключения мира; назначения дипломатических представителей; право на признание иностранных государств и правительств; право подписания международных договоров).

Монарх - очевидный символ исполнительной власти. Формально последняя целиком принадлежит монарху. Правительство - это всего лишь «министры ее Величества». Теоретически монарх назначает Премьер-министра, руководит администрацией государства, дипломатией и вооруженными силами. Английский Король - глава Сообщества и некоторых иностранных государств (например, Канады).

Являясь составной частью парламента, монарх санкционирует принятые последним законы, объявляет о созыве и роспуске Палаты общин, открывает и закрывает сессии парламента. На практике же эти права не могут быть реализованы монархом по собственной воле. Премьер-министр - лидер победившей на парламентских выборах партии, т.е. в основе его назначения лежит всеобщее голосование.

В законодательной области с 1708 г. монарх ни разу не отказал в санкционировании закона. Роспуск Палаты общин ни в коем случае не может быть произведен без «совета» Премьер-министра. Фактически монарх стал выполнять символические функции, олицетворяя единство королевства, включающего Северную Ирландию и Великобританию (Англию, Шотландию и Уэльс), и историческую близость к народу (монарх является главой Англиканской Церкви и Церкви Шотландии). Кроме того, царствующая Королева выполняет функцию национального и международного представительства страны, в некоторой мере облегчая соответствующие обязанности Премьер-министра.

На практике самым значительным полномочием монарха является консультирование своих министров, и прежде всего Премьер-министра на регулярных встречах с Премьер-министром (по меньшей мере раз в неделю); монарх должен подписывать значительное число важнейших государственных актов. Многолетнее нахождение на престоле делает английского монарха весьма искушенным в политических делах. На практике премьер-министры всегда прислушиваются к голосу Королевы, хотя многое зависит от личности Премьер-министра.

При монархе состоит Тайный совет, но даже этот орган; его состав формируется помимо монаршей воли. Все законодательные, исполнительные и судебные органы формально получают свою власть от монарха.

4. Правительство Великобритании

Правительство Великобритании. Конституционному праву Великобритании известен термин «правительство» и почти неизвестен термин «кабинет», но последний во главе с премьер-министром управляет страной. Численность правительства - 75-80 человек: министры, носители традиционных должностей, министры без портфеля, младшие министры, секретари, ранг министров у генерального прокурора, у юридического советника правительства.

Правительство Великобритании - это высший исполнительный орган власти, возглавляющий государственную администрацию и осуществляющий государственное управление. Британское Правительство издает два вида актов: подзаконные акты и акты делегированного законодательства. Правительство формируется после парламентских выборов с решающим участием Парламента, перед которым оно и несет ответственность. В случае вынесения недоверия Правительству оно должно уйти в отставку.

Правительство не собирается на заседания. Из его состава выделяется узкий кабинет около 20 человек, в том числе государственные секретари

иностранных дел, обороны, канцлер-казначей. В резиденции премьер-министра собирается «внутренний кабинет» - несколько министров - и принимает решения от имени кабинета. Решения принимаются без голосования.

Главная роль в управлении страной - у премьер-министра он формирует правительство, представляет на подпись монарху правовые акты, предлагает монарху распустить нижнюю палату с назначением новых выборов. Премьер-министр назначается монархом (лидер партии большинства в Палате общин).

В правительстве множество вспомогательных органов: комитеты, комиссии, секретариаты, службы для исполнения законов правительство принимает нормативные акты от имени отдельных министров. Парламент может делегировать правительству право принимать акты, имеющие силу закона. За этими актами установлен парламентский контроль. Министерства имеют отделения на местах, с которыми органы самоуправления согласовывают назначение муниципальных чиновников.

Практически только Правительство обладает законодательной инициативой. И ни один законопроект, исходящий от депутатов, не может быть принят, если он не пользуется правительственной поддержкой. Принимаемое в широких масштабах делегированное законодательство, почти не подверженное парламентскому контролю, бессилие парламента в финансовой и бюджетной сфере, как и в сфере контроля за деятельностью Правительства, - все это говорит об упадке британского парламента.

Тема 14 Конституция США 1787 г.

1 Конституция США

2 Правовой статус личности

3 Государственные органы в США

4 Судебная власть по Конституции США

1. Конституция США.

Соединенные Штаты Америки по праву считаются родиной первой в мире Конституции, которая и в настоящее время остается действующей. Ее называют юридической библией. Она была принята 17 сентября 1787 г. в Филадельфии 55 делегатами от штатов специально созванного учредительного органа - Конституционного конвента. Через два года 4 марта 1789 г. после ратификации 11 из 13 учредивших Североамериканское государство штатов Конституция вступила в силу. Этот документ вошел в конституционную и политическую историю прежде всего как основополагающий акт организации государственной власти и закрепления судебного механизма защиты основных прав и свобод граждан от посягательств со стороны государственных органов федерального и регионального уровня. В Конституции и иных актах закреплены принципы республиканского правления, федерализма, принцип разделения властей, дополненный системой сдержек и противовесов, механизмом независимой и влиятельной судебной власти.

Основной Закон США является консолидированным по форме и лаконичным по содержанию конституционным актом.

Конституция состоит из *преамбулы* (введения), не являющейся ее нормативной частью (в которой говорится, что народ принимает конституцию для создания союза, утверждения правосудия и внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия благосостоянию и свободе), и *семи статей*, соответственно регламентирующих: статус Конгресса США, статус Президента, организацию судебной власти Федерации, федеративное устройство, процедуру изменения Конституции, а последние две статьи главным образом имеют значение переходных и заключительных положений.

Важнейшие конституционные документы: Декларация независимости 1776 г. и поправки к Конституции. Декларация заявила о независимости от Британской короны, закрепила неотъемлемые права человека – на жизнь, свободу и др. Поправки обозначаются римскими цифрами, не включены в текст конституции, а прилагаются к ней; существует 27 поправок (последняя была принята в 1992 г.).

Основные черты Конституции:

первая писаная конституция (оказала влияние на конституции многих стран);

закрепила образование суверенного федеративного государства, провозгласила суверенитет;

определила демократические принципы государственности (разделение властей, республиканская форма правления);

права человека закреплены только в поправках. Первые 10 поправок включают политические права, получили название «Билль о правах»;

нет описания кабинета министров;

нет четкого закрепления формы правления, акцент на разделении властей.

По Конституции США – президентская республика, централизованная федерация, с демократическим государственным режимом.

Фактически статьи являются главами (разделами) для дифференциации основополагающих постулатов. Данная Конституция относится к числу жёстких, процедура изменения ее существенно затруднена. Для внесения поправки необходимо, чтобы за нее проголосовало не менее двух третей депутатов обеих палат Конгресса либо специальный конвент, созданный по инициативе двух третей штатов. Эти поправки подлежат ратификации (утверждению) законодательными собраниями трех четвертей штатов либо тремя четвертями конвента штатов, созванного по решению федерального конгресса. Созданная система гарантирования жесткости Конституции позволила ей сохранить стабильность и жизнеспособность: из более чем 10 тыс. предложений о поправках за весь период её существования Конгресс принял 40, но штаты ратифицировали только 27.

Самые важные поправки – первые 10 (Билль о правах), ратифицированные одновременно с самой Конституцией; 12, 14, 15, 17, 19 поправки, касающиеся избирательного права; знаменитая 13 поправка (1865 г.),

признававшая бывших рабов-негров американскими гражданами и провозглашавшая равенство прав граждан; 22 поправка, устанавливающая запрет на занятие должности президента одним и тем же лицом более двух сроков подряд при отсутствии перерыва, и последняя - 27 поправка, устанавливающая усложненный порядок повышения размера денежного содержания для сенаторов и членов палаты представителей.

В американской Конституции отсутствуют положения о праве ее толкования. Но на практике эту функцию осуществляют обычные суды и, прежде всего, Верховный суд США, превратившийся в важный инструмент политической системы. В литературе широкое распространение получило мнение о том, что на основании казуального толкования, осуществляемого Верховным судом и обычными судами, была создана новая, так называемая «живая конституция». Фактически акты по толкованию Конституции действуют наравне с самим Основным Законом, нередко дополняя и конкретизируя его.

Вопросы конституционного права регулируются также конституциями штатов, федеральными законами штатов и решениями Верховного суда.

Конституционный контроль осуществляется общими судами, окончательное решение по федеральным актам принимает Верховный суд, по актам штатов - Верховный суд штата, затем Верховный Суд США.

Американский федерализм. Классический федерализм в Северной Америке, построенный на симметрии конституционного статуса субъектов Федерации, имеет более чем двухсотлетнюю историю. Отцы-основатели американской национальной государственности, преобразуя конфедерацию в федерацию, основанием будущего государственного устройства усматривали максимальную интеграцию самостоятельных частей государства на основе принципа «дискреционного надзора», предполагающего, в частности, что активными участниками федеративных отношений должны быть не только штаты, но и в некоторых случаях граждане.

Центральным элементом американского федерализма являются полномочия отдельных штатов определять свою собственную политическую структуру, впрочем, как и саму политику, а также воздействовать на центральные (федеральные) органы государственной власти.

Федеративное территориальное устройство, наравне с существующей в США двухпартийной системой, является одним из доминирующих элементов в политической жизни. США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица страны - город Вашингтон.

Федеральный Основной закон имеет приоритет перед конституциями штатов, поскольку «Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах какого-либо штата встречаются противоречащие

положения» (абз. 2 ст. VI). Основные законы штатов признают верховенство федеральной Конституции. Так, ныне действующая Конституция Калифорнии 1879 г. с многочисленными последующими поправками в разд. 3 ст. 1 указывает: «Штат Калифорния составляет неотъемлемую часть Американского Союза, и Конституция Соединенных Штатов является высшим законом страны». Штаты могут принять только республиканскую форму правления (разд. 4 ст. IV Конституции США).

По численности населения, размерам территории, экономической мощи штаты во многом превосходят некоторые европейские государства. Штаты обладают весьма значительной собственной компетенцией. Наиболее крупные из них представляют собой почти независимые государства, чьи руководители (т.е. губернаторы) по своим полномочиям и возложенной на них ответственности (исключая иностранные дела, оборону и некоторые другие) могут быть сопоставимы с главами значительного числа государств современного мира. Штаты копируют федеральную систему власти: они имеют парламент, называемый законодательным собранием или легислатурой, включающий две палаты. Исключение составляет штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Весьма похожа на федеральную и исполнительная власть в штатах, возглавляемая губернатором.

При анализе американского федерализма необходимо учитывать императивный характер принципов и требований, обеспечивающих эффективное функционирование этой формы государственного строительства. К таким традиционным чертам относятся:

- безусловный приоритет федеральной Конституции и федеральных законов по отношению к правовым установлениям штатов;
- наличие двух уровней управления (Федерации и ее субъектов), обеспечение распределения для каждого из этих уровней финансовых годовых доходов;
- одинаковый равноправный конституционный статус субъектов Федерации (отсутствие официальной классификации штатов в соответствии с их национальным составом или экономическим потенциалом);
- четкое разграничение полномочий между центром и штатами (в основном в законодательной сфере, где компетенция Федерации сформулирована в виде конкретных полномочий Конгресса). Причем полномочия Федерации имеют исключительный характер, а полномочия штатов - остаточный: это вопросы принятия собственной конституции, определения региональной системы органов государственной власти, административное деление, вопросы уголовного права, избирательное законодательство. Предметы исключительного ведения штатов в Конституции специально не перечисляются, ими считаются вопросы, которые прямо не отнесены к ведению Федерации.

Конституция США предполагает правовую возможность путем издания обычного закона Конгрессом расширять конституционно установленный круг

предметов, находящихся в исключительном ведении (разд. 8 ст. I), что неоднократно использовалось в американской политической практике;

- конституционные гарантии территориальной целостности Федерации (отсутствие в Конституции права на сепарацию (от лат. *secessio* — уход), т.е. на выход штата из состава Федерации), подтвержденные несколькими решениями Верховного суда США;

- отнесение решения всех вопросов, касающихся защиты целостности государства от посягательств со стороны внешних и внутренних врагов, исключительно к подведомственности Федерации: только американский Конгресс имеет право набирать и содержать армию, флот, издавать правила по управлению и организации вооруженных сил, объявлять войну, определять порядок призыва на службу в милицию для обеспечения законов центра, подавления восстаний и отражения вторжения противника.

Вместе с тем имеются определенные особенности в государственном устройстве США, обусловленные историческими, географическими, этническими и иными факторами:

- выделен особый регион - федеральный округ Колумбия, имеющий специальный статус столичного округа, в отношении которого согласно Конституции Конгресс имеет исключительные законодательные полномочия. Такое выделение статуса объясняется месторасположением правительства и его органов и соответственно сосредоточением важнейших финансовых и административных ресурсов, что безусловно ставит эту территорию в особое положение;

- присутствует достаточно широкий круг полномочий штатов в сфере собственной внутренней политики (штаты сами определяют свой электорат, устанавливают обязательные требования прохождения партийных кандидатов на государственные посты через праймериз (первичные выборы); отдельно субъекты вправе создавать однопалатный парламент (штат Небраска), могут принимать законы, в соответствии с которыми суды и члены кабинета должны избираться (на федеральном уровне они назначаются); отдельные штаты правомочны принимать законы о проведении петиционных референдумов);

- судебная система включает федеральные суды и суды штатов;

- установлен особый статус для неинкорпорированных территорий (Пуэрто-Рико, Гуам, Микронезия, Виргинские острова, Восточное Самоа и т.д.). При этом следует учитывать, что, имея статус ассоциированных государств, в Конституции США они не определяются как субъекты Федерации: эти так называемые «примыкающие (ассоциированные)» территории, как правило, имеют совещательный голос при принятии решений и в принципе могут прекратить или приостановить свои привилегированные отношения с Вашингтоном.

2. Правовой статус личности

Американская конституционная концепция прав и свобод человека сформировалась на основе теории естественного права. Эта теория исходит из того, что человек обладает в его естественном состоянии (т.е. вне общества или

политической общности, государства) правами, которыми он наделен самим фактом своего существования. Иными словами, признание за человеком естественных и неотчуждаемых прав является важнейшим постулатом конституционной доктрины.

Такой гуманитарный подход был отражен в принятой 4 июля 1776 г. Декларации независимости США, провозгласившей создание нового государства, а также закрепившей некоторые права и свободы, исходя из их естественного происхождения.

В Декларации говорится: «Мы полагаем самоочевидными те истины, что все люди созданы равными, что они наделены Творцом определенными неотчуждаемыми правами, что к ним относятся жизнь, свобода и стремление к счастью, что для обеспечения этих прав среди людей учреждаются государства, черпающие свои разумные полномочия в согласии управляемых».

Действующая Конституция США не закрепила четко сформулированного исчерпывающего перечня личных (гражданских) прав и свобод. В то же время она содержит ряд конкретных запретов нарушения прав и свобод граждан.

Например, ст. I Конституции, устанавливая основы конституционного регулирования законодательной власти, запрещает принятие законов, имеющих обратную силу. Статья III, говоря о судебной власти, предусматривает обязательность рассмотрения всех дел о преступлениях с участием присяжных заседателей, а также устанавливает необходимость строгих правил доказательств при осуждении за государственную измену.

Статья IV гарантирует, что «гражданам каждого штата предоставляются все привилегии и льготы граждан других штатов», а статья VI запрещает применение проверки религиозности в качестве условий для занятия государственных постов и должностей.

Первые 10 поправок к Конституции США, получившие название «Билль о правах», были приняты Конгрессом в 1789 г. и вступили в силу в 1791 г. Билль о правах, так же как и предшествующие конституционные документы, исходил из идеи неотчуждаемых, неотъемлемых прав человека. Провозглашенные в Билле о правах личные и политические права и свободы сформулированы как негативные права - установленные и гарантированные законом сферы автономии гражданина по отношению к государственной власти и другим лицам.

Наиболее важные нормы, регламентирующие гражданские права и свободы, содержатся в первой поправке к Конституции США, регламентирующей свободу религии, слова, печати, собраний. Она гласит: «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание либо ограничивающих свободу слова и печати или право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб».

Основные правовые позиции, касающиеся содержания, особенностей реализации и ограничения настоящих прав и свобод, были сформулированы Верховным судом США при рассмотрении конкретных дел.

Поправки к Биллю о правах провозглашают право граждан на ношение оружия, на защиту личности, дома, документов и имущества от необоснованного обыска или конфискации, на судебное разбирательство дел судом присяжных. Не допускается двойное (повторное) наказание за одно и то же преступление, запрещается требовать большой залог по судебным делам, налагать чрезмерный штраф, применять жестокие и необычные наказания.

Помимо Билля о правах к Конституции США было принято еще 10 поправок, затрагивающих права и свободы человека.

Конституционное регулирование прав и свобод человека и гражданина США дополняется законодательным регулированием, прежде всего путем судебного толкования конституционных норм. Так, например, развивая конституционное положение о свободе вероисповедания, Верховный суд сформулировал принцип, согласно которому государственные институты должны соблюдать нейтралитет в своих взаимоотношениях с церковью.

Также на протяжении двухсотлетней политической истории Америки Верховным судом сформулированы критерии, определяющие допустимые пределы, за которыми свобода слова и свобода печати перестают охраняться первой поправкой.

В целом закрепленный на конституционном уровне перечень основных прав и свобод человека и гражданина в Соединенных Штатах Америки несколько отстает от международного европейского стандарта основных прав и свобод. Однако эффективно действует система судебных и административных гарантий защиты прав и свобод, в том числе на региональном и муниципальном уровне.

