Государственное право в зарубежных стран

Чуваки, удачи вам!!!

Вопросы:

1. ГПЗС как наука и учебная дисциплина.
2. Система ГПЗС.
3. Нормы и институты ГПЗС.
4. Источники ГПЗС.
5. Конституция – основной источник государственного права.
6. Закон как источник гос. права. Виды законов.
7. Акты органов конституционного контроля(надзора) и судебные прецеденты как источники гос. права.
8. Конституционные обычаи.
9. Договор как источник гос. права.
10. Религиозное право как источник гос. права.
11. Основные черты и особенности послевоенных конституций зарубежных стран (Франция, ФРГ, Япония).
12. Форма конституций.
13. Структура конституций.
14. Порядок принятия, изменения и отмены конституций.
15. принятие конституции представительными органами.
16. Принятие конституции избирательным корпусом.
17. Классификация конституций.
18. Права человека и гражданина. Права, свободы и обязанности.
19. Равенство прав, свобод и обязанностей.
20. Историческое развитие прав и свобод. Поколения прав человека. Классификация прав и свобод.
21. Гарантии прав и свобод.
22. Понятие гражданства (подданства). Проблема полигражданства. Режим иностранцев.
23. Способы приобретения гражданства.
24. Прекращение гражданства.
25. Личные (гражданские) права, свободы и обязанности.
26. Политические права, свободы и обязанности.
27. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности.
28. Понятие политических партий. Функции политических партий.
29. Основные виды политических партий в зарубежных странах.
30. Организационная структура политических партий.
31. Партийные системы зарубежных государств. Виды партийных систем.
32. Форма правления зарубежных стран.
33. Монархия – понятие и сущность. Основные признаки монархии. Виды монархий.
34. Республика – понятие и сущность. Признаки республиканской формы правления. Виды республик.
35. Формы гос. устройства зарубежных стран.
36. Унитарное устройство (унитаризм). Основные признаки унитарного устройства.
37. Федеративное устройство (федерализм). Основные признаки федеративного устройства.
38. Распределение компетенций и отношения между федерацией и ее субъектами.
39. Государственный режим. Соотношение гос. режима и политического режима.
40. Признаки и виды антидемократического режима.
41. Признаки и виды демократического режима.
42. Парламентский и министериальный гос. режимы.
43. Понятие и принципы избирательного права. Активное и пассивное избирательное право. Избирательные цензы.
44. Понятие и виды выборов.
45. Понятие избирательной системы. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы.
46. Понятие и виды референдумов. Предмет референдума. Формула референдума. Народная законодательная инициатива.
47. Возникновение и развитие парламента. Парламент и парламентаризм.
48. Структура парламента и организация его палат. Общая характеристика верхних палат в двухпалатных парламентах.
49. Должностные лица палат парламента и их правовое положение.
50. Компетенция парламентов и способы ее закрепления.
51. Правовое положение комитетов парламента.
52. Статус парламентария. Юридическая природа мандата. Парламентский иммунитет. Индемнитет.
53. Законодательный процесс и его стадия.
54. Контроль парламентов над деятельностью правительств в парламентарных странах.
55. Глава государства: понятие, основные признаки и виды. Место главы государства в системе высших органов государственной власти.
56. Монарх. Правовое положение президента.
57. Президент. Правовое положение президента..
58. Способы избрания президента. Переизбрание президента.
59. Полномочия, обязанности и ответственность президента.
60. Место правительства в системе высших органов власти.
61. Виды правительств
62. Состав правительства.
63. Порядок формирования представительств и зависимость его от формы правления.
64. Полномочия правительств.
65. Институт конституционного контроля (надзора) в зарубежных странах.
66. Начало конституционного развития в Северной Америке.
67. Конституция 1787 г. США и ее специфические черты.
68. Боль о правах. Конституционный статус личности в США,
69. Политические партии США, Особенности двух партий системы США.
70. Конгресс США. Правовое положение и полномочие палат. Должностные лица палат.
71. Организационно-правовые формы деятельности Конгресса США . Законодательный процесс.
72. Президент США: статус, порядок избрания, полномочия.
73. Американский федерализм.
74. Местное самоуправление в США.
75. Начало конституционного развития Великобритании.
76. Конституция Великобритании, ее составные части.
77. Роль монарха Великобритании в управлении страной.
78. Парламент Великобритании, его правовое положение и структура.
79. Комитеты британского парламента, их виды и полномочия.
80. Порядок формирования палат парламента Великобритании.
81. Правительство и Кабинет министров Великобритании. Внутренний кабинет.
82. Конституционное развитие Франции.
83. Президент Франции. Его полномочия и место в системе государственных органов.
84. Парламент Франции. Его структура, порядок формирования и полномочия.
85. Правительство Франции. Совет министров. Кабинет министров.
86. Органы конституционного контроля Франции. Порядок формирования и компетенция Конституционного Совета Франции.
87. Региональное и местное управление и самоуправление во Франции.
88. Начало конституционного развития Германии.
89. Основной закон ФРГ.
90. Федерация ФРГ.
91. Федеральный парламент ФРГ. Правовое положение и полномочия палат. Законодательный процесс в ФРГ.
92. Федеральное правительство и канцлер Германии
93. Конституционный контроль в ФРГ.
94. Муниципальная система ФРГ.
95. Политическая система Японии.
96. Конституция Японии 1947 г.
97. Правовое положение императора Японии.
98. Парламент Японии, его структура. Способы принятия законов.
99. Правительство Японии, его состав и порядок формирования.