Гражданство США. Американцами и гражданами США по рождению считаются:

- лицо, родившееся в США и находящееся под их юрисдикцией;
- лицо, родившееся в США, родители которого - представители коренных племен (индейцы, алеуты, эскимосы);
- лицо, родившееся за пределами США от родителей граждан США, один из которых имел постоянное место жительства на территории США до рождения ребенка;
- лицо, родившееся за пределами США от родителей граждан США, один из которых имел постоянное место жительства на территории США в течение года до рождения ребенка, а второй американец не являющийся гражданином США.
- лицо, родители которого неизвестны и которое обнаружено в США в возрасте до пяти лет, если до достижения им возраста 21 года не будет установлено, что данное лицо родилось не в США;
- лицо, родившееся за пределами США, если один из родителей иностранец, а другой - гражданин США, проживший до рождения ребенка не менее 10 лет на территории США.

Американцы, не являющиеся гражданами США:

- лицо, родившееся в заморских владениях США в день формального присоединения владений и после этого дня;
- лицо, родившееся за пределами США, оба родители которого американцы, но не являющиеся гражданами США;
- лицо, родители которого неизвестны и которое обнаружено в заморских владениях США в возрасте до пяти лет.

Натурализация включает:

- знание английского языка, в том числе умение писать, читать и использовать в речи. Не применяется к лицам, физически не способными его выполнить, любое лицо, достигшее возраста свыше 50 лет и проживающими в США более 20 лет, приобретает гражданство автоматически;
- знание и понимание истории, принципов и форм правления США;
- постоянное место жительства в США не менее пяти лет непосредственно до подачи заявления, а также проживал в штате, где подано заявление не менее 6 месяцев и в течение этого срока обладало высокими моральными качествами;
- отсутствие в стране свыше 6 месяцев, но менее года в течение срока, когда требуется постоянное проживание для приема в гражданство, непосредственно до подачи заявления о натурализации.

Окончательное рассмотрение заявления о натурализации проводится в открытом судебном заседании в составе одного или нескольких судей после принесения присяги перед судом подателем заявления.

3. Государственные органы

Конгресс США. В соответствии с Конституцией все полномочия законодательной власти принадлежат органу народного представительства - Конгрессу Соединенных Штатов, состоящему из двух палат: Сената и Палаты представителей. Считается, что Палата представителей представляет интересы всего американского народа, а верхняя палата Конгресса - Сенат - интересы штатов.

Обе палаты избираются на основе всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании. Срок полномочий сенаторов - 6 лет, членов Палаты представителей - 2 года. Конгресс работает сессионно - одна сессия ежегодно с перерывами на каникулы.

Палата представителей состоит из 435 депутатов, избираемых на основе мажоритарной системы относительного большинства без требования кворума. От Пуэрто-Рико избирается резидент, не обладающий правом голоса в палате, но участвующий в дискуссиях. В качестве основных избирательных цензов следует назвать возрастной (возраст кандидатов 25 лет), ценз гражданства (состояние в американском гражданстве не менее семи лет), ценз оседлости (проживание в штате, на территории которого находится избирательный округ).

Палата представителей не может быть досрочно распущена. Члены Палаты представителей (конгрессмены) не могут быть отозваны досрочно. Неприкосновенность только на время сессии и на пути на сессию и обратно, но за ряд преступлений могут быть арестованы и во время её.

Палату возглавляет спикер, избираемый самой палатой (ее партийным большинством). Он ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, имеет право голоса и т.д.

В состав *Сената* входят 100 членов, избираемых независимо от численности населения по два от каждого штата на основе той же избирательной системы. Каждые два года проходят выборы одной трети сенаторов. Сенатором может быть избран любой гражданин США при условии состояния его в гражданстве не менее девяти лет, достижения им 30-летнего возраста, проживания в пределах штата. В Сенат входит вице-президент США, который является его председателем, обладающим правом подписания принятых палатой законопроектов. Однако право голоса в ординарной ситуации не имеет.

Члены каждой партии в палатах образуют фракцию, избирающую лидеров, которые практически руководят своими палатами, в то время как партийное меньшинство организует оппозицию.

Важную роль в деятельности Конгресса играют постоянные и временные комитеты, комиссии и подкомиссии, деятельность и компетенция которых строго определена в регламентах палат.

Могут создаваться и объединенные комитеты двух палат по разработке проектов законов, проведению совместного обсуждения ряда вопросов. Для преодоления разногласий между палатами создаются согласительные комиссии.

Система парламентских полномочий сформулирована в разд. 8 ст. I Конституции предельно жестко. Это касается предметов ведения, по которым парламент вправе принимать законы. Однако этот перечень нельзя назвать абсолютно исчерпывающим, поскольку парламентская компетенция может быть расширена путем толкования так называемых «подразумеваемых полномочий».

Компетенция подразделяется на общую, осуществляемую обеими палатами по принятию законов и резолюций в соответствии с установленными Основным законом предметами ведения, и специальную, принадлежащую каждой палате в отдельности. Общие полномочия - при согласовании решений обеих палат. К их общим полномочиям относятся: принятие законов и резолюций в финансово-бюджетной сфере (право введения и взимания налогов, пошлин, акцизов, чеканка монет, займы, регулирование банкротств, принятие федерального бюджета); в сфере обороны и внешних сношений (исключительное право объявлять войну, решать вопросы формирования вооруженных сил, объявлять призыв милиции для отражения вторжения в страну); в сфере организации внутренней политики (учреждение федеральных судов, регулирование порядка приобретения гражданства, патентное и авторское право, регламентация торговли с иностранными государствами, установление единых мер и весов и т.д.).

В законодательном процессе палаты равноправны. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство парламентариев в обеих

палатах. Только финансовые законопроекты должны вноситься в Палату представителей.

К специальным полномочиям относятся полномочия каждой из палат по организации процедуры импичмента, избрание Президента и вице-президента, если выборщики не смогут их выбрать. Палата представителей возбуждает импичмент. Сенат ратифицирует международные договоры.

По решению Верховного Суда Конгресс имеет право делегировать законодательные полномочия исполнительной власти.

Конгресс работает по сессиям по 7-8 месяцев (с перерывами). Главная форма деятельности Конгресса - законодательство. Президент вносит закон о бюджете. Голосование при принятии законов в Палате представителей происходит возгласами. Законы подразделяют на публичные и частные. Принимаются в 3-х чтениях простым большинством обеих палат. При разногласии палат создается согласительный комитет.

Президент США. Американская Конституция впервые в истории учредила пост выборного Президента США. В соответствии со ст. II Конституции он является главой правительства, всей системы исполнительной власти и одновременно главой государства. При этом должность премьер-министра не предусмотрена.

Конституционными нормами определен четырехлетний срок президентства. Президентом может быть избран гражданин США по рождению, достигший 35-летнего возраста и проживающий в стране не менее 14 лет, обладающий избирательным правом. Причем поправка 12 гласит, что Президент и вице-президент, избираемые одновременно, не могут быть жителями одного штата. 22 поправка установила, что одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд.

Выборы главы государства проходят в четко определенный срок - в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года (в первый вторник ноября, кроме 1 ноября).

При этом досрочные выборы Конституцией не предусмотрены. В случае досрочного прекращения главой государства своих полномочий его функции выполняет вице-президент в течение всего оставшегося до выборов срока. Вступление в должность вновь избранного Президента определено на 20 января следующего года.

Президент избирается путем сложной системы косвенных выборов, при которой избиратели голосуют за коллегию выборщиков, которая затем избирает главу государства. В коллегию входит число выборщиков, равное количеству конгрессменов и сенаторов. Соответственно, каждый штат избирает столько выборщиков, сколько от штата в сумме избирается сенаторов и конгрессменов. От федерального округа Колумбия избирается три выборщика. Всего должно быть избрано 538 выборщиков.

Все выборщики от штата представляют одну партию, поскольку каждая политическая партия выдвигает в штате полный список своих кандидатов, за который и голосуют избиратели. На этом этапе победитель определяется на

основе системы относительного большинства. При голосовании выборщиков для победы кандидата на пост президента требуется абсолютное большинство голосов выборщиков. В случае если ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов выборщиков, президента избирает Палата представителей американского Конгресса из трех кандидатов, получивших относительное большинство голосов выборщиков.

Глава государства неприкосновенен: его нельзя арестовать и подвергнуть уголовному преследованию до тех пор, пока он не будет отстранен в соответствии с процедурой импичмента.

Вопросы организации исполнительной власти в Конституции получили лишь схематичное отражение. Правовой статус Президента и правительства (администрации) определен в Своде законов США.

В соответствии с Конституцией Президент обладает широким кругом полномочий: исполнение законов, назначение и смещение министров, определение полномочий всех должностных лиц на федеральном уровне, представительство государства во внешних отношениях, руководство внешней и внутренней политикой, издание указов и исполнительных приказов. Он, будучи Верховным главнокомандующим, принимает решение об использовании вооруженных сил, назначает членов Верховного суда с последующим утверждением Сенатом, обращается с посланиями к стране, осуществляет помилование.

Президент обращается к Конгрессу с ежегодным посланием. Утверждает законы в течение 10 дней или накладывает вето, преодолеваемое 2/3 голосов палат. Назначает высших должностных лиц, послов, федеральных судей, руководит государственным аппаратом, отвечает за подготовку и исполнение государственного бюджета. Имеет право помилования, награждает медалями, издаёт указы. Президент политической ответственности перед Конгрессом не несёт, но может быть им отстранён в порядке импичмента.

В соответствии с 25 поправкой к Конституции США Президент досрочно прекращает свои полномочия в случае отстранения от должности, смерти, отставки и неспособности осуществлять полномочия и обязанности по своей должности. Отстранение от должности возможно только через процедуру импичмента. Основаниями являются государственная измена, коррупция или иное тяжкое преступление или проступок.

В американской конституционной практике было всего три реальных случая применения этой сложной процедуры отрешения Президента от должности, но ни одна из них не была доведена до конца (последний раз - в 1998-1999 гг. в отношении Б. Клинтона).

В США принято говорить не о правительстве, а об Администрации Президента, у которой лишь совещательный голос: решения принимает Президент единолично. Министры осуществляют свою власть по вопросам их ведения на основе делегирования им соответствующих полномочий Президентом. Должности Премьер-министра также нет - эту должность совмещает Президент. Под руководством Президента работают помимо

министров, различные ведомства (например, Совет национальной безопасности). Президент назначает федеральных должностных лиц. Вице-президент существенных полномочий не имеет. Он замещает президента, представляет в Сенате.

Кабинет состоит из министров (глав департаментов), которые назначаются Президентом, согласно Конституции, «по совету и с согласия» Сената. Сенат должен одобрить назначения Президента на высшие государственные должности большинством в две трети голосов. Однако такой контроль со стороны Сената не носит политического характера (проверяются лишь компетентность и моральный облик кандидатов) и не зависит от исхода выборов. Как показывает политическая практика США, отказы в одобрении со стороны Сената бывают чрезвычайно редко, даже в том случае, когда правительство формируется одной партией, а большинство в парламенте принадлежит другой.

Четкой структуры Кабинет не имеет. При Кабинете функционирует несколько советов: национальной безопасности, по экономическим делам, по природным ресурсам и проблемам окружающей среды, по внутренней и внешней торговле, по людским ресурсам. Председателем этих советов является Президент. Однако в каждом из них есть свой временный председатель, назначенный Президентом, который и руководит работой.

Советы разрабатывают основные направления политики и консультируют Президента.

В США большинство руководителей правительственных ведомств именуется секретарями. В этой стране название «государственный секретарь» служит для обозначения должности министра иностранных дел, а само ведомство внешних сношений именуется государственным департаментом. В конце 2001 г. после трагических событий 11 сентября введена ответственная должность члена правительства - руководителя Департамента внутренней безопасности.

4. Система судебной власти США

В США исторически сложилась двухуровневая судебная система, предполагающая наличие в каждом штате как федеральных судов, так и судов субъектов Федерации.

Американская Конституция заложила основы единой централизованной федеральной судебной системы, которая состоит из трех звеньев: *районных судов, окружных судов и Верховного суда США*. Судьи этих судов назначаются Президентом США с одобрения Сената. Кроме того, в систему федеральных судов входят так называемые «специализированные суды», имеющие отдельную компетенцию с правом вынесения приговоров и решений (налоговый суд, суд по делам военнослужащих, суд по таможенным и патентным делам, претензионный суд).

Районные суды рассматривают уголовные и гражданские дела в качестве суда первой инстанции. Апелляционные (окружные) суды осуществляют проверку решений районных судов, а также рассматривают жалобы на решения

ряда административных (квазисудебных) органов (например, Национального управления трудовых отношений).

Верховный суд, состоящий из девяти судей, является высшей судебной инстанцией. Согласно Конституции судьи назначаются Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно. Они могут быть смещены с должности только в результате применения процедуры импичмента. Для Верховного суда характерна письменная процедура рассмотрения дела, не требующая присутствия сторон, свидетелей и других обязательных для судебной процедуры действий. Верховный суд широко использует свою дискреционную функцию - право принимать к производству по собственному усмотрению дела, содержащие «федеральный вопрос». Кроме того, Верховный суд является высшей апелляционной инстанцией, которая проверяет решения и приговоры нижестоящих судов. В качестве суда первой инстанции этот суд выступает по всем спорам между двумя и более штатами, между центром и штатом, по делам, возбуждаемым одним штатом против граждан другого или иностранцев. Верховный суд внес крупный вклад в дело защиты гражданских прав, в ликвидацию расовой дискриминации.

Судебная система штатов чрезвычайно разнообразна, поскольку в каждом субъекте она определяется на основе собственной конституции и местных законов. В компетенцию судов штатов входят все гражданские дела и дела о преступлениях, нарушающих законы штатов.

Как правило, *судебная система штатов* состоит из трех или четырех инстанций:

- низовые суды (мировые суды, полицейские суды и т.д.), рассматривающие мелкие уголовные и гражданские дела;
- суды первой инстанции (суды графств, округов, городские суды и др.), разбирающие подавляющее большинство гражданских и уголовных дел;
- апелляционные суды, осуществляющие надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам. Решения носят окончательный характер;
- высшие (верховные) суды, являющиеся высшей судебной инстанцией штата. Они обладают апелляционной юрисдикцией по отношению к решениям нижестоящих судов, а также осуществляют предварительный конституционный надзор.

Кроме того, судебные системы штатов включают в себя специальные суды штатов (по делам о наследстве, опеке, по семейным делам). Контроль за конституционностью в США осуществляется судами общей юрисдикции, а не специальными органами, как в большинстве стран Европы.

Тема 15 Конституция и система государственных органов Франции

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры

2. Президент Франции

3. Правительство и Парламент Франции

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры

Франция имеет давнюю конституционную историю. Со времени Великой буржуазной революции конца XVIII в. во Франции было принято 17 конституций и конституционных хартий.

Конституция 1958 г., принятая на референдуме, учредила Пятую Республику во Франции, заложила основы новой организации высших органов государственной власти, которая в литературе получила наименование полупрезидентской (смешанной) формы правления. Она была принята в условиях острого политического кризиса, неэффективности прежнего Основного Закона 1946 г. По форме территориально-политического устройства Франция является сложным унитарным государством (Корсика - политическая автономия, Новая Каледония - ассоциированное государство). Во Франции существует демократический государственный режим.

Впервые во французской республиканской истории конституционный текст не разрабатывался учредительным собранием.

Законом от 1 июня 1958 г. его подготовка была делегирована популярному политику - генералу Шарлю де Голлю (1890-1970 гг.), который наделялся чрезвычайными полномочиями в законодательной сфере.

В юридическом смысле действующая Конституция включает в себя три акта: Конституцию 1958 г., Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбулу Конституции 1946 г. Последние два источника с 1970 г. Конституционным советом были признаны в качестве конституционных положений, имеющих равную юридическую силу с Конституцией 1958 г. Декларация 1789 г. и Преамбула Конституции 1946 г. главным образом касаются прав и свобод человека и гражданина, принципов национального суверенитета, признания народа в качестве единственного источника власти.

В действующей редакции Конституция 1958 г. состоит из краткой преамбулы и 15 разделов, объединяющих 85 статей. Два раздела были исключены конституционным законом 1995 г. (разд. 13 «О Сообществе» и 17 «Переходные постановления»)

Согласно статье 1 Конституции, Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой. Она обеспечивает равенство перед законом всем гражданам, независимо от происхождения, расы или религии. Она уважает все верования. Её организация является децентрализованной.

Французский язык является языком Республики. Национальной эмблемой является трехцветный флаг - синий, белый, красный. Национальный гимн – «Марсельеза». Девиз Республики – «Свобода, Равенство, Братство». Ее принципом является: правление народа, по воле народа и для народа.

Большинство норм Основного Закона регулирует систему публичной власти, в основу которой положен принцип разделения властей.

Президент Республики наделяется широкими ключевыми полномочиями по управлению государством и по отношению ко всем ветвям власти. Следует отметить непропорциональное конституционное регулирование высших органов государственной власти. При детальной регламентации правового статуса Президента практически не урегулированными оказались вопросы организации правительства, характер его взаимодействия с Парламентом. Хотя в целом доминирующее положение отводится исполнительной ветви власти, одновременно закрепляется принцип парламентской ответственности правительства и независимости судебной власти.

Определен статус Конституционного совета - органа конституционного контроля. Ряд положений посвящен организации местного самоуправления.

Специфика данной Конституции заключалась прежде всего в том, что её переходные положения наделяли правительство правом издания имеющих силу закона ордонансов с тем, чтобы в течение полугода после её промульгации была создана нормативная база учрежденных ею новых государственных институтов.

Конституционная реформа фактически началась сразу же после принятия основополагающего акта 1958 г. Хотя его разработчики и заложили серьезные препятствия для сиюминутных попыток пересмотра моделей и принципов Пятой Республики, конституционный текст неоднократно подвергался изменениям.

Будучи жестким, Основной Закон предусматривает две процедуры изменения:

- утверждение конституционного закона на референдуме;
- принятие поправок к Конституции Конституционным конгрессом (специально созываемым представительным органом).

Причем субъектами права внесения предложений по пересмотру фундаментальных положений являются: Президент, действующий по предложению Премьер-министра, и парламентарии. Только после одобрения квалифицированным большинством обеих палат национальной легислатуры конституционный закон выносится на референдум. Причем Конституция не обязывает Президента каждый одобренный Парламентом конституционный закон по изменению конституционного текста выносить на референдум. Это создает так называемую «практику отложенного пересмотра» Основного Закона. При этом одобренные Парламентом поправки не имеют никакого срока давности.

Поправки касались изменения времени парламентских сессий, определения субъектов запроса в Конституционный совет, порядка избрания Президента, уголовной ответственности членов правительства и др. Наиболее серьезным изменениям конституционные положения подверглись в связи с вступлением государства в Европейское Сообщество в 1992 г. В 2000 г. на общенациональном референдуме был сокращен срок полномочий Президента Французской Республики с семи лет до пяти.

Конституция 1958 г. оговаривает недопустимость пересмотра республиканской формы правления.

Конституционный контроль во Франции осуществляется двумя различными органами - Конституционным советом и Государственным советом. Конституционный совет состоит из девяти членов, полномочия которых делятся девять лет и не подлежат возобновлению. Конституционный совет обновляется на одну треть каждые три года. Три его члена назначаются Президентом Республики, три - председателем Национального собрания, три - председателем Сената. В Конституционный совет пожизненно входят бывшие Президенты Республики.

Председатель назначается Президентом Республики. Его голос является решающим в случае разделения голосов поровну. Функции члена Конституционного совета несовместимы с функциями министра или члена Парламента. Остальные случаи несовместимости устанавливаются органическим законом.

Полномочия Конституционного совета:

- следит за правильностью избрания Президента Республики, рассматривает протесты и объявляет о результатах голосования;
- выносит решения о правильности избрания депутатов и сенаторов, если оно оспаривается;
- следит за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты;
- выносит решение о соответствии Конституции органических законов до их промульгации и регламентов палат Парламента.

Решения Конституционного совета какому-либо обжалованию не подлежат. Они обязательны для всех публичных властей, для всех административных и судебных органов.

Государственный совет назначается президентом и дает заключения правительству о соответствии его актов закону, а также оценивает с точки зрения конституционности акты регламентарной власти.

Хотя в Конституции Франции 1958 г. нет главы о правах человека, в ее преамбуле содержится ссылка на Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбулу Конституции 1946 г., которые являются действующими источниками права.

В Декларации права рассматриваются в качестве естественных и неотъемлемых, к ним причислены: свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению, а также равенство.

Преамбула дополняет перечень прав и свобод, закрепляя равенство мужчины и женщины, право на убежище, достоинство личности. Если первый акт в основном регулирует личные и политические права (а также право собственности), то второй - в большей степени социально-экономические.

Важным органом, защищающим права французов, является *посредник, или медиатор*. Институт *омбудсмана* во Франции был учрежден в 1973 г. специальным законом. Медиатор рассматривает жалобы граждан, поданные

через членов Парламента. После рассмотрения жалобы медиатор вправе предписать конкретному органу или должностному лицу выполнить вступившее в законную силу решение в установленный им срок, а также возбудить против них дисциплинарное производство или подать жалобу в суд, а также ходатайствовать о возбуждении против него уголовного дела. Однако, даже если медиатор признает жалобу обоснованной, он не вправе сам принять решение об отмене оспариваемого административного акта. Он может направить в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики, а также зафиксировать это в своем ежегодном докладе, представляемом в Парламент.

Правовое регулирование выборов. Активным избирательным правом пользуются граждане, обладающие политическими и гражданскими правами, достигшие ко дню выборов 18 лет. Существует ценз оседлости: в избирательные списки вносятся лица, проживающие в коммуне (низовой единице административно-территориального деления), как правило, не менее 6 месяцев. Регистрация для избирателей считается обязательной, но невыполнение этой обязанности ненаказуемо, поскольку участие в выборах не обязательно. Французские граждане, проживающие за границей, могут голосовать в дипломатических представительствах Франции или дать доверенность на голосование какому-либо избирателю в той коммуне, где они родились или жили.

Пассивное избирательное право для выборов в Национальное собрание (нижнюю палату парламента) устанавливается с 23 лет, в сенат (верхнюю палату) - с 35 лет. Для президента минимальный и максимальный возраст не установлен. В доктрине иногда считается, что он совпадает с условиями выборов в нижнюю палату.

Установлена несовместимость мандата парламентария и должности члена правительства, но можно быть одновременно парламентарием и депутатом местного совета, членом правительства и депутатом в местном органе самоуправления. Для кандидатов существует избирательный залог (залог возвращается, если кандидат получил не менее 5% голосов).

2. Президент Франции

Система органов власти Франции основана на принципе разделения властей. Еще в 1789 г. Декларация прав человека и гражданина закрепила этот важнейший системообразующий принцип французской государственности, однако реализация его в условиях Пятой Республики иная, чем это было в предыдущий период республиканской истории.

Франция - республика с сильной исполнительной властью, носителями которой выступают Президент и правительство (Совет министров). Вместе они образуют центральную исполнительную власть.

Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Президент является главой

Республики, верховным главнокомандующим, гарантом национальной независимости и территориальной целостности страны.

Президент с 2002 г. избирается на 5 (ранее на семь) лет всеобщими и прямыми выборами по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного большинства - во втором туре.

Полномочия Президента могут прекратиться досрочно в случае признания его виновным в совершении государственной измены или любого тяжкого преступления, а также добровольной отставки. В этом случае его полномочия осуществляет председатель верхней палаты Парламента - Сената. Обвинение Президенту может быть предъявлено двумя палатами Парламента абсолютным большинством голосов, после чего дело рассматривает специальный Высокий суд правосудия. В случае признания Президента виновным его полномочия прекращаются.

Президент имеет широкие полномочия в сфере управления:

назначает Премьер-министра и по его предложению других членов правительства, принимает отставку этих высших должностных лиц. Однако в решении он вынужден учитывать волю парламентского большинства и общественное мнение, иначе вопрос о доверии правительству после его формирования может вызвать политический кризис;

решает вопросы безопасности и внешней политики;

как высшее должностное лицо, он осуществляет ряд полномочий в дискреционном порядке, другие полномочия требуют контрасигнатуры Премьер-министра либо ответственных министров;

издает важнейшие регламентарные акты - ордонансы, имеющие силу закона, и декреты для текущего регулирования.

Президент Республики может передать на референдум любой законопроект, не противоречащий Конституции;

может после консультаций с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания;

аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных державах; иностранные послы и чрезвычайные посланники аккредитуются при нем;

является главой вооруженных сил. Он председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны;

осуществляет право помилования;

ведет переговоры о заключении международных договоров и ратифицирует их.

Президент может осуществлять чрезвычайные полномочия, в случаях, когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных властей прекращено. Президент Республики принимает меры, которые диктуются обстоятельствами, после официальной консультации с

Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом.

3. Правительство и Парламент Франции

Правительство несет ограниченную парламентскую ответственность перед нижней палатой, которая реализуется путем принятия резолюции порицания (вотум недоверия).

Правительство является коллегиальным органом. Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы.

В условиях действующего государственного механизма очень важен партийный состав нижней палаты. В случае, когда большинство Национального собрания составляют сторонники Президента, глава государства формирует свое президентское правительство (такая модель существует с 2002 г.). В противном случае парламентское большинство вынуждает Президента образовывать правительство из оппозиции, как это неоднократно было в 80-90-х гг. XX в. К исполнительной власти относятся государственная администрация, полиция, органы национальной безопасности, вооруженные силы. Структура правительства конституционными нормами жестко не определена, поэтому вопрос его организации решается всякий раз при формировании нового правительства либо при его реорганизации. Решающая роль в формировании правительства принадлежит главе Французской Республики.

Правительство в полном составе именуется Советом министров, его председателем является Президент. Правительство может собирать и премьер-министр, тогда заседания в отсутствие Президента называются Кабинетом министров. Функции члена Правительства несовместимы с осуществлением любого парламентского мандата, с любой должностью профессионального представительства общенационального характера, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью.

Премьер-министр обладает достаточными полномочиями. На него возложена ответственность за национальную оборону, исполнение законов, взаимодействие с Парламентом. Он назначает на гражданские и военные должности, может делегировать некоторые из своих полномочий министрам. В случае необходимости он замещает Президента Республики в качестве председателя на заседаниях советов и комитетов. В исключительных случаях он может замещать Президента Республики в качестве председателя на заседаниях Совета министров по определенному поручению Президента и с определенной повесткой дня.

Акты Премьер-министра в случае необходимости контрасигнуются министрами, ответственными за их исполнение.

Акты правительства, являющиеся по природе подзаконными, подлежат подписанию Президентом. Однако согласно Конституции в ряде случаев правительство вправе просить Парламент о разрешении в течение

ограниченного срока осуществлять путем издания ордонансов (актов, имеющих силу) мероприятия, относимые к сфере законодательного регулирования.

Парламент Франции. Высшим представительным и законодательным органом Франции является бикамеральный Парламент. Нижняя палата - *Национальное собрание* (557 депутатов от метрополии и 22 - от заморских территорий), депутаты которого избираются сроком на 5 лет на основе всеобщего и прямого голосования, рассматривается как орган общенационального представительства.

Верхняя палата - *Сенат* (321 член), члены которого избираются сроком на 9 лет путем косвенных выборов, представляет интересы территориальных коллективов. Сенат избирается путем косвенных выборов - специальной избирательной коллегией, состоящей приблизительно из 108 тыс. человек. В избирательную коллегию входят депутаты нижней палаты (около 600), члены региональных и генеральных советов, т.е. члены советов регионов и департаментских советов (имеется 26 советов регионов и около 100 ее советов департаментов). В совокупности в избирательную коллегию входит около 3 тыс. таких советников. Наконец, в коллегию входят избранные представители муниципальных советов (их приблизительно 104 тыс. человек).

Палаты фактически обладают одинаковой компетенцией, различия в основном касаются лишь законодательного процесса, а также сферы парламентского контроля. Глава государства обладает правомочиями по роспуску нижней палаты.

Любой императивный мандат является недействительным, права отзыва не существует. Совмещение депутатского мандата с государственными должностями невозможно, избранный должен отказаться от должности и некоторых других постов в течение двух недель после избрания (или отказаться быть парламентарием). Председатель Национального собрания избирается на срок легислатуры. Председатель Сената избирается после каждого частичного обновления этой палаты.

Каждая палата имеет бюро, в состав которого входят председатель палаты (он является представителем наиболее крупной партийной фракции в палате), вице-председатели, секретари и квесторы (последние поддерживают порядок в палате и занимаются административно-хозяйственными вопросами).

Ни один член Парламента не может подвергаться преследованию, розыску, аресту, заключению или суду за высказанные мнения или за голосование при исполнении им своих функций.

Ни один член Парламента за преступления или проступки не может подвергаться аресту и каким-либо любым другим мерам, связанным с лишением или ограничением свободы, только с разрешением бюро палаты, в состав которой он входит. Такое разрешение не требуется в случае задержания на месте совершения преступления или деликта или окончательного осуждения. Задержание, меры, связанные с лишением или ограничением свободы, или преследование члена Парламента приостанавливаются на период сессии, если того потребует палата, в состав которой этот член входит.

Парламент собирается на одну очередную сессию в году, которая длится не более 120 дней. Парламент собирается на внеочередную сессию по требованию Премьер-министра или большинства членов, составляющих Национальное собрание, по определенной повестке дня. Внеочередные сессии открываются и закрываются декретом Президента.

Члены Правительства имеют доступ в обе палаты. Они должны быть заслушаны по их требованию. Им могут помогать комиссары Правительства.

Заседания обеих палат являются публичными. Каждая палата может заседать в качестве секретного комитета по просьбе Премьер-министра или десятой части ее членов.

Парламент принимает три вида законов: конституционные (по изменению Конституции), органические (по указанным в конституционных нормах вопросам) и обычные. Правом законодательной инициативы обладают парламентарии и правительство. Раздел V. Регулирует отношения между Парламентом и Правительством.

Объявление войны разрешается Парламентом. Осадное положение декретируется Советом министров. Продление его на срок более двенадцати дней может быть разрешено только Парламентом.

Законопроекты обсуждаются в Совете министров по получении заключения Государственного совета и затем вносятся в бюро одной из двух палат. Проекты законов о финансах и закона о финансировании социального обеспечения сначала вносятся в Национальное собрание. Проекты законов, имеющих в качестве своей основной цели организацию территориальных коллективов, и проекты законов о представительных органах французов, проживающих за пределами Франции, сначала вносятся в Сенат. Обсуждение законопроектов в палате, в которую они внесены, происходит на основе текста, представленного Правительством. Правительство может вносить поправки, требовать срочного принятия текста закона.

Обычно законы проходят три чтения, их подготовку осуществляет комиссия палаты. Закон будет принят в случае одобрения обеими палатами в идентичном виде. Если этого не происходит, то проект рассматривается палатами до тех пор, пока не будет выработан единый текст.

Принятые Парламентом законы должны быть в течение 15 дней подписаны Президентом. Если он не согласится с каким-либо положением закона, то вправе потребовать его повторное обсуждение. Если закон будет принят повторно в прежней редакции абсолютным большинством голосов, Президент обязан его подписать. Любой законопроект может быть передан Президентом в Конституционный совет для проверки соответствия его Конституции Франции.

Парламентский контроль за правительством во Франции ограничен, однако Парламент вправе выразить правительству недоверие, приняв резолюцию порицания.

Тема 16. Высшие государственные органы ФРГ

1. Основной закон Федеративной Республики Германия
2. Федеральные органы
3. Судебная система Германии

1 Основной закон Федеративной Республики Германия

После окончания Второй мировой войны Германия была разделена на четыре оккупационные зоны. В трех западных зонах, находившихся под влиянием оккупационных держав США, Англии, Франции, в течение 1946 - 1947 гг. были приняты первые демократические конституционные документы. В них оговаривалось будущее вхождение земель в состав единой демократической Германии. Оккупационные власти союзников проводили политику денацификации, направленную на ликвидацию нацистского влияния в различных сферах немецкого общества.

В 1949г. на территории западных оккупационных зон была образована Федеративная Республика Германия. Новому государству потребовалась новая конституция, которая разрабатывалась в 1948 - 1949 гг. Однако для того, чтобы подчеркнуть, что речь идет не о постоянном документе, а об акте, регулирующем основы государственного строя в период до полного воссоединения Германии, было выбрано название «Основной закон», а не «Конституция». Проект был принят учредительным органом - Парламентским советом, в состав которого входили представители политических партий, избранные ландтагами (парламентами) 11 западногерманских земель (кроме Баварии), и вступил в силу 23 мая 1949 г. Одобрив Основной закон и оккупирующие державы, он стал обязательным для всех западногерманских земель.

Основной закон ФРГ состоит из краткой преамбулы, 14 разделов и 146 статей, причем три раздела были включены в базовый текст уже в период его действия.

Первый раздел посвящен основным правам и свободам человека. Они представляют собой систему ценностей и требований к государственному строительству страны, пережившей фашизм. Большое внимание уделяется личным (гражданским) правам. Специально фиксируется право на человеческое достоинство.

Второй раздел Основного закона регулирует отношения между Федерацией и землями, а также основы политического строя страны. Федеративное устройство обусловило построение демократической системы государственных структур снизу доверху. По форме правления Германия является парламентской республикой. Остальные разделы детально регулируют правовой статус высших органов государственной власти, систему федерального законодательства и исполнение федеральных законов, а также общие задачи Федерации и ее субъектов.

По способу изменения Основной закон не является жестким, хотя процедура внесения поправок усложнена по сравнению с принятием обычного

закона. Закон о поправке к Основному закону нуждается в одобрении квалифицированного большинства в две трети членов верхней и нижней палаты Федерального парламента. В Основной закон ФРГ вносились многочисленные поправки начиная с 1951 г. В наибольшей степени на содержании Основного закона отразилось воссоединение Восточной и Западной Германии на основании Договора об установлении единства Германии от 31 августа 1990 г., а также вступление ФРГ в Европейские Сообщества.

Основные черты: отвергает прежние фашистские порядки и исходит из принципа демократии, равенства, разделения властей, справедливости. Ввела федеративное устройство государства и запретила его изменять. Есть право каждого оказывать сопротивление всем, кто пытается сменить свободный демократический строй, если нет иных методов.

По Конституции Германия - демократическое, социальное и правовое государство с многопартийной системой. Вся власть исходит от народа, который осуществляет ее путем выборов и разного рода голосований.

Концепция правового государства находит своё выражение в нормах по которым суд является независимым. Установлена ответственность государства, его должностных лиц перед гражданином. Закон обратной силы не имеет.

2 Федеральные органы

Парламент Федеративной Республики Германия фактически состоит из двух палат: нижней - Бундестаг и верхней - Бундесрат (формально в Германии некоторыми юристами Бундесрат не рассматривается как палата Парламента).

Бундестаг олицетворяет весь народ, проживающий на германской территории, 672 его депутата избираются всем населением сроком на четыре года путем всеобщих, прямых, равных, свободных выборов при тайном голосовании. В голосовании принимают участие избиратели с 18 лет, проживающие в Германии от 3 месяцев, кроме недееспособных по суду. Часть парламентариев избирается по одномандатным округам, часть - по партийным спискам (избирателю предоставляется сразу 2 бюллетеня). Индемнитет не распространяется на клевету, иммунитет - на задержание в момент преступления или в течение следующего дня.

Бундесрат (68 членов) - это орган представительства субъектов Федерации. Он состоит из членов правительств федеральных земель. Каждая земля направляет в верхнюю палату как минимум трех членов (представителей). Земли с числом жителей более 2 млн. имеют четыре голоса, более 6 млн. — пять голосов, а более 7 млн. — шесть. Земельное правительство имеет право отзывать своих представителей.