**1. Государственное право зарубежных стран как наука и учебная дисциплина**

 Термин «конституционное право» имеет три значения: отрасль дейст­вующего права, наука, учебная дисциплина. Как *отрасль права* оно представляет собой систему внутренне согласованных юридических норм (правил особого рода), 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 — такой отрасли нет. Существует конституционное право той или иной страны, и в каждой из них — свое (французское, индийское, конго­лезское, бразильское, австралийское и др.). Следовательно, при употреб­лении термина «конституционное право зарубежных стран» 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.

 В отличие от действу­ющего конституционного права наука о нем — это не совокупность норм, а рассуждения, гипотезы, выводы ученых. Материально она представле­на не законами и другими правовыми актами, а огромным количеством книг, статей, докладов на многих языках мира. Наука изучает действие конституционного права, реализацию его норм, обнаруживает законо­мерности его развития, формулирует практические советы с целью со­вершенствования норм и конституционно-правовых отношений. Она изучает историю науки, теории, **их** развитие. Наука конституционного права едина. Если ученые не следуют каким-то заранее установленным догмам, подгоняя под них свои взгляды, то даже ошибочные их рассужде­ния могут быть полезны для научной дискуссии.

 В настоящее время известными представителями зарубежной науки конституционного права являются: во Франции — Ж.Бюрдо, М.Дювер-же, Б.Шантебу, Д.Лаврофф (занимавшийся, в частности, проблемами развивающихся стран), П.Гонидек (также известный работами о разви­вающихся странах), Ж.Конак; в Великобритании это Д.Макинтош, Д.Маршалл, П.Бромхед, А.Дженнингс (также занимавшийся новыми проблемами развивающихся стран); в США — Л.Трайб, Д.Эптер, Ш.Х. Нахмод, С.Хантингтон; в Канаде — Ф.Снайдер; в Италии — Дж. ди Верготти; в Германии — К.Хессе, К.Штайн, К. фон Бойме, Ф.Иен-зее, П.Кирххоф, Т.Маунц и др. Здесь перечислены, конечно, далеко не все известные ученые.

 Поскольку в зарубежных странах действует множество актов консти­туционного права и имеется обширнейшая литература, подробное изуче­ние конституционного права этих стран студентами невозможно. В выс­ших юридических учебных заведениях изучаются лишь основы действу­ющего конституционного права зарубежных стран и основы науки о нем, причем речь идет далеко не о всех существующих государствах, даже в порядке упоминаний. Более углубленное изучение тех или иных инсти­тутов, а также конституционного права отдельно взятых стран или реги­онов возможно только на основе подготовки курсовых и дипломных работ, а также в ходе дальнейшей специализации, в частности в аспи­рантуре.

 Изучение конституционного права зарубежных стран, в том числе путем самоподготовки, призвано повысить правовую культуру граждан, научить их широкому подходу к конституционной действительности, ис­пользованию опыта зарубежных стран в своей практической деятельнос­ти (разумеется, с учетом конкретной ситуации и условий своей страны). Знание положительных и отрицательных сторон тех или иных конститу­ционно-правовых институтов, применяемых в зарубежных странах, по­зволяет правильно и всесторонне оценивать предлагаемые меры, приме­нять такие способы правового регулирования, которые доказали свою полезность в сходных условиях, и, напротив, отвергнуть институты, ока­завшиеся непродуктивными.

 Курс конституционного права зарубежных стран состоит из Общей и Особенной частей. В первой. Общей части изучаются основные институ­ты конституционного права в зарубежных странах в обобщенном и срав­нительном плане, во второй. Особенной — основы конституционного права отдельных стран: крупных государств мира, представителей раз­личных правовых систем, некоторых соседей России (стран СНГ).