К полномочиям Бундестага относятся: законотворчество, право на внутреннюю организацию и контрольная функция. В области законотворчества Бундестаг играет основную роль.

Бундесрат также обладает полномочиями в законодательном процессе, однако есть законы, которые не требуют одобрения со стороны Бундесрата. Верхняя палата, прежде всего, рассматривает законы, которые затрагивают интересы и потребности земель. Согласие Бундесрата на принятие закона

необходимо (с правом вето) только для конституционных моментов: для изменений границ земель и разделения полномочий ФРГ и земель. Для прочих - вето преодолевается Бундестагом простым большинством.

Бундестаг имеет право делегировать свои полномочия любому федеральному исполнительному органу или чиновнику.

Право законодательной инициативы имеет Бундесрат и Федеральное правительство. Члены Бундестага также имеют право внесения законопроекта на обсуждение. Каждый закон подлежит рассмотрению в ходе процедуры трех чтений. Бундесрат может не согласиться с законопроектом, тогда создается посредническая комиссия, после работы которой проводится процедура повторного голосования. Окончательные этапы законотворческой деятельности: оформление, провозглашение и вступление в силу закона. Они связаны с полномочиями Федерального президента.

Бундестаг собирается на пленарные заседания, которые, как правило, проводятся открыто и гласно. В нем создаются многочисленные комиссии, создание трех из них является обязательным: комиссии по петициям, по иностранным делам и по делам обороны.

Помимо законотворческой функции Бундестаг избирает Федерального канцлера, принимает участие в выборах Федерального президента и федеральных судей, избирает уполномоченного по делам обороны. Смысл контрольной функции нижней палаты немецкого Парламента сводится к тому, что деятельность Федерального правительства зависит от доверия Парламента. Согласно Основному закону Федеральное правительство находится в политической зависимости от Бундестага и несет перед ним ответственность. Это выражается в том, что в отношении Федерального канцлера Бундестагом может быть вынесен вотум недоверия. Однако если глава Правительства сам поставит вопрос о доверии перед Бундестагом и не получит абсолютного большинства голосов, то Федеральный президент может распустить Бундестаг по его предложению. Бундестаг также может быть распущен, если на заключительном туре выборов Федерального канцлера он не избирает кандидата хотя бы абсолютным большинством.

Бундесрат не имеет срока избрания, его состав частично меняется, когда в одной (или нескольких) из федеральных земель происходит смена Правительства. В качестве органа законодательной власти Бундесрат может одобрять или не одобрять федеральные законы, определять регламент своей работы, формировать собственные комиссии. Кроме того, объявление состояния оборонительной войны требует обязательного одобрения Бундесрата.

Правительство ФРГ. Федеральное правительство представляет собой орган исполнительной власти, который осуществляет функции управления государством. Оно состоит из Федерального канцлера и федеральных министров. Они не могут занимать другие оплачиваемые должности, осуществлять профессиональную деятельность.

Министры назначаются Президентом по предложению Канцлера и увольняются Канцлером. Канцлер определяет основные направления федеральной политики. Бундестаг может выразить недоверие как Канцлеру, так и министру.

Федеральный канцлер выбирается Бундестагом. Кандидатуру на данный пост предлагает Федеральный президент после переговоров с партией, победившей на выборах в Бундестаг.

Голосование по данной кандидатуре может проходить в три тура. Если кандидат получает абсолютное большинство голосов членов Бундестага, то Президент назначает его на пост Канцлера. Для Германии характерно коалиционное, а не однопартийное Правительство.

Канцлер определяет основные направления в политике и руководит работой Федерального правительства. Каждый федеральный министр действует самостоятельно в рамках своей компетенции и несет за это ответственность перед Канцлером.

Структура органов исполнительной власти Федерации независимо от профиля ведомства строится в соответствии с принципом трехступенчатости: министерства - высшие (головные) ведомства, наделенные политическими функциями; ведомства среднего звена, имеющие функции надзора; ведомства низового уровня, осуществляющие сугубо исполнительские функции.

Федеральное правительство обязано воплощать в жизнь законы, принятые Парламентом, а также намечать политические цели и осуществлять руководство государственными делами.

Укреплению сотрудничества между законодательной и исполнительной властью служит ряд обязательных юридических процедур, которых придерживаются в своей деятельности Правительство и Парламент. Так, Правительство направляет подготовленные проекты нормативных актов в Бундесрат даже в том случае, если для их принятия не требуется формального одобрения этого органа. Исполнительная власть земель через Бундесрат участвует в федеральном законодательном процессе. Федеральное правительство должно выполнять задачу политического руководства. Она сводится к тому, что Правительство выходит с инициативой, планирует политическое развитие страны и осуществляет руководство государством. В рамках этой деятельности Правительство действует самостоятельно.

При нормальном развитии событий Федеральное правительство находится у власти весь период легислатуры Бундестага, т.е. в течение четырех лет. Однако есть случаи досрочного прекращения его полномочий:

- в связи с уходом в отставку (или смертью) Федерального канцлера;
- с момента учреждения нового Бундестага;
- в результате конструктивного вотума недоверия, выраженного Бундестагом Федеральному канцлеру;
- при отклонении Бундестагом поставленного Федеральным канцлером вопроса о доверии и роспуском Бундестага Федеральным президентом.

Таким образом, судьба Правительства во многом зависит от Канцлера, популярности его политики. Его отставка означает отставку всех федеральных министров и тем самым всего Правительства в целом.

Главой государства является Федеральный президент, обладающий ограниченными полномочиями. Считается, что исполнительной властью обладает Президент и правительство, на деле он действует по указаниям последнего. Он лишь глава государства, реально исполнительную власть осуществляет правительство («канцлерская республика»).

Президент избирается не гражданами ФРГ, а косвенными выборами, специальным органом - Федеральным собранием сроком на пять лет. Полномочия Президента в случае досрочного прекращения или обнаружения препятствий к выполнению его функций временно выполняет председатель Бундесрата.

Выдвинуть кандидатуру на этот пост может любой член Федерального Собрания. Кандидату должно быть не менее 40 лет, он должен обладать избирательным правом. Избираться может не более 2 раз. Президент не может быть членом парламента, правительства, местных органов власти, занимать другие должности и т.д.

По конституции Президент представляет государство, заключает международные договоры, аккредитует дипломатов, назначает федеральных судей, имеет право помилования. Для действительности таких актов необходима контрасигнатура канцлера или министра. Президента могут лишить должности в случае обвинений в умышленном нарушении конституции и закона или временно отстранить по обвинению до решения дела по существу, в этом случае его полномочия приведут к председателю Бундестага.

3. Судебная система Германии

Судебная власть в ФРГ не существует в виде какого-то одного высшего судебного органа ни в федерации, ни в землях. В Германии существует специализированная судебная система. Помимо Федерального конституционного суда и конституционных судов земель, действует еще 5 ветвей правосудия: общая, административная, трудовая, финансовая и социальная юстиция.

Конституционный суд состоит из 2-х палат и 16 судей, половину избирает Бундесрат, половину Бундестаг (2/3-ми голосов на 12 лет без переизбрания). Компетенция: 1) толкование федеральной конституции; 2) рассмотрение споров по вопросу взаимоотношения федерации и земель, а также земель между собой; 3) рассмотрение жалоб общин и их союзов по нарушениям законов; 4) рассмотрение заявлений граждан на нарушение их конституционных прав юридическими актами; 5) рассмотрение жалоб на решения Бундестага, касающихся выборов и т.д. В Конституционный Суд может обратиться любой гражданин.

В землях действуют конституционные суды земель. Они вправе контролировать соответствие законов земель федеральной или местной конституции.

Каждая из остальных 5 ветвей имеет верховный орган (высший суд). Эти судебные органы не зависят друг от друга. В случае разногласий созывается совещание из представителей этих органов, которое принимает решение, обеспечивает единство судебной практики.

Суды общей компетенции рассматривают уголовные и гражданские дела; суды по трудовым спорам - споры между работником и работодателем; административные суды - иски граждан к государственным служащим и иски государственных служащих к администрации; суды по социальным делам - рассматривают иски граждан к государственным учреждениям по вопросам пенсий и выплат.

В системе общих судов большую часть уголовных и гражданских дел рассматривает участковый суд, в составе судьи и двух заседателей. Суд земли рассматривает более сложные уголовные и гражданские дела, а также является апелляционной инстанцией. Верховный суд земли проводит ревизию - особый процесс в Германском праве, где сочетаются элементы апелляции и кассации. Федеральная судебная палата осуществляет только кассационный процесс. В низовых судах других ветвей в процессе участвуют 3 судьи и 2 заседателя.

Организация административных судов трехступенчатая. Высшим органом административной юстиции является Федеральный административный суд. Суды первой и второй инстанций находятся в компетенции земель. Низовая, первичная, инстанция по рассмотрению данных споров — административный суд, судом второй инстанции является Высший административный суд (земельный), который в некоторых землях по традиции называется Административной судебной палатой. Каждая земля имеет только один суд второй инстанции, однако в некоторых случаях две земли объединяются и создают совместный суд второй инстанции, как, например, земли Шлезвиг-Гольштейн и Нижняя Саксония.

Федеральный административный суд выступает в качестве кассационной инстанции и редко - в качестве первой (в основном при рассмотрении дел, имеющих принципиальное значение). Большая часть дел рассматривается судами второй инстанции, т.е. земельными судами административной юстиции. При этом надо иметь в виду наличие в стране специализированных судов административной юстиции, решения которых обязательны для соответствующих ведомств. Например, споры авторов технических решений разрешаются Патентным судом, представляющим Патентное ведомство ФРГ. Второй и последней инстанцией в этих случаях выступает Федеральный административный суд.

Суды по финансовым вопросам разделяются на два уровня: суды нижней инстанции и Федеральный финансовый суд в качестве высшей инстанции. Они рассматривают споры по налоговым декларациям, налогам и сборам.

Судам по трудовым спорам подведомственны дела, касающиеся трудовых правоотношений: споры и конфликты по тарифным соглашениям и по уставам предприятий, по вопросам внутреннего трудового распорядка и, в частности, участия представителей наемных работников в организации и

управлении предприятием. К этим судам относятся: Земельный трудовой суд и Федеральный трудовой суд.

Суды по социальным вопросам так же, как суды по трудовым спорам, двухуровневые: земельные суды по социальным вопросам и Федеральный суд по социальным вопросам. В их компетенцию входят споры по вопросам социальных пособий, пенсий, страхования по безработице, прав инвалидов и жертв войны, права на оплату медицинской помощи через больничные кассы.

Тема 17. Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г.

1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика
2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации
3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус)
4. Совет Министров (Правительство) Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика

В соответствии со ст. 1 Конституции, Российская Федерация (Россия) есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации

установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация состоит из 89 субъектов.

Российская Федерация состоит из:

- республик (Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика и др.);
- краев (Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край);
- областей (Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, и др.);
- городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург);
- автономной области (Еврейская автономная область);
- автономных округов (Агинский Бурятский автономный округ, Корякский, Ненецкий, Чукотский и др.).

Субъекты Российской Федерации равноправны. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Конституция устанавливает перечень вопросов относящихся к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В соответствии со статье 8 в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (статья 10).

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (статья 14).

Конституция закрепляет основные права и свободы человека и гражданина (ст. 17-64). В соответствии со статьёй 17 Конституции, основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Установлен также перечень прав не подлежащих ограничению.

К конституционным обязанностям относятся: обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, защита Отечества.

Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации

обладает на ее территории всеми правами и свободами и несёт равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Федеральный закон «О гражданстве» устанавливает следующие четыре основания, ведущие к приобретению российского гражданства:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство;
- в) в результате восстановления в гражданстве;
- г) по иным основаниям, предусмотренным Законом или международным договором России.

Ребенок приобретает гражданство РФ *по рождению*, если на день рождения ребенка:

а) оба родителя или единственный родитель имеют гражданство РФ. При этом место рождения ребенка не имеет существенного значения;

б) один из родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно. В этом случае место рождения ребенка тоже не существенно;

в) один из родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории России либо если в ином случае он становится лицом без гражданства;

г) оба родителя, проживающие на территории России, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории России, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство.

Гражданином РФ становится также ребёнок, который находится на территории России, родители которого неизвестны и не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Прием в российское гражданство. В общем порядке, в гражданство РФ принимаются по их заявлению достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью иностранные граждане и лица без гражданства, если они: а) проживают на территории России со дня получения вида на жительство и до обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ в течение 5 лет непрерывно (если лицо выезжало за пределы России не более чем на 3 месяца в течение одного года); б) обязуются соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство; в) имеют законный источник средств к существованию; г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства; д) владеют русским языком.

5-летний срок сокращается до одного года при наличии обстоятельств указанных в законодательстве: а) рождение лица на территории РСФСР и

наличие у него в прошлом гражданства СССР; б) состояние в браке с гражданином РФ не менее трех лет; в) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, предоставляющими интерес для России; д) предоставление лицу политического убежища на территории России и др.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве РФ по правилам приема в гражданство РФ в общем порядке. При этом срок их проживания на территории России сокращается до трех лет.

В соответствии со ст.68. *государственным языком* Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается на 6 лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Полномочия Президента. Президент Российской Федерации в сфере исполнительной власти:

- 1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- 2) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- 3) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- 4) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- 5) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от

должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

б) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

7) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

8) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

9) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

10) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

В сфере законодательной власти:

11) назначает выборы Государственной Думы, распускает Государственную Думу;

12) назначает референдум;

13) вносит законопроекты в Государственную Думу;

14) подписывает и обнародует федеральные законы;

15) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В сфере международных отношений Президент Российской Федерации:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает ратификационные грамоты;

г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент Российской Федерации вправе ввести на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, высшие воинские и высшие специальные звания, осуществляет помилование.

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании:

выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус)

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

В *Совет Федерации* входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Государственная Дума избирается сроком на пять лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно, заседания являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Палаты избирают из своего состава председателя и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

К ведению Совета Федерации относятся:

утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения, чрезвычайного положения;

решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

назначение выборов Президента Российской Федерации, отрешение Президента от должности;

назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации,

назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

К ведению Государственной Думы относятся:

дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

объявление амнистии;

выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит:

Президенту Российской Федерации

Совету Федерации, членам Совета Федерации

депутатам Государственной Думы

Правительству Российской Федерации

законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Вето Совета Федерации преодолевается 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета, федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации отклонить закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации. Государственная Дума не может быть распущена:

в течение года после ее избрания

с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации

в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения

а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

4. Совет Министров (Правительство) Российской Федерации

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, предлагает Президенту кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Председатель Правительства Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации:

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении

обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики

обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

осуществляет управление федеральной собственностью;

осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Тема 18. Основы конституционного права Японии

1. Конституционное развитие Японии

2. Конституционный статус Императора Японии

3. Парламент и Кабинет министров Японии: порядок формирования и компетенция

1. Конституционное развитие Японии

Япония в течение длительного времени была закрытой для внешнего мира страной. Только в 1858 г. она была вынуждена открыть свои порты для иностранных судов, подписав торговые договоры с Россией, США, Францией и Нидерландами и предоставив этим странам огромные привилегии.

В конце 70-х гг. XIX в. началось «приобщение» Японии к европейскому праву. Правящие круги должны были выбрать один из двух путей: воспринять либо европейскую, либо англосаксонскую модель права. Последняя была весьма сложна для японского восприятия. Была выбрана французская модель, которая в то время обладала высокой престижностью (международная роль Франции в эпоху Наполеона I и Наполеона III, распространенность в других странах мира, простота построения). В страну были приглашены французские специалисты, которые в конце 1870-х гг. разработали два Кодекса - уголовный и уголовно-процессуальный. Они были промульгированы Императором и вступили в силу в 1877 г. Были начаты работы по кодификации гражданского права.

В конце 80-х гг. наметился отход от французских образцов и переход к концепциям германского права, что объяснялось политическими причинами, а именно поражением Франции в войне с Пруссией в 1871 г., установлением во Франции республиканской формы правления. Японскому дворянству (самураям), которым собственный Император служил олицетворением Бога, был более по душе германский император Вильгельм II (1859-1941 гг.), чем французский республиканский Президент.

Первая Конституция была принята в 1889 г. Эта Конституция (Конституция Мэйдзи) была в значительной мере «списана» с монархической Конституции Пруссии 1851 г. и отчасти с других актов. Это был октроированный конституционный документ, который носил ярко выраженный консервативный милитаристский характер, закрепляя широкие полномочия императора в сфере осуществления государственной власти, а также военно-бюрократическую систему. Его действие было прекращено после оккупации страны союзниками.

Основой послевоенного переустройства государственной и общественной систем была Потсдамская декларация 1945 г., подписанная США, СССР, Великобританией, Китаем, определившая демилитаризацию Японии, демобилизацию вооруженных сил, наказание всех военных преступников в качестве ключевых направлений послевоенной политики союзных держав в отношении Страны восходящего солнца.

Действующая Конституция Японии, разработанная после Второй мировой войны - это второй в истории страны конституционный документ. Подготовка конституционного текста велась японским правительством с привлечением специалистов штаба американских оккупационных войск. Затем была представлена правительством Парламенту и принята им в октябре 1946 г., в силу вступила 3 мая 1947 г. Конституция восприняла многие принципы англо-саксонского права, новеллы конституционного права того времени (например, положения о социально-экономических правах) и продемонстрировала демократический подход к регулированию общественных отношений.

Примечательно, что этот основополагающий документ определяется как «Верховный закон страны» и никакие законы, указы, рескрипты или другие

государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы (ст.98).

Характерная ее черта - антимилитаристская направленность. Так, например, в Конституции есть специальная глава «Отказ от войны». Согласно ст. 9 «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы силой или применения вооруженных сил как средства разрешения международных споров». Из этого вытекает и другое конституционное положение, запрещающее создавать сухопутные, военно-морские и военно-воздушные силы, а также другие средства войны. В Японии вооруженные силы - это Корпус обороны, на который тратится не более 1 % государственного бюджета.

Интересно еще одно конституционное положение, которое определяет, что в состав правительства должны входить только гражданские лица.

В сентябре 1988 г. был принят закон о возможности направления японских войск за границу (в частности, в развивающиеся страны) в качестве вспомогательных, а также в случаях оказания помощи при катастрофах природного характера. В июне 1992 г. в законодательном порядке были разрешены операции по поддержанию мира. Закон разрешил участие Японии в соответствующих мероприятиях ООН. При этом, однако, были установлены 5 принципов, которые должны соблюдаться:

- 1) необходимость существования соглашения о прекращении огня между конфликтующими сторонами;
- 2) предварительное согласие сторон конфликта и органов власти на японское участие в операциях по поддержанию мира и на деятельность японских вооруженных сил;
- 3) нейтральная позиция Японии по отношению к сторонам конфликта;
- 4) возможность отозвания японских сил с территории конфликта;
- 5) ограничение использования оружия.

Новый шаг в постепенном «размывании» первоначальных антивоенных принципов был сделан после событий 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, повлекших значительную консолидацию усилий мирового сообщества в борьбе с международным терроризмом. Подготовленные Правительством законопроекты, направленные в Парламент, расширяли сферы использования сил самообороны для борьбы с терроризмом - два проекта об использовании этих сил в полицейских акциях в самой Японии, а третий - о посылке воинских подразделений за границу. Принятый в пакете закон разрешает Правительству страны направлять подразделения сил самообороны во время вооруженных конфликтов для выполнения задач по тыловому обеспечению. Такое обеспечение предусматривает семь его видов, от поставок продовольствия, топлива до ремонта и обслуживания техники. Силы, направляемые за рубеж, получили право использовать личное оружие не только для собственной защиты, но и для защиты находящихся под их опекой, например, раненых или беженцев.

Конституция состоит из преамбулы, 11 глав и 103 статей, которые регулируют статус императора, отказ от войны, права и обязанности народа, правовой статус Парламента, Кабинета, судебной власти, государственные финансы, местное самоуправление, процедуру изменения конституционных норм.

Она провозглашает впервые в японской истории принципы народного суверенитета, верховенства Парламента, выборности обеих палат (упразднен невыборный характер верхней палаты, как это было до 1945 г.).

Япония - конституционная, парламентарная монархия, где власть императора сведена до минимума, он остался лишь символом нации. Высшим же и единственным законодательным органом провозглашен Парламент.

Правительство формируется при решающей роли Парламента и несет перед ним ответственность. Япония провозглашается унитарным государством с широкой местной автономией административно-территориальных единиц.

Конституция на новой основе установила статус человека и гражданина. Японцы обладают широким кругом основных прав и свобод. Конституционные нормы упразднили привилегированные сословия, провозгласив принцип равенства (равенство всех перед законом, а также недопустимость какой-либо дискриминации). Характерным здесь является закрепление в основных нормах положения, что любые награды действуют только при жизни данного лица. Провозглашается равноправие полов. Детально регулируются вопросы брака, который должен заключаться только на основании взаимного согласия сторон.

Органом конституционного контроля является Верховный суд, которому, как и в США, принадлежит право окончательного решения по вопросу о неконституционности нормативного акта. Однако в Японии подается специальный иск в суд первой инстанции о неконституционности акта, и дело в иерархическом порядке может быть доведено до Верховного суда.

По способу изменения Конституция Японии является жесткой. Ее изменение возможно только по инициативе Парламента. Для внесения в нее поправок необходимо согласие двух третей общего числа членов каждой из двух палат. Ратификация поправки осуществляется либо референдумом, либо новым составом Парламента, образованным после проведения общенациональных выборов. Способ ратификации определяется Парламентом. Утвержденные поправки немедленно обнародуются императором в качестве неотъемлемой части Конституции. До сих пор в Конституцию не было внесено ни одной поправки.

2. Конституционный статус Императора Японии

Главой государства является император. Это старейшая монархия в мире, возникшая более 2600 лет назад, в 660 г. до н.э. С 1990 г. на троне Акихито - 125-й по счету в императорской династии, которая ни разу не прерывалась.

Среди японцев сильны монархические настроения. До конца 1945 г. император обладал огромной, фактически неограниченной властью. На протяжении веков господствовала и являлась государственной теория об избранности и божественном происхождении императора и его семьи. Глава

государства считался Сыном Неба и прямым потомком великой богини Аматаэрасу Омиками, которой по легенде японцы обязаны появлением на свет.

В XX в. монархические настроения и институт императора использовались военно-самурайскими кланами в своих корыстных целях, в том числе для захвата чужих территорий и ведения агрессивных войн. В тот период основой образа мыслей подданных, по словам известного английского военного историка Л. Дейтона, «была вера в то, что японцы являются избранным народом, которым правит божественный император и которому суждено править всей Азией».

В 30-е гг. XX в. Япония развязала захватническую войну в Азии, а в 1941 г. вероломно напала на США. Однако она потерпела поражение, и в 1945 г. её территория впервые в истории была оккупирована иностранными (американскими) войсками.

Монарший трон переходит по наследству от отца к старшему сыну. Женщины полностью исключены из системы престолонаследия. Царствование каждого императора провозглашается властями определенной «эрой», в соответствии с которой ведется официальное летоисчисление. Монарх правит долго. Так, предыдущий император Хирохито правил с 1926 г. по 1989 г.

После войны в связи с демократизацией государственного и общественно-политического устройства и установлением конституционной парламентской монархии существенным образом изменился статус главы государства. Он превратился в сугубо церемониальную фигуру. Его положение ныне определяется действующей Конституцией 1946 г. и законом об императорской фамилии, принятым Парламентом.

Согласно конституционным нормам (ст. 1), император является только «символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть». Он практически исключен из текущего и реального государственного управления и тем более не обладает неограниченной властью, как это было до окончания Второй мировой войны. В тот период он обладал и «верховой», и «законодательной властью» и возвышался над другими государственными институтами. Все действия, относящиеся к государственным делам, монарх предпринимает с одобрения правительства (Кабинета), и оно несет за них ответственность.

Никакое имущество не может быть передано императорской фамилии или получено ею и никакие дары не могут быть приняты ею иначе, как в соответствии с резолюцией Парламента.

Император назначает Премьер-министра по представлению Парламента и лишен в этом случае самостоятельности. Монарх назначает главного судью (председателя) Верховного суда по представлению правительства.

Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет такие действия, как:

- промульгация поправок и Конституции, законов, правительственных указов и договоров;
- созыв Парламента;

- роспуск Палаты представителей;
- объявление всеобщих парламентских выборов;
- подтверждение назначений и отставок высших должностных лиц (включая государственных министров), а также полномочий и верительных грамот послов и посланников;
- подтверждение всеобщих и частичных амнистий, смягчения и отсрочек наказаний и восстановление в правах;
- жалование наград;
- прием иностранных послов и посланников;
- осуществление церемониала.

Монарх не голосует и не может претендовать на выборные должности. Кроме того, он является верховным жрецом национальной религии японцев синто. Для большинства японцев он высший моральный авторитет, знаток истории, обычаев и традиций и поэтому образец для подражания. По мнению некоторых западных аналитиков, нельзя полностью исключать ситуацию, когда в условиях системного социально-политического кризиса реальный круг полномочий монарха может существенно расшириться, хотя это и запрещено действующими конституционными предписаниями.

3. Парламент и Кабинет министров Японии: порядок формирования и компетенция

На основе принципа «верховенство Парламента» закреплена политическая ответственность правительства Японии перед национальной легислатурой, которая формирует исполнительный орган. Порядок деятельности Парламента регулируется конституционными нормами, законом о Парламенте 1947 г., также регламентами палат.

Парламент определяется как высший орган государственной власти, наделенный исключительными прерогативами в области законотворчества. Парламент состоит из двух палат. *Верхняя палата - Палата советников* не может быть распущена. Возрастной ценз для ее членов составляет не менее 30 лет, тогда как для депутатов *нижней палаты - Палаты представителей* - 25 лет. 252 советника избираются на 6 лет с переизбранием половины состава каждые три года. 500 депутатов нижней палаты избираются на 4 года. В обоих случаях применяется смешанная избирательная система. Никто не может быть одновременно членом обеих палат. Депутаты обладают иммунитетом и индемнитетом, депутатская неприкосновенность действует только на период сессии.

Члены обеих палат, за исключением случаев, предусмотренных законом, не могут быть арестованы в период сессии Парламента; члены Парламента, арестованные до открытия сессии, по требованию соответствующей палаты должны освобождаться из заключения на период сессии. Члены обеих палат не несут ответственности за стенами палаты в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате.

Очередные сессии Парламента созываются один раз в год.

Кабинет может принимать решения о созыве *чрезвычайных сессий* Парламента. Кабинет должен принимать решение о созыве чрезвычайных сессий Парламента, если этого потребовали более одной четвертой части общего числа членов одной из палат.

Каждая палата может проводить работу только при наличии на заседании не менее одной трети общего числа ее членов.

За исключением случаев, особо предусмотренных настоящей Конституцией, в каждой из палат все вопросы решаются *большинством голосов* присутствующих членов; при равенстве голосов голос председательствующего является решающим.

Заседания каждой палаты являются открытыми. Однако могут проводиться закрытые заседания в случае, если резолюция об этом принята большинством не менее двух третей голосов присутствующих членов. Каждая палата ведет протоколы своих заседаний. Эти протоколы должны публиковаться и распространяться для всеобщего ознакомления, за исключением тех протоколов закрытых заседаний, которые признаются секретными.

Каждая палата избирает председателя и других должностных лиц.

Каждая палата устанавливает свои правила ведения заседаний, процедуры, внутренней дисциплины и может применять наказания в отношении своих членов за поведение, нарушающее дисциплину. Однако для исключения члена палаты из ее состава необходимо принятие резолюции об этом большинством не менее двух третей голосов присутствующих членов.

В каждой палате формируются постоянные и специальные комиссии. Закон о Парламенте определяет субъектами законодательной инициативы только самих парламентариев (группа советников не менее 10 человек или представителей — не менее 20 человек) и Кабинет министров. За исключением законопроекта о бюджете, который обязателен для начального рассмотрения в Палате представителей, остальные проекты законов могут вноситься в обе палаты.

Законопроект должен получить одобрение обеих палат. Вето верхней палаты преодолевается голосованием квалифицированного большинства в две трети от числа присутствующих депутатов Палаты представителей. Все принятые законопроекты подлежат подписанию министром, к ведению которого отнесен закон, и контрассигнуются Премьер-министром. Затем закон направляется императору для обнародования.

Японский Парламент осуществляет широкие контрольные функции, используя в отношении правительства меры парламентской ответственности: резолюцию недоверия и отклонение проекта резолюции о доверии. В случае применения указанных мер правительство должно уйти в отставку либо император распускает Палату представителей.

Особенность японского Парламента проявляется в осуществлении организационно-судебной функции. Судьи могут быть смещены по решению суда импичмента, в состав которого входят парламентарии обеих палат.

Парламент образует из числа членов обеих палат суд для рассмотрения в порядке импичмента нарушений тех судей, против которых возбуждено дело об отстранении от должности. Вопросы, относящиеся к рассмотрению дел в порядке импичмента, регулируются законом.

В соответствии с Конституцией *Кабинет министров* осуществляет исполнительную власть. В его состав входят Премьер-министр, 12 министров, отвечающих за определенную сферу государственного управления, и 8 «министров без портфеля», являющиеся советниками Премьер-министра.

Как результат демилитаризации государственной идеологии и политики в составе Кабинета нет «силовых» министров (обороны, внутренних дел). Обращает на себя внимание специальная оговорка в японской Конституции в отношении Кабинета министров как «гражданского кабинета», в состав которого входят только гражданские лица, не состоящие на военной службе, не являющиеся носителями милитаристской идеологии.

Для Японии характерны укрупненные министерства, обладающие значительными полномочиями и функциями, но имеющие небольшой аппарат служащих. Статус Кабинета министров регулируется Конституцией, законом о Кабинете министров 1947 г., законом о структуре государственных исполнительных органов 1948 г. Согласно указанным законодательным актам, *правительство формируется парламентским способом*, причем большинство государственных министров должно быть избрано из членов Парламента. Первым вопросом, поставленным на обсуждение вновь избранного Парламента, является выдвижение Премьер-министра. Как правило, главой правительства становится лидер партии или блока, победившего на выборах.

Премьер-министр выдвигается резолюцией Парламента из числа своих членов. Это выдвижение должно предшествовать всем прочим делам Парламента. Если Палата представителей и Палата советников приняли различные резолюции о выдвижении и если соглашение не было достигнуто и с помощью предусмотренного законом объединенного заседания обеих палат или если Палата советников не приняла решение о выдвижении в течение десяти дней, за исключением времени перерыва в работе Парламента, после того как Палата представителей произвела такое выдвижение, то решение Палаты представителей становится решением Парламента.

Если должность Премьер-министра становится вакантной или если созывается первая сессия Парламента после всеобщих выборов членов Палаты представителей, Кабинет должен выйти в отставку в полном составе.

После избрания все члены правительства утверждаются специальным указом императора. Глава Кабинета наделён правом по своему усмотрению отстранять от должности отдельных министров. Кабинет несет коллективную ответственность перед Парламентом. Государственные министры в период занятия ими своих должностей не могут привлекаться к судебной ответственности без согласия на то Премьер-министра. Однако этим не затрагивается право привлечения к судебной ответственности.

Премьер-министр в качестве представителя Кабинета вносит на рассмотрение Парламента законопроекты, докладывает Парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений, а также осуществляет контроль и наблюдение за различными отраслями управления.

Премьер-министр и другие государственные министры независимо от того, являются они или не являются членами одной из палат, могут в любое время присутствовать на заседаниях любой из палат для выступления по законопроектам. Они также должны присутствовать на заседаниях, если это необходимо для дачи ответов и разъяснений.

Кабинет выполняет наряду с другими общими функциями управления следующие обязанности:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешней политикой;
- заключение договоров; при этом требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение Парламента;
- организация и руководство гражданской службой в соответствии с нормами, установленными законом;
- составление бюджета и внесение его на рассмотрение Парламента;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений Конституции и законов; при этом в правительственных указах не могут содержаться статьи, предусматривающие уголовное наказание иначе, как с разрешения соответствующего закона;
- принятие решений о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

Тема 19. Основы конституционного права Китайской Народной Республики

1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика.
2. Высшие органы государственной власти и управления
3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии

1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика.

После образования Китайской Народной Республики в 1949 г. ее основные законы принимались соответственно в 1954, 1975, 1978 гг. Два предыдущих программных документа (1975, 1978 гг.) разрабатывались под сильным влиянием эклектических идей основателя социалистического Китая Мао Цзэдуна (1893-1976) и носили кратковременный характер. Современный основополагающий документ как бы подвел черту над волюнтаристскими экспериментами коммунистической номенклатуры типа политики «большого скачка» и «великой культурной революции», осуществлявшимися в первые десятилетия существования КНР.

Действующая Конституция принята на специальной сессии Всекитайского собрания народных представителей в 1982 г. Структура Конституции 1982 г. - это 138 статей, объединенных в четыре главы.

В соответствии со ст.1 Конституции, Китайская Народная Республика есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян.

Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики. Запрещается любым организациям или отдельным лицам подрывать социалистический строй.

Перечислим характерные черты Конституции.

1. Является Конституцией социалистического типа, в ее основу положены марксистско-ленинские идеи. Поэтому официальной идеологией КНР является социалистическая идеология, а государство развивает социалистическое просвещение.

2. Декларируется принадлежность власти народу, КНР провозглашается социалистическим государством демократической диктатуры народа.

3. Для государственной собственности, составляющей важнейшую основу китайского социалистического общественного строя, устанавливается особое место в экономической системе и привилегированный режим. В то же время допускаются другие формы собственности, включая частную, если они служат целям социалистического строительства.

4. На современном этапе взят курс на осуществление радикальных социально-экономических реформ, обозначаемых в КНР как политика «социалистической модернизации». Поэтому в 90-е годы XX в. появились конституционные положения о задаче строительства социалистической рыночной экономики и социалистического правового государства.

5. Конституционные нормы устанавливают унитарную форму государственного устройства. Однако допускаются и достаточно широко используются различные формы административной автономии (автономный район, автономный округ, автономный уезд). Это имеет принципиальное значение, так как КНР - многонациональное (полиэтническое) государство, хотя подавляющее большинство в структуре населения - этнические китайцы.

6. Конституция исходит из социалистической доктрины прав и обязанностей гражданина, которая отрицает естественный характер прав человека. Права и свободы подчинены целям и задачам социалистического строительства.

7. В Конституции закрепляются 5 принципов международных отношений: взаимное уважение суверенитета, уважение территориальной целостности, ненападение, невмешательство во внутренние дела, равенство и взаимная выгода.

8. Закреплены основы политической системы: а) руководящая роль компартии в обществе и государстве, б) диктатура пролетариата, в) создание широкого патриотического Единого фронта под руководством компартии, г) государственная власть принадлежит народным представителям (Советам).

Изменение Конституции осуществляется по предложению Постоянного комитета ВСНП или 1/5 ВСНП, принимаются 2/3 ВСНП. Статей, не подлежащих изменению, нет. Конституция является «гибкой».

Отсутствует специальный орган конституционного контроля. Государственные органы, издающие правовые акты, осуществляют контроль за соответствием этих актов Конституции. Контроль за законностью осуществляет прокуратура.