**2. Система государственного права в зарубежных странах. 3. Нормы и институты государственного права в зарубедных странах.**

Конституційне право як галузь національного права конкретної країни – це складна система, що складається з різних структурних частин, елементів, субсистем. Головними його складовими є: принципи, норми та інститути, які характеризують внутрішню побудову галузі.

**Принципи конституційного права** – *це загальні засади, в яких знаходять правове відображення найбільш важливі демократичні цінності людської цивілізації, відповідно до яких будується вся система юридичних норм, а також здійснюється конституційно-правове регулювання суспільних відносин.* Загальні принципи утворюють нібито кістяк, каркас цієї системи. Їх особливістю є те, що вони регулюють відповідні суспільні відносини не безпосередньо, а через конкретні конституційно-правові норми.

Зазначимо, що за останні роки була зроблена спроба більш чіткого визначення поняття загальних принципів конституційного права. Зокрема, “Договір про Європейський союз” 1992 року містить спеціальну статтю “F”, яка декларує в якості основних принципів європейського *права і свободи людини,* які: по-перше, містяться в Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р.; по-друге, випливають із конституційних традицій, загальних для держав-членів, по-третє, виводяться із загальних принципів права.

Оскільки сфера дії цього правового акта розповсюджується сьогодні на 15 держав Європи, можна говорити про наявність певних принципів, притаманних конституційному праву багатьох держав. Так, конституціями держав проголошуються такі принципи: *народного суверенітету* (ст.1 Конституції Італії, ст. 3 Конституції Франції та ін.); *народного представництва* (ст. 50 Конституції Нідерландів, §  2 Форми правління Фінляндії, § 1 Форми правління Швеції та ін.); *розподілу влад* (§ 3 Конституції Данії, §3 Форми правління Фінляндії, ст. 20 Основного Закону ФРН та ін.); *рівноправності* (ст. 3 Конституції Італії); *невідчуженості прав* (ст. 1 Основного закону ФРН та ін.) тощо. Також можна знайти принципи, які мають чітку юридичну форму вираження та безпосередньо застосовується у державній діяльності :незалежність депутатів від виборців (ст.27 Конституції Франції), судового захисту конституційних прав (ст.53 Конституції Іспанії), невідповідальності глави держави(ст.56 Конституції Іспанії, § 13 Конституції Данії).

Водночас у країнах, де в конституціях проголошені соціалістичні ідеї, можна знайти принципи, які суперечать демократичним цінностям: *керівна роль марксистсько-ленінської партії, соціалістичний інтернаціоналізм* (ст.ст. 5, 12, 19 Конституції Куби). Вони є ніщо інше, як ідеологічними міфами, які не можуть бути реалізованими ніякими юридичними або політичними засобами. Наприклад, принцип керівної ролі однієї партії підриває принципи народного суверенітету і народного представництва і взагалі є несумісним ні з яким принципом демократії.

Важливим елементом структури конституційного права є його норми. **Конституційно-правові норми** – *це встановлені чи санкціоновані правила, які визначають поведінку учасників конституційно-правових відносин.*

У порівнянні з нормами інших галузей вони відрізняються: а) *своїм змістом, сферою регульованих суспільних відносин; б) джерелами, в яких вони містяться*, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції, і в силу цього мають найвищу юридичну силу; в) *установчим характером своїх приписів*, оскільки конституційно-правові норми, визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів; г) *особливостями внутрішньої структури.*

Чи не найважливішою специфічною якістю конституційно-правових норм є те, що вони пов’язані з відносинами владарювання, тому у переважній більшості своїй є нормами загальнорегулюючого характеру. До таких у першу чергу належать *норми-принципи* (наприклад, ст. 10 Конституції Російської Федерації оповіщає: “Державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу й судову”); *норми-поняття* (ст. 2 Конституції Португалії має таке формулювання: “Португальська Республіка – демократична правова держава, що заснована на народному суверенітеті, на багатоманітності демократичних думок і демократичному політичному плюралізмі, на повазі та на гарантіях здійснення основних прав і свобод, і які мають метою перетворення демократичних принципів у економічному, соціальному та культурному житті та поглиблення демократії участі”); *норми-завдання* (ч.2 ст. 3 Конституції Італії містить таке положення: “Завдання Республіки – усувати перепони економічного і соціального характеру, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, перешкоджають повному розвиткові людської особистості та ефективній участі усіх трудящих у політичній, економічній і соціальній організації країни”).