Основы правового положения человека и гражданина выражают социалистический характер китайской государственной идеологии, что закреплено в гл. 1 и 2 Конституции КНР. Правовое положение личности в Китае характеризуется равенством граждан перед законом, равноправием мужчины и женщины, ненаданием гражданам при осуществлении своих прав и свобод ущерба интересам государства, общества и коллективам, законным правам других граждан. Подчеркнуто, что государство охраняет права и интересы женщин, обеспечивает им равную с мужчинами оплату за равный труд, воспитывает и выдвигает кадровых работников из числа женщин.

Законодатель закрепил в целом небольшую номенклатуру основных прав и свобод с акцентом на социально-экономические права. Однако провозглашенное право на труд фактически не гарантировано государством, и в стране существует безработица. С большими ограничениями действует право на образование. Полностью не ликвидирована неграмотность, хотя прогресс в этой сфере несомненен. Отсутствует единое право на социальное обеспечение в старости в общегосударственном масштабе.

Согласно Конституции, граждане КНР в старости, в случае болезни или потери трудоспособности имеют право на получение от государства и общества материальной помощи. Декларировано право на отдых.

Среди политических прав и свобод закреплены: право избирать и быть избранным, свобода слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, свобода вероисповедания. Они используются в соответствии с целями социалистического строительства и не должны наносить вред обществу и государству. Китайские граждане имеют право обращаться с критикой или предложениями в адрес государственных органов или государственных служащих. Могут обращаться в соответствующие органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушений закона или предложениями в адрес государственных органов или государственных служащих. Могут обращаться в соответствующие органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушений закона или служебного долга кем-либо. В то же время основные нормы не предусматривают право на образование политических партий, вступление и свободный выход из них. Допускается лишение политических прав по закону.

В связи с политикой реформирования китайского общества действующая Конституция достаточно большое внимание уделила личным (гражданским) правам и свободам. Предусмотрены такие права и свободы, как право на личную свободу и неприкосновенность, на неприкосновенность жилища, на

честь и достоинство, на свободу и тайну переписки, на получение компенсации ущерба, причиненного государственными органами и государственными служащими в результате посягательства на гражданские права. Закреплен принцип государственной охраны брака, семьи, материнства и младенчества. Запрещается нарушение свободы брака и жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми.

Установлено большое число обязанностей: защищать единство КНР и сплоченность всех национальностей; защищать Родину и отражать агрессию; соблюдать Конституцию и законы; хранить государственную тайну; беречь общественную собственность; соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок; уважать нормы общественной морали; платить в соответствии с законом налоги. Военская служба и участие в народном ополчении являются почетной обязанностью китайских граждан.

Государство осуществляет планирование рождаемости и проводит жесткую демографическую политику, направленную на снижение высоких темпов роста населения. Фактически в городах проводится курс «одна семья - один ребенок», что влияет на поведение супругов. Супруги обязаны осуществлять плановое деторождение.

2. Высшие органы государственной власти и управления

К высшим государственным органам власти Китая относятся Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), его Постоянный комитет, Председатель КНР, Государственный совет, Верховный народный суд.

Согласно Конституции КНР, вся полнота власти принадлежит собраниям народных представителей - некоторому аналогу советов народных депутатов, известных по недавнему прошлому. Поэтому утверждать, что в Китае существует традиционный для стран Запада принцип разделения властей, весьма сомнительно.

Выборы в *ВСНП* осуществляются собраниями народных представителей провинций, крупных автономий, городов центрального подчинения и армии, и его члены (депутаты) работают на непрофессиональной основе.

ВСНП - однопалатный однопартийный орган, максимум 3000 депутатов, совмещающих депутатство с работой («для близости к избирателям»). На сессиях (только две недели раз в год) присутствует правительство, высшие судьи, генпрокурор. Мандаты императивные (с правом отзыва депутата *ВСНП* большинством голосов того собрания, которое данного депутата выбрало, или голосов постоянного комитета этого собрания). Срок полномочий 5 лет.

Полномочия *ВСНП*:

- принимает и изменяет Конституцию;
- осуществляет контроль за проведением в жизнь Конституции КНР;
- принимает и изменяет так называемые основные законы: уголовные, гражданские, избирательные, о статусе государственных органов и др.;
- избирает Председателя и заместителя Председателя КНР;
- по представлению Председателя КНР утверждает кандидатуру Премьера Государственного совета Китая, по представлению последнего утверждает

кандидатуры заместителей Премьера Государственного совета, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата;

- избирает председателя Центрального военного совета;
- избирает председателя Верховного народного суда, Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры;
- рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития, отчеты об их выполнении;
- рассматривает и утверждает государственный бюджет и отчет о его выполнении;
- изменяет или отменяет ненадлежащие постановления Постоянного комитета ВСНП;
- утверждает образование провинций, автономных областей и городов центрального подчинения;
- утверждает создание особых административных районов и их режим;
- решает вопросы войны и мира.

В состав ВСНП входят Постоянный комитет, президиум сессии, специальные комиссии, а также делегации по избирательным единицам. ВСНП собирается на сессию один раз в год, как правило, в феврале-марте сроком на две-три недели. Внеочередные сессии этого органа могут быть созваны по усмотрению его Постоянного комитета или по требованию не менее одной пятой всех народных представителей (депутатов).

Важной особенностью системы представительных органов Китая является существование параллельно с ВСНП рабочего «мини-парламента» - *Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей*, состоящего из 350 - 400 человек. Его руководители - председатель, заместители председателя, а также начальник секретариата.

Основные полномочия данного органа:

- толкование Конституции КНР, осуществление контроля за проведением ее положений в жизнь;
- принятие и изменение большинства законов (кроме тех, которые принимает ВСНП);
- толкование законов;
- внесение поправок в планы экономического и социального развития и в государственный бюджет в период между сессиями ВСНП;
- осуществление контроля за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры;
- отмена административно-правовых актов, противоречащих Конституции и законам;
- ратификация и денонсация международных договоров КНР.

Следует обратить внимание на то, что в стране существует не один, как в абсолютном большинстве государств мира, а два законодательных органа власти - ВСНП и его Постоянный комитет. Полномочия между ними в

правотворческой сфере точно не разграничены, что негативно сказывается на эффективности государственной деятельности и качестве законодательства.

Постоянный комитет формируется Всекитайским собранием народных представителей и несет перед ним ответственность.

Единоличным главой государства является *Председатель КНР*. Существует институт заместителя главы государства - заместитель Председателя КНР. Они избираются на сессии ВСНП на 5 лет. Им может стать любой гражданин с политическими правами с 45 лет не более двух раз подряд, на основании решений ВСНП и Постоянного комитета. Можно утверждать, что в Китае в скрытом виде утвердилась должность президента, хотя официально она не существует. Председатель КНР выполняет традиционные функции главы государства: представляет Китай на международной арене, публикует законы, указы о помиловании, о мобилизации, о введении военного положения, награждает государственными орденами и присваивает государственные почётные звания.

Он действует на основании решений ВСНП и его Постоянного комитета. По сравнению с теми странами, где утвердилась модель президентской или полупрезидентской республики, полномочия этого должностного лица невелики. Однако фактический статус Председателя КНР более весом, поскольку данную должность по традиции занимает Генеральный секретарь ЦК Компартии КНР - правящей партии Китая.

Важное место в системе властных институтов принадлежит *Государственному совету КНР* - центральному правительству, являющемуся исполнительным органом верховного органа государственной власти. Он обладает большими полномочиями в социально-экономической и военно-политической сферах. Госсовет на основе Конституции и законов определяет административные мероприятия, принимает административно-правовые акты. Его возглавляет должностное лицо - Премьер Государственного совета. Госсовет состоит из Премьера, заместителя Премьера, членов Госсовета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника Секретариата. Правительство ответственно перед ВСНП, а в период между сессиями - перед Постоянным комитетом этого органа.

Срок полномочий ВСНП, его Постоянного комитета, других органов, избираемых Всекитайским собранием народных представителей, - пять лет.

Центральный военный совет - коллегиальный орган военного управления. Состоит из Председателя и членов. Обладает правом законодательной инициативы. Роль совета связана с особой ролью армии в Китае.

Центральный военный совет состоит из следующих лиц: председателя; заместителей председателя; членов.

Председатель Центрального военного совета ответствен перед Всекитайским собранием народных представителей и Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей.

В КНР действует конституционная норма об ограниченности времени пребывания высших должностных лиц на своих постах (включая Председателя КНР и Премьера Госсовета) двумя пятилетними сроками, что весьма разумно и полностью соответствует общепринятым зарубежным стандартам в этой области.

Высшим судебным органом является *Верховный народный суд*, осуществляющий надзорные полномочия за судебной деятельностью местных и специальных судов. Роль судебных органов в КНР менее значима, чем в развитых странах. Суды включены в систему правоохранительных органов, они обладают ограниченной самостоятельностью, а понятие «судебная власть» вообще ни разу не использовалось ни в одной социалистической Конституции КНР. Верховный народный суд ответственен перед ВСНП и его Постоянным комитетом. В стране отсутствует институт специализированного судебного конституционного контроля.

3 Административно-территориальное деление, виды национальной автономии

Современный Китай - унитарное государство, построенное на централизованных началах. Он характеризуется многонациональным (полиэтническим) составом населения, хотя примерно 93% - этнические китайцы (ханьци).

По Конституции КНР все национальности равноправны. Государство гарантирует законные права и интересы малочисленных национальностей, некоторые из которых насчитывают миллионы.

Существует три уровня системы административно-территориального устройства:

1. Провинции, автономные национальные районы (автономные области), три города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь). Особый статус и максимальную самостоятельность имеют специальные административные районы - Сянган (бывший Гонконг) и Макао, находившиеся до 90-х гг. XX века под колониальным управлением соответственно Великобритании и Португалии.

2. Уезды, автономные округа, автономные уезды, города.

3. Волости, национальные волости, городские районы, поселки. Провинции делятся на уезды, последние - на волости и поселки.

Местными органами государственной власти являются собрания народных представителей административно-территориальных единиц и их комитеты. Срок их полномочий - три года или пять лет. Их нельзя рассматривать как органы местного самоуправления, согласно европейской традиции. Они являются составной частью единой организации государственной власти.

Административная форма национальной территориальной автономии преследует цель социалистического решения национального вопроса. Помимо этнических китайцев в стране компактно или рассредоточено проживают такие крупные нации и народы, как чжуанцы, уйгуры, маньчжуры, монголы, тибетцы,

хуэй и др. Самая крупная форма национальной автономии - автономный район (автономная область), их 6, далее идут автономные округа (их 30) и автономные уезды (их более 120).

Законодательная основа статуса национально-территориальной автономии - Конституция КНР, закон о национальной автономии, положения об автономии, утверждаемые вышестоящими государственными органами.

В КНР наряду с вышеназванными формами автономных образований существуют также и автономные волости (их 124), которые не являются разновидностью национальной автономии и обладают ограниченными полномочиями.

Тема 20. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.

1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика

2. Законодательная власть
3. Исполнительная власть
4. Судебная власть

1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика

Движение за Конституцию в Иране получило всенародное признание с начала XX столетия. Шиитские религиозные деятели шли в авангарде тех, кто сформулировал принципиальные и общенациональные основы принятия Конституции, которая, как они утверждали, не противоречит исламу по своей сути.

В своей классической формуле эта идея нашла воплощение в новой иранской Конституции (Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.). Ее специфика состоит, прежде всего, в том, что она строится на основе исламских традиций. В Конституции признается, что разработка Основного закона не является чем-то новым: почва для этого была подготовлена предыдущим опытом, в том числе движением «машрута» (движение за Конституцию), направленным против деспотизма, и национализацией нефти в ходе борьбы против колониализма. Иранский народ пришел к выводу о том, что «основной и явной причиной неуспеха этих движений является их нерелигиозный характер».

Одновременно авторы Конституции считают, что секретом успеха исламского опыта в Иране является приверженность исламским идеалам и догматам, а также выдающаяся роль вождя этой революции имама Хомейни, который осознал «необходимость следования по пути религиозного, исконно исламского возрождения». Это подтверждает опору на исламское идейное наследие в ходе составления Конституции. Так, понятие «правление факиха» как модель исламской формы власти занимает видное место в Конституции. В частности, здесь говорится о задаче «подготовки необходимых условий для

обеспечения руководства со стороны факиха, отвечающего всем условиям и признающегося людьми в качестве их руководителя». Исходя из этого в Конституции утверждается, что включение в нее принципа правления факиха ведет к «удержанию различных систем от уклонений от своих исконно исламских функций».

Высший руководитель Ирана, рахбар или по-другому факих является лидером государства.

Согласно статье 5 Конституции Исламской Республики Иран, «В период великого сокрытия Вали-е-Аср (то есть ожидаемого иранскими мусульманами-шиитами мессии), в Исламской Республике Иран руководство над уммой (общиной) и управление обществом возлагается на справедливого, набожного, знакомого с требованиями времени, мужественного, рассудительного, обладающего умением управлять факиха (духовного лидера), который назначается на этот пост согласно статье 107-ой Конституции Исламской Республики Иран».

Статья 57 Конституции Исламской Республики закрепляет, что: «Управление Исламской Республики Иран осуществляется законодательной, исполнительной и судебной властями, которые функционируют под контролем абсолютного правления религиозного Лидера и согласно нижеследующим статьям Конституции. Указанные власти независимы друг от друга»

Высший религиозный лидер Ирана имеет право издавать фетвы по различным вопросам мусульманского права (фикх) (ст. 109). Он является высшим официальным лицом страны. Лидер определяет общую политику государства Исламской Республики Иран после консультаций с Ассамблеей по определению государственной целесообразности. Верховный лидер является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил Ирана.

Кроме качества высшего арбитра, верховный лидер Ирана вмешивается и в текущие кадровые вопросы. Он лично назначает и смещает факихов Совета по охране Конституции (влиятельнейшего контрольного органа Ирана, который может блокировать решение любой из трех ветвей власти), высшего лица Судебной власти, главы Телерадиокомпании Исламской Республики Иран, Начальника Объединенного штаба, Главнокомандующего Корпусом стражей Исламской революции, командующих вооруженных сил и внутренних войск. Президент отвечает перед Лидером страны в сфере своих полномочий (статья 122 Конституции).

Религиозный лидер избирается т. н. Советом экспертов из влиятельных богословов, избираемых на всенародных выборах раз в 8 лет. С 1979 г. по 1989 г. Духовным лидером Ирана являлся Рухолла Мусави Хомейни. На этом посту его сменил нынешний Духовный лидер Али Хосейни Хаменеи.

Авторы Основного закона Исламской Республики Иран считают, что власть факихов, присутствующих на вершине властной пирамиды, обеспечивает подход к Корану и Сунне как к основным источникам законодательства, на которые Конституция опирается в вопросах управления обществом.

Для того чтобы подчеркнуть значение Корана для Конституции, в ее текст включено много коранических аятов. Коран и Сунна - это Основной закон, а Конституция лишь средство, инструмент, при помощи которого претворяются в жизнь божественные законы, которые уже присутствуют или ниспосланы с небес.

Одной из особенностей, отличающих Конституцию Исламской Республики Иран, является то, что этот Основной закон был разработан не для одного только Ирана: его можно считать проектом Конституции, призванной обеспечить необходимые условия для установления всемирного исламского режима.

Конституция Исламской Республики Иран состоит из 12 разделов и включает в себя 175 статей.

В первом разделе ("Общие положения") рассматривается система власти. Иран, согласно ст. 1, является «исламской республикой». В статье 2 отмечаются основы, на которых базируется Конституция: это монотеизм («Нет бога, кроме Аллаха»), признание того, что Аллах является единственным судьей, которому принадлежит власть и от которого исходят законы, вера в божественное откровение и его основополагающую роль в донесении до людей законов свыше, вера в будущую жизнь после конца света, вера в справедливость Аллаха при творении и ниспослании законов.

В статье 3 Конституции формально подтверждаются различные общественные и личные права и свободы. Ст. 4 Конституции особо подчеркивает, что данный Основной закон опирается только на исламские критерии; эта статья служит основой для всех остальных статей Конституции и для других законов. Задача соблюдения положений Конституции возложена на Совет конституционного надзора, в состав которого входят только факихи.

В ст. 6 Конституции говорится, что государственные дела в Исламской Республике Иран должны вершиться при опоре на мнение уммы, которое выявляется в избрании президента республики, на членов исламского консультативного меджлиса (парламент), членов других консультативных меджлисов (местных) и соответствующих им органов или путем референдума по статьям, предусмотренным Конституцией.

Правовое положение личности подробно регламентируется действующей Конституцией Исламской Республики Иран. Правам и обязанностям личности посвящена глава 3 Конституции. Ст. 19 Конституции устанавливает, что весь иранский народ, т.е. любая нация или община, обладает равными правами независимо от цвета кожи, расы, языка и т.п.

Конституция закрепляет, что партии и политические объединения, а также профсоюзы и исламские мероприятия и признанные религиозные меньшинства обладают свободой, если их деятельность не противоречит основам суверенитета, национального единства, исламской морали, а также основам исламской республики. В этой же статье закреплено, что каждый гражданин Исламской Республики Иран имеет право принимать участие в вышеуказанных общественных объединениях.

В Исламской Республике Иран Конституцией гарантируется свобода печати, прессы, если она не противоречит общему порядку и нормам ислама. Также признается право на проведение мирных собраний и демонстраций, не противоречащих основам ислама.

Согласно ст. 28 Конституции Исламской Республики Иран каждый имеет право выбора профессии, если это не противоречит исламу и общим интересам и правам других лиц. В этой же статье говорится о том, что государство должно гарантировать всем реализацию права на труд, так как это необходимо обществу.

В Конституции (ст. 29) закреплены также основные социальные права. Например, право на социальное обеспечение, здравоохранение, пенсии. Государство должно обеспечить эти права всем гражданам из средств государственного бюджета, а также из личных пожертвований граждан. В этой связи необходимо отметить, что мечеть как религиозное учреждение играет большую роль в реализации положения вышеуказанной статьи. Среди социальных прав Конституция (ст. 30) закрепляет право на бесплатное среднее образование, и на государство возлагается обязанность расширения бесплатного высшего образования.

2. Законодательная власть.

Законодательная власть в Иране представлена Консультативным советом (меджлис-шура). Конституция гласит, что главной задачей Консультативного меджлиса (совета) является принятие законов в соответствии с Конституцией; иначе говоря, меджлис (парламент Ирана) не вправе принимать законы, противоречащие положениям Конституции и нормам официальной религиозной доктрины (шиизма).

Меджлис берет на себя задачу истолкования законопроектов, представляемых правительством на рассмотрение меджлиса. Депутаты меджлиса (числом не менее 15) могут выступать с предложениями по принятию законов и добиваться их одобрения (право законодательной инициативы). Однако меджлис оставляет за собой право уточнять и обсуждать все остальные государственные дела; иными словами, меджлис может свободно выбирать темы для обсуждения.

Договоры и соглашения, заключаемые правительством с другими государствами, могут вступить в силу лишь после ратификации их меджлисом. В прерогативы меджлиса входит также рассмотрение вопросов, связанных с государственной границей: международные границы страны не могут быть изменены без согласия на то четырех пятых членов Консультативного меджлиса, т.е. 80% всех депутатов. В компетенцию меджлиса входит также предоставление правительству права на временное введение чрезвычайного положения на тридцатидневный срок, который может быть продлен.

Что касается иностранной торговой и экономической деятельности внутри страны, то ст. 81 Конституции предоставляет меджлису право выдавать иностранцам лицензии на основание в стране промышленных, торговых и сельскохозяйственных фирм и предприятий. Однако в тексте статьи не

упоминается, кто обладает этим правом. Вместе с тем меджлис вправе выдавать лицензии на работу в стране иностранных специалистов после изучения рекомендаций, представляемых правительством (ст. 82). Ст. 85 Конституции лишь закрепляет за меджлисом право принимать законы, т.е. меджлис не может передавать свои полномочия правительственным или неправительственным органам, комитетам или комиссиям, не входящим в его состав; они могут быть переданы лишь комиссиям самого меджлиса.

Одной из важнейших прерогатив меджлиса является вынесение вотума доверия правительству: после формирования кабинета он становится действующим лишь после получения доверия со стороны меджлиса. Однако в статье, посвященной этому вопросу, не указывается на процентное соотношение депутатов, обеспечивающее доверие правительству. Кроме того, члены кабинета ответственны перед меджлисом за свою деятельность и обязаны приходить на заседания этого органа и отвечать на вопросы депутатов (ст. 88). Меджлис вправе лишить своего доверия отдельных министров (или весь кабинет). Кандидатура министра, лишённого доверия, не может предлагаться в состав следующего кабинета.

В полномочия Консультативного меджлиса входит утверждение половины членов Совета защиты Конституции (6 членов-юристов), кандидатуры которых обычно выдвигаются самим Советом. Однако ст. 91 не предусматривает права меджлиса отклонять кандидатуры, выдвинутые Советом конституционного надзора.

Ст. 93 подтверждает право Совета конституционного надзора отклонять любые проекты постановлений меджлиса, кроме второстепенных, касающихся порядка работы парламента (регламент). Законопроекты, одобренные меджлисом, выносятся на рассмотрение Совета конституционного надзора, который изучает их на предмет соответствия положениям Конституции и шариата в десятидневный срок, который может быть продлен только один раз. Ст. 96 Конституции разграничивает полномочия факихов и юристов внутри Совета конституционного надзора.

Члены Совета вправе присутствовать на заседаниях Консультативного меджлиса и принимать участие в обсуждении законопроектов, рассматриваемых меджлисом. Однако ст. 97 не содержит указания на право членов Совета конституционного надзора участвовать в голосовании в случае их присутствия на заседаниях Консультативного меджлиса. Ст. 98 ограничивает право толкования положений Конституции Советом конституционного надзора, не признавая его за меджлисом. Ст. 99 даже запрещает меджлису контролировать выборы президента республики или проведение всенародных референдумов, оставляя это право лишь за Советом конституционного надзора.

3. Исполнительная власть

В девятом разделе Конституции рассматриваются прерогативы исполнительной власти, начиная с президента, премьер-министра, министров и

заканчивая армией и войсками революционной гвардии («стражей революции»).

Так, в ст. 113 говорится, что президент республики представляет высшую государственную власть в стране и отвечает за соблюдение Конституции и регулирование взаимоотношений между тремя ветвями власти. Срок полномочий президента - 4 года. Он избирается непосредственно народом. Повторное избрание допускается только на один срок.

В ст. 115 перечисляются условия, которым должен отвечать претендент на пост президента Исламской Республики Иран (избирательный ценз). Важнейшее из них - чтобы он разделял официальную религиозную доктрину страны (т.е. был шиитом).

Президент республики избирается среди верующих политиков, обладающих следующими качествами: иранец, имеющий иранское гражданство; управленец и хозяйственник; благочестивый, порядочный и богобоязненный; верующий и следующий принципам Исламской Республики Иран и официального религиозного течения страны.

Президентские выборы проводятся под прямым контролем со стороны Совета конституционного надзора. Избранный президент вправе назначить премьер-министра, заручившись согласием Консультативного меджлиса. Президент парафирует все международные договоры, соглашения и конвенции, заключенные Ираном с иностранными государствами, после ратификации их меджлисом. Президент вправе присутствовать на заседаниях Совета министров.

В случае отсутствия президента или по причине его болезни формируется временный Президентский совет, включающий в свой состав премьер-министра, председателя Консультативного меджлиса и председателя Верховного суда. Срок полномочий такого органа не должен превышать двух месяцев. В случае отсутствия президента в течение более чем двух месяцев или его смерти временный Президентский совет готовит выборы нового президента в течение 50 дней.

В ст. 133, 142 Конституции рассматриваются вопросы, связанные с назначением министров, их компетенцией и ответственностью перед президентом и исламским конституционным меджлисом, а также условия и порядок снятия их с должности. Ст. 141 запрещает министрам работать на государственных хозяйственных предприятиях. Кроме того, министры не могут быть членами Консультативного меджлиса, а также работать в адвокатуре или руководить какой-либо частной или смешанной компанией. Вместе с тем министры вправе работать в университетах или научно-исследовательских учреждениях, совмещая эту деятельность со своей министерской должностью.

В ст. 144 Конституции говорится, что армия Исламской Республики Иран является религиозной армией, верящей в цели исламской революции. Под «религиозностью» здесь подразумевается вера в догматы шиизма (официального толка). Тем самым Конституция лишает нешиитов возможности служить в вооруженных силах, подобно иностранцам, которые согласно тексту ст. 145 тоже не могут служить в иранской армии.

4. Судебная власть

Десятый раздел Конституции посвящен судебной власти. В ст. 156 говорится о том, что судебная власть является независимой властью, защищающей индивидуальные и общественные права; она несет ответственность за соблюдение справедливости. В этой статье перечисляются задачи судебной власти, в том числе проведение расследования, рассмотрение исков и жалоб и т.д., наблюдение за общественными правами, соблюдение справедливости и законных свобод. Кроме того, данная статья возлагает на судебную власть задачу контроля за соблюдением законов.

Ст. 157 предусматривает формирование Верховного совета юстиции, который является высшим органом судебной власти. На этот Совет возлагается задача составления судебных инструкций, назначение, перевод и смещение судей и т.д. В следующей статье (ст. 158) регламентируется членство в Верховном совете юстиции. Совет включает в свой состав 15 членов, в том числе председателя Верховного суда и генерального прокурора республики, а также трех судей-муджтахидов, избираемых судьями страны на 5 лет. Ст. 163 Конституции подтверждает это, предусматривая, что качества судьи определяются законом в соответствии с принципами фикха.

ПЛАНЫ-ЗАДАНИЯ К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ

Тема 1 Понятие, предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран

1. Понятие конституционного права зарубежных стран
2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация
3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды
4. Источники конституционного права зарубежных стран

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение конституционного права зарубежных стран как отрасли права.
2. Что представляет собой конституционное право зарубежных стран как наука и как учебная дисциплина?
3. Охарактеризуйте элементы структуры конституционного права зарубежных стран.
4. В чем состоят особенности конституционно-правовой нормы?
5. Дайте классификацию конституционно-правовых норм.
6. Приведите примеры норм-принципов, нормы-определения, нормы-цели, нормы-символа,
7. Назовите субъекты конституционно-правовых отношений.
8. Что является объектом конституционно-правовых отношений?
9. Дайте классификацию источников конституционного права зарубежных стран.

Рекомендуемая литература

- 1 Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
- 2 Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996.–512с.
- 3 Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
- 4 Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.
- 5 Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.
- 6 Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669 с.

Тема 2 Конституции зарубежных стран

1. Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции
2. Классификации зарубежных конституций

3. Форма и структура конституций
4. Порядок принятия и изменения конституций

Задание. Написать эссе на одну из следующих тем:

- 1) Особенности октроированных конституций зарубежных стран.
- 2) Внесения изменений и дополнений в конституцию: оценка зарубежного опыта.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите и охарактеризуйте свойства конституции.
2. Назовите функции конституции.
3. Назовите элементы структуры конституции.
4. Дайте классификацию конституций по форме.
5. Дайте классификацию конституций по способам принятия.
6. Дайте классификацию конституций по способам изменения.
7. Охарактеризуйте способы принятия и изменения конституции.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
2. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристь, 1996.–512с.
3. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.
5. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристь, 2005. – 669с.

Тема 3 Конституционные основы общественного строя зарубежных стран

1. Понятие общественного строя, его структура
2. Политические партии и партийные системы
3. Неполитические общественные объединения
4. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах

Задание. Подготовить реферат на одну из следующих тем:

- 1) Партийные системы: анализ европейского опыта.
- 2) Современные тенденции развития гражданского общества в демократических государствах.

3) Авторитаризм в современном мире.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте понятие общественного строя.
2. Охарактеризуйте конституционные основы экономических отношений.
3. Охарактеризуйте конституционные основы социальных отношений.
4. Охарактеризуйте конституционные основы духовно-культурной жизни.
5. В чем состоит конституционно-правовое регулирование политических отношений?
6. Дайте общую характеристику политических партий зарубежных стран.
7. Дайте классификацию политических партий.
8. Назовите и охарактеризуйте виды партийных систем.
9. Какие выделяют модели взаимоотношений между государством и религиозными объединениями, приведите примеры?
10. Охарактеризуйте и классифицируйте тоталитарный политический режим.
11. Охарактеризуйте и классифицируйте авторитарный политический режим.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
2. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристь, 1996.–512с.
3. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.
5. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристь, 2005. – 669с.

Тема 4 Конституционные основы правового статуса личности

1. Правовой статус личности: понятие и содержание
2. Понятие и принципы гражданства
3. Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства
4. Понятие и классификация основных прав и обязанностей человека и гражданина, их конституционное закрепление
5. Гарантии реализации прав и свобод

Задание. Подготовить презентацию по одной из следующих тем:

- 1) Защита прав человека: опыт зарубежных государств
- 2) Права человека в мусульманском мире

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «гражданство».
2. Как соотносятся понятия «гражданство» и «подданство»?
3. Назовите и охарактеризуйте способы приобретения гражданства.
4. Назовите и охарактеризуйте способы прекращения гражданства.
5. Дайте классификацию конституционных прав и свобод граждан.
6. Приведите примеры экономических, политических, юридических гарантий конституционных прав граждан.
7. Назовите способы реализации конституционных прав.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
2. Златопольский, Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для вузов / Д. Л. Златопольский. – М.: «Зерцало», 1999.– 320с.
3. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристь, 1996.–512с.
4. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 2001.– 639с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.
7. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / В. Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2002. – 622с.

Тема 5 Формы правления и государственные режимы

1. Современные формы правления: понятие, виды
2. Монархия как форма правления, ее виды
3. Республика как форма правления, ее виды
4. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления

Задание. Написать эссе на одну из следующих тем:

- 1) Монархические государства в современной Европе.
- 2) Парламентские республики в современном мире.
- 3) Проблема выбора оптимальной формы правления на постсоветском пространстве.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятиям «форма государства», назовите элементы формы государства.
2. Какие выделяют виды монархической формы правления?
3. Назовите признаки абсолютной монархии.
4. Дайте сравнение дуалистической и парламентарной монархии.
5. Назовите признаки республиканской формы правления.
6. Назовите и охарактеризуйте виды республиканской формы правления.
7. Соотнесите понятия «политический режим» и «государственный режим».
8. Дайте классификацию государственных режимов.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
2. Златопольский, Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для вузов / Д. Л. Златопольский. – М.: «Зерцало», 1999. – 320с.
3. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 2001. – 639с.
5. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 669с.

Тема 6 Государственное устройство зарубежных стран

1. Понятие государственного устройства
2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды
3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды
4. Конфедерация: понятие и основные признаки

Задание. Подготовиться к дебатам по теме «Проблема выбора оптимальной формы государственного устройства в современных государствах».

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под формой государственного устройства?

2. Охарактеризуйте политический, национальный, экономический принципы, положенные в основу административно-территориального устройства.

3. Какие факторы влияют на определение формы государственного устройства?

4. Назовите виды автономии, как формы территориально-политической организации

5. Назовите признаки и формы унитарного государства.

6. Какие выделяют виды федеративных государств?

7. Назовите обязательные и факультативные признаки федеративного государства.

8. Дайте определение понятию «конфедерация», назовите её признаки.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996.–512с.

3. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.

4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

5. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.

6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

Тема 7 Избирательное право и избирательные системы

1. Понятие избирательного права, принципы

2. Мажоритарная избирательная система, ее виды

3. Пропорциональная избирательная система

4. Понятие референдума его виды, проведение референдума

Задание. Написать эссе на одну из следующих тем:

1) Пропорциональная избирательная система: положительный и отрицательный опыт европейских государств.

2) Смешенная избирательная система.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие выделяют виды выборов?

2. Назовите и охарактеризуйте принципы избирательного права.

3. Приведите примеры избирательных цензов в зарубежных странах

4. Каков порядок организации и проведения выборов в зарубежных странах?

5. Какие предусматриваются способы борьбы с абсентеизмом в зарубежных странах?

6. Охарактеризуйте мажоритарную избирательную систему, ее положительные и отрицательные черты.

7. Охарактеризуйте разновидности мажоритарной избирательной системы.

8. Охарактеризуйте пропорциональную избирательную систему, ее положительные и отрицательные черты.

9. Какие методы используются при определении избирательной квоты при пропорциональной системе?

10. Определите избирательную квоту по методам Хэйра, Бишоффа, д'Ондта.

11. Назовите и охарактеризуйте виды референдума.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Ма-клакова. – М.: Юристь, 1996.–512с.

3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

4. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.

5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристь, 2005. – 669с.

Тема 8 Глава государства в зарубежных странах

1. Понятие и юридические формы главы государства

2. Монарх как глава государства

3. Правовая природа института президента

4. Компетенция президента, акты президента

Задание. Провести интернет-исследование и подготовить сообщение по теме «Монархи в современном мире».

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите юридические формы главы государства.

2. Какие существуют системы наследования власти монархом?

3. Охарактеризуйте статус монарха в зависимости от формы правления.

4. Охарактеризуйте статус президента в зависимости от формы правления.

5. Назовите существующие способы избрания президента.

6. Назовите возможные требования, предъявляемые к кандидату на должность президента.

7. Какие могут устанавливаться конституционные запреты в отношении должности президента?

8. Охарактеризуйте ответственность президента и монарха.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

3. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

4. Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176с

5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 669с.

6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 9 Парламент в зарубежных странах

1. Понятие и виды парламента

2. Структура парламента, порядок формирования палат парламента

3. Компетенция и функции парламента

4. Основные формы работы парламента

Задание. Написать эссе на тему «Однопалатный или двухпалатный парламент? Анализ структуры законодательных органов зарубежных стран».

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте классификацию парламентам по объему компетенции.

2. Охарактеризуйте парламент в зависимости от формы правления.

3. Какие выделяют способы формирования палат парламента?

4. Что обозначает понятие депутатского индемнитета?

5. Что обозначает понятие депутатского иммунитета?

6. Какие существуют формы деятельности парламента?

7. Назовите формы контроля парламента за деятельностью исполнительной власти.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

3. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.

4. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 10 Правительство в зарубежных странах

1. Понятие правительства, виды правительств
2. Способы формирования правительств
3. Состав и структура правительств
4. Полномочия и ответственность правительств

Задание. Посетить интернет-сайт одного из правительств ведущих государств мира (Великобритания, ФРГ, Россия и др.), подготовить сообщение о его структуре и составе.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте классификацию правительств по партийному составу.
2. Дайте классификацию правительств в зависимости от поддержки со стороны парламента.
3. Чем может быть обусловлено формирование правительства «национального единства», «служебного правительства»?
4. Опишите парламентский способ формирования правительства.
5. В каких случаях используется внепарламентский способ формирования правительств?
6. Охарактеризуйте состав и структуру правительства в зарубежных странах.
7. Охарактеризуйте компетенцию правительства в различных сферах.
8. В чем состоит политическая и юридическая ответственность правительства?

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

3. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.

4. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.

5. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 11 Судебная власть и конституционный контроль в зарубежных странах

1. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов

2. Система судебных органов

3. Понятие и виды конституционного контроля (надзора)

4. Субъекты и объекты конституционного контроля (надзора)

5. Формы конституционного контроля

Задание. Посетить сайт Конституционного суда Российской Федерации, подготовить сообщение о специфике дел, разбиравшихся в нём на протяжении последних 5 лет.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите принципы судебной власти.

2. Каковы полномочия судебной власти?

3. Что собой представляет система судебных органов?

4. Какие вы знаете способы формирования судов?

5. Охарактеризуйте правовой статус судьи.

6. Что относится к объектам конституционного контроля?

7. Назовите виды конституционного контроля.

8. Охарактеризуйте американскую и европейскую систему конституционного контроля.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

3. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.

4. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 12 Конституционные основы местного управления и самоуправления

1. Понятие управления и самоуправления

2. Основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах

3. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов

Задание. Написать эссе на тему «Англо-саксонская и романо-германская модели местного управления и самоуправления: сравнительно-правовой анализ».

Вопросы для самоконтроля

1. Определите понятие местного самоуправления в соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении.

2. Назовите принципы местного самоуправления в соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении.

3. Какие административно-территориальные единицы относят к естественным и искусственным?

4. Охарактеризуйте англосаксонскую систему местного самоуправления

5. Каковы особенности романо-германской (континентальной) системы местного самоуправления?

6. Чем характеризуется иберийская система управления на местах?

7. Назовите отличия система советов.

Рекомендуемая литература

1. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.

2. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.

3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

4. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 13 Основы конституционного права Великобритании

1. Конституция Великобритании, ее структура
2. Парламент Великобритании
3. Монарх Великобритании, компетенция
4. Правительство Великобритании
5. Особенности регулирования правового статуса граждан

Задание. Написать реферат на одну из следующих тем:

- 1) История английского парламентаризма.
- 2) Кризис современного английского парламентаризма: вымысел или реальность?
- 3) Роль монарха в политической системе современной Великобритании.
- 4) Правовой обычай как источник британского права.
- 5) Особенности конституции Великобритании.

Вопросы для самоконтроля

1. Каким государством по форме правления является Великобритания?
2. В чем особенности структуры Конституции Великобритании?
3. Какое место занимает судебный прецедент в праве Великобритании?
4. Каковы особенности актов британского парламента?
5. Приведите примеры конституционных обычаев.
6. Какой является Конституция Великобритании по способу изменения?
7. Охарактеризуйте статус монарха.
8. Опишите структуру и порядок формирования Парламента.
9. Каков порядок формирования и статус Правительства.
10. Каков порядок закрепления и регулирования правового статуса граждан?
11. Как регулируются вопросы гражданства в Великобритании?

Рекомендуемая литература

1. Алексеев, Н. А. Палата Лордов Британского Парламента: от Суда Короля Эгберта до революции Премьера Т. Блэра (825–2003 гг.) / Н. А. Алексеев. – М.: БЕК, 2003. – 432с.
2. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
3. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608с.
4. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М.: БЕК, 1996. – 432с.

5. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.

6. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

7. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

Тема 14 Конституция США 1787 г.

1. История разработки и принятия Конституции США
2. Законодательная власть по Конституции США
3. Исполнительная власть по Конституции США
4. Судебная власть по Конституции США

Задание. Прочитать монографию В.И. Лафитского «Конституционный строй США» (М., 2007), законспектировать её основные положения.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем проявляются особенности структуры Конституции США?
2. Каков порядок изменения Конституции?
3. Определите форму правления в США.
4. Каковы особенности государственного устройства США?
5. Как можно обозначить статус и компетенцию субъектов федерации?
6. Охарактеризуйте порядок регулирования правового статуса граждан США.
7. Опишите структуру Конгресса США.
8. Каков порядок избрания Президента США?
9. Кем осуществляется исполнительная власть в США?
10. Охарактеризуйте судебную систему США и ее штатов.

Рекомендуемая литература

1. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
2. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М.: БЕК, 1996. – 432с.
3. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.
4. Лафитский, В. И. Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. – 320с.
5. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

Тема 15 Конституция и система государственных органов Франции

1. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры
2. Президент Франции, его компетенция
3. Правительство Франции
4. Парламент, правовое положение и полномочия палат

Задание. Подготовить сравнительно-правовой анализ Конституций Франции 1946 г. и 1958 г.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите форму правления во Франции.
2. Каковы особенности разработки и принятия Конституции Франции 1958г.
3. В чем особенности структуры Конституции Франции?
4. Каков порядок изменения конституции?
5. Какими органами осуществляется конституционный контроль во Франции?
6. Раскройте правовой статус Президента.
7. Перечислите полномочия Президента.
8. Назовите особенности функционирования Правительства.
9. Охарактеризуйте порядок формирования Парламента Франции.
10. Что представляет собой система судебной власти Франции?

Рекомендуемая литература

1. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.
2. Демишель, А. Институты и власть во Франции / под ред. М. А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1977. – 322с.
3. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
4. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608с.
5. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
6. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с. 7. Серебренников, В. П. Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-

правовых институтов V Республики 1958-1976 гг. / В. П. Серебренников. – Мн.: БГУ, 1976. – 240с.

Тема 16 Высшие государственные органы ФРГ

1. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика
2. Федеральный канцлер и Федеральное правительство
3. Конституционно-правовой статус Федерального президента

Задание. Написать реферат на одну из следующих тем:

- 1) Особенности германского федерализма.
- 2) Место президента в системе органов власти ФРГ
- 3) Объединение Германии: политико-правовой аспект.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите форму правления в ФРГ.
2. Дайте общую характеристику Конституции ФРГ.
3. Каков порядок изменения Конституции?
4. Каковы структура и полномочия Бундестага?
5. Каковы структура и полномочия Бундесрата?
6. Порядок формирования Правительства, срок его полномочий.
7. Каков порядок избрания Президента?
8. Охарактеризуйте правовой статус Президента и Федерального Канцлера ФРГ
9. Какова система судебных органов в ФРГ?

Рекомендуемая литература

1. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.
2. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
3. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608с.
4. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
5. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристь, 2005. – 669с.
7. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М.: Юрид. лит., 1981. – 368с.

Тема 17 Высшие государственные органы Российской Федерации по Конституции 1993 г.

1. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика
2. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации
3. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
4. Совет Министров Российской Федерации

Задание. Написать эссе на одну из следующих тем:

- 1) Проблемы и перспективы построения правового государства в России.
- 2) Особенности строительства гражданского общества в России.
- 3) Особенности партийной системы в России.
- 4) Особенности российского федерализма.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова структура Конституции Российской Федерации 1993 г.?
2. Каков порядок изменения Конституции?
3. Охарактеризуйте основы конституционного строя Российской Федерации.
4. Каковы особенности административно-территориального устройства Российской Федерации?
5. Охарактеризуйте статус субъекта Российской Федерации.
6. Каков порядок регулирования вопросов гражданства?
7. Какие требования предъявляются к кандидату на должность Президента?
8. Охарактеризуйте полномочия Президента.
9. Назовите основания прекращения полномочий Президента.
10. Охарактеризуйте структуру и порядок формирования Федерального Собрания Российской Федерации.
11. Раскройте правовой статус Совета Министров Российской Федерации.

Рекомендуемая литература

1. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебрянников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
2. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
3. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
3. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998.–672с.
4. Хазова Е. Н. Конституционное право России: учебник / Е. Н. Хазова. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 479 с.
5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

Тема 18 Основы конституционного права Китайской Народной Республики

1. Конституция КНР 1982г., ее характеристика.
2. Высшие органы государственной власти и управления
3. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии
4. Местные органы государственной власти и управления

Задание. Подготовить презентацию по теме «Современные тенденции в политико-правовом развитии КНР».

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите характерные черты конституции КНР.
2. Каков порядок изменения Конституции?
3. Дайте характеристику правового статуса личности в КНР в соответствии с Конституцией.
4. Перечислите высшие органы государственной власти и управления в КНР.
5. Как формируется Всекитайское собрание народных представителей?
6. Каковы полномочия Всекитайского собрания народных представителей?
7. Что собой представляет Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей?
8. Каков состав Правительства в КНР?
9. Кто является главой государства в КНР?
10. Назовите органы судебной системы.
11. Каковы особенности административно-территориального устройства?

Рекомендуемая литература

1. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.
2. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
3. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебрянников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
4. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
5. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.
6. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

Тема 19 Основы конституционного права Японии

1. Конституционное развитие Японии
2. Конституционный статус Императора Японии
3. Палата представителей и Палата советников: порядок формирования и компетенция
4. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус

Задание. Провести письменный правовой анализ конституции Японии 1946 г.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы особенности разработки и принятия Конституции Японии?
2. Каковы характерные черты Конституции 1946г.?
3. Каков порядок изменения Конституции?
4. Определите форму правления и форму государственного устройства Японии.
5. Охарактеризуйте основы правового положения личности.
6. Раскройте конституционный статус Императора Японии, его полномочия.
7. Охарактеризуйте структуру Парламента Японии.
8. Раскройте порядок формирования Кабинета министров.
9. Что собой представляет система судебной власти Японии?

Рекомендуемая литература

1. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.
2. Златопольский, Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для вузов / Д. Л. Златопольский. – М.: «Зерцало», 1999.– 320с.
3. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608с.
4. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М.: БЕК, 1996. – 432с.
5. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.
7. Цунэо, И. Современное право Японии / И. Цунэо; под ред. В. Н. Еремина. – М.: Прогресс, 1981. – 269с.

Тема 20 Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.

1. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика
2. Лидер страны и Совет по руководству страной
3. Правовой статус Президента Исламской Республики Иран
4. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус

Задание. Написать реферат на одну из следующих тем:

- 1) Исламская революция 1979 г. в Иране.
- 2) Духовный лидер Ирана.
- 3) Роль шариата в конституционном праве Исламской Республики Иран.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенность Конституции Исламской Республики Иран?
2. Какова специфика конституционного развития Исламской Республики Иран?
3. Можно ли определить форму правления в Иране как теократическую республику?
4. Что входит в компетенцию президента Исламской Республики Иран?
5. Когда формируется президентский совет и кто входит в его состав?
6. Как формируется орган конституционного надзора (Совет защиты конституции)?
7. Чем нарушается принцип разделения властей в Иране?
8. Какими основными качествами должен обладать кандидат на должность члена Верховного суда Ирана?
9. Обладают ли местные консультативные советы правом контроля над деятельностью местных администраций?
10. Имеет ли место половой ценз в Иране относительно выборов в парламент?

Рекомендуемая литература

1. Златопольский, Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для вузов / Д. Л. Златопольский. – М.: «Зерцало», 1999. – 320с.
2. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
3. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.
4. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
5. Сапронова, М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М.: Муравей, 2003. – 328с.
6. Хачим, Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак) / Ф. И. Хачим. – М.: РУДН, 2001. – 138с.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608с.
2. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М.: БЕК, 1996. – 432с.
3. Конституции социалистических государств: сб.: в 2 т. / Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Ф. Шахназаров. – М.: Юрид. лит., 1987. – 2 т.
4. Конституции зарубежных государств / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников. – Мн.: Право и экономика, 2007. – 474с.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998.–672с.

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

6. Автопомов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А. С. Автономов. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 552с.
7. Алебастрова, И. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие / И. А. Алебастрова. – М.: Юрайт – М, 2001. – 640с.
8. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К. В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – 488с.
9. Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие / А. М. Арбузкин. – М.: Юристъ, 2004. – 666с.
10. Василевич, Г. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480с.
11. Златопольский, Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для вузов / Д. Л. Златопольский. – М.: «Зерцало», 1999.– 320с.
12. Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996.–512с.
13. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
14. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320с.
15. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 2001.– 639с.

17. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Б. А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 896с.

18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / Г. Н. Комков, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. – М.: Юрайт, 2010. – 403 с.

19. Конституционное право зарубежных стран: краткий курс лекций / А. А. Лупу, И. Ю. Оськина. – М.: Дело и сервис, 2013. – 96 с.

20. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая – М.: НОРМА, 2010. – 1087 с.

21. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / отв. ред. проф. Ю. И. Лейбо – М.: Статут, 2012. – 261 с.

22. Маклаков, В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник / В. В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896с.

23. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А. А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1996. – 400с.

24. Осавелюк, А. М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие для вузов / А.М. Осавелюк. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и порядок, 2010. – 511 с.

25. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – 568с.

26. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / В. Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 622с.

27. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

28. Чудаков, М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М. Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576с.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

29. Алексеев, Н. А. Палата Лордов Британского Парламента: от Суда Короля Эгберта до революции Премьера Т. Блэра (825–2003 гг.) / Н. А. Алексеев. – М.: БЕК, 2003. – 432с.

30. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: повторительный курс в вопросах и ответах / Г. Н. Андреева. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 403 с.

31. Андреева, Г. Н. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / Г.Н. Андреева, И. А. Старостина. – М.: Новое знание, 2010. – 592 с.

32. Боботов, С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / С. В. Боботов. – М.: Наука, 1994. – 127 с.

33. Богдановская, И. Ю. Прецедентное право / И. Ю. Богдановская. – М.: АСТ, 1993. – 237 с

34. Вашкевич, А. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов / А. Вашкевич. – Мн.: Тесей, 2007. – 488с.

35. Демишель, А. Институты и власть во Франции / под ред. М. А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1977. – 322с.

36. Лафитский, В. И. Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2007. – 320с.

37. Могунова, М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика / М.А. Могунова. – М.: Юрид. лит., 2001. – 347 с.

38. Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. / под ред. проф. С. А. Авакьяна. – М.: Нова, 2003. – 480с.

39. Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.

40. Сапронова, М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М.: Муравей, 2003. – 328с.

41. Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176с.

42. Серебренников, В. П. Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-правовых институтов V Республики 1958-1976 гг. / В. П. Серебренников. – Мн.: БГУ, 1976. – 240с.

43. Хазова Е. Н. Конституционное право России: учебник / Е. Н. Хазова. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 479 с.

44. Хачим, Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Во-стока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак) / Ф. И. Хачим. – М.: РУДН, 2001. – 138с.

45. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М.: Юрид. лит., 1981.– 368с.

46. Цунэо, Инако. Современное право Японии / Инако Цунэо; под ред. В. Н. Еремина. – М.: Прогресс, 1981. – 269с.

47. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.

**Примерный перечень вопросов к экзамену
по дисциплине «Конституционное право зарубежных стран»
для студентов 2 курса юридического факультета/3 курса заочного
факультета специальности «Правоведение»**

1. Понятие конституционного права, предмет, источники, система
2. Конституционно-правовые нормы, их особенности и классификация
3. Конституционно-правовые отношения: субъекты и объекты, их виды
4. Источники конституционного права зарубежных стран
5. Понятие и сущность конституции, юридические свойства конституции
6. Классификации, форма и структура зарубежных конституций
7. Порядок принятия и изменения конституций
8. Понятие общественного строя, его структура
9. Политические партии и партийные системы
10. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений
11. Понятие и виды политических режимов в зарубежных странах
12. Правовой статус личности: понятие и содержание
13. Понятие гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства
14. Понятие и классификация основных прав и свобод человека и гражданина, их конституционное закрепление
15. Конституционные обязанности, как элемент правового статуса личности
16. Современные формы правления, их виды
17. Монархия как форма правления, ее виды: абсолютная, дуалистическая, парламентарная
18. Республика как форма правления: президентская, парламентарная, смешанная
19. Государственный режим: понятие, виды в различных формах правления
20. Понятие государственного устройства, формы
21. Унитарное государство: понятие, признаки, виды
22. Федеративное государство: понятие, признаки, виды
23. Конфедерация: понятие и основные признаки
24. Понятие избирательного права, избирательной системы, принципы избирательного права
25. Мажоритарная избирательная система, ее виды
26. Пропорциональная избирательная система
27. Понятие референдума, его виды, проведение референдума
28. Понятие и юридические формы главы государства
29. Монарх как глава государства
30. Правовая природа института президента, компетенция президента, акты
31. Понятие, структура, порядок формирования палат парламента
32. Компетенция и функции парламента, основные формы работы парламента (сессии, заседания)
33. Понятие, виды правительств, способы формирования правительств

34. Состав и структура правительств, полномочия и ответственность
35. Конституционные принципы организации и деятельности судебных органов, система судебных органов
36. Понятие конституционного контроля (надзора), виды органов конституционного контроля (надзора), порядок их образования
37. Компетенция органов конституционного контроля (надзора), формы конституционного контроля
38. Понятие, основные конституционные модели управления и самоуправления в зарубежных странах
39. Органы местного самоуправления, их компетенция, источники доходов
40. Конституция Великобритании, ее структура
41. Парламент Великобритании
42. Монарх Великобритании, способы престолонаследия
43. Правительство Великобритании
44. История разработки и принятия Конституции США
45. Законодательная власть по Конституции США
46. Исполнительная власть по Конституции США
47. Судебная власть по Конституции США
48. Общая характеристика Конституции Франции, особенности ее структуры
49. Президент Франции
50. Правительство Франции
51. Парламент, правовое положение и полномочия палат
52. Основной закон Федеративной Республики Германия, общая характеристика
53. Федеральный канцлер и Федеральное правительство
54. Конституционно-правовой статус Федерального президента
55. Конституция Российской Федерации 1993 г., общая характеристика
56. Основы конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации
57. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой статус)
58. Совет Министров (правительство) Российской Федерации
59. Конституция КНР 1982г., ее характеристика
60. Высшие органы государственной власти и управления
61. Административно-территориальное деление, виды национальной автономии
62. Местные органы государственной власти и управления
63. Конституционное развитие Японии.
64. Конституционный статус Императора Японии
65. Палата представителей и Палата советников: порядок формирования и компетенция
66. Премьер-министр Японии: конституционно-правовой статус
67. Конституция Исламской Республики Иран 1979 г.: общая характеристика
68. Лидер страны и Совет по руководству страной
69. Правовой статус Президента Исламской Республики Иран
70. Меджлис исламского совета: конституционно-правовой статус

ТЕСТЫ В СИСТЕМЕ ДОТ

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