Конституційно-правові норми різняться від норм інших галузей своєю внутрішньою структурою. Є норми, які мають тільки *диспозицію*: “Президент Республіки є регулятором державного ладу (п. 1 ст. 30 Конституції Греції); є також норми, що складаються з *гіпотези і диспозиції*: “Якщо до дня виборів Президента Республіки не будуть утворені всі обласні ради, то у виборах беруть участь тільки члени обох палат” ( ч. ІІ ст. 139 Конституції Італії). В окремих випадках конституційно-правові норми набувають класичної форми тобто мають у своєму складі всі три елементи: *гіпотезу, диспозицію і санкцію.*

За призначенням у механізмі правового регулювання норми конституційного права поділяються на *матеріальні* (“Парламент складається з Національної асамблеї і Сенату – ст. 24 Конституції Франції; “Риксдаг збирається на сесії щорічно” - § 1 розділу IV Форми правління Швеції) та *процесуальні* (“Вимога про народне голосування стосовно питання про Основний закон або пропозиція про резолюцію недовіри повинні знаходитись на столі палати до початку другого засідання після засідання, на якому була висунута вимога, і вирішуватися не пізніше наступного засідання” - §2 розділу V “Акта про Ригсдаг”).

За функціональною спрямованістю конституційно-правові норми можна класифікувати як *регулятивні й охоронні*. Переважають регулятивні норми, які безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин. Наприклад: “Ініціатива щодо прийняття законів Скупщиною може виходити від Уряду, від окремих депутатів Скупщини, та не менш ніж від п’яти тисяч виборців” (ст. 88 Конституції Словенії). Охоронні конституційно-правові норми являють собою заборони до будь-якої участі у релігійних актах і обрядах і до дотримання релігійних днів відпочинку” – встановлює ст. 20 Конституції Люксембургу).

Кожна конституційно-правова норма діє не ізольовано. Для регулювання відповідної сфери суспільних відносин необхідна їх сукупність. Єдність певної групи правових норм за змістом дозволяє об’єднати їх у відповідні інститути. **Конституційно-правові інститути** *являють собою певну систему норм конституційного права, що регулюють однорідні і взаємопов’язані суспільні відносини і які утворюють відносно самостійну групу.*

У вітчизняній літературі з конституційного права зарубіжних країн виділяються три різновиди таких інститутів: а) загальні; б) головні, що входять до складу загальних; в) початкові, які містять декілька правових норм.

Загальні конституційно-правові інститути – це нормативні формування, як правило, комплексного змісту. До них, наприклад, належить інститут засад організації та діяльності державного інституту кожного з вищих органів держави, основ організації місцевого управління (із певними застереженнями) самоврядування та деякі інші (залежно від змісту галузі конституційного права конкретної держави). До загальних конституційно-правових інститутів слід віднести інститут конституційного статусу особи, який включає такі головні інститути як громадянство, та основні права і свободи особи. До початкових конституційно-правових інститутів можна віднести інститут депутатського запиту, інститут імпічменту та інші.

Постійний динамізм розвитку суспільних відносин є об’єктивною основою зміни, удосконалення системи національного конституційного права будь-якої держави. У такій значній за обсягом і складною за структурою галузі, яким є конституційне право, поряд із названими компонентами структури доцільно виділити і такий, як **підгалузі права.** Російський вчений А.С.Піголкін, з позицією якого збігається й наша, дає цьому компоненту таке визначення. **Підгалузь права** – це *цілісне за складом і предметом регулювання утворення, яке регламентує особливу сферу відносин у межах більш широкого комплексу тієї чи іншої галузі права.*

У межах конституційного права окремих зарубіжних країн виділяють, наприклад, такі важливі підгалузі права, як парламентське право, муніципальне право, виборче право і виборчий процес (Російська Федерація). На увагу заслуговує і пропозиція німецьких учених-юристів Е.Бенди і Е. Кляйна, які говорять про наявність підгалузі конституційно-процесуального права, під якого вони розуміють “усі правові норми, що регулюють провадження конституційних судів і в конституційних судах, в яких повинно вирішуватися матеріальні конституційні питання.

Нарешті, структуру галузі конституційного права зарубіжних країн можна розглядати ще на одному рівні. Як і в більшості галузей права, і в конституційному праві потрібно виділяти **загальну** й **особливу** частини. До *загальної частини* доцільно відносити основи теорії конституції, конституційно-правовий статус людини і громадянина, конституційно-правовий статус політичних інститутів, форми правління, організація виборів і референдумів, статус законодавчих, виконавчих і судових органів, територіальну організацію публічної влади. Інакше кажучи, у загальній часині формулюються нормативні приписи, основоположні для конкретних норм галузі, які нібито “обслуговують” їх і які розповсюджують свою дію на усе коло відносин, що регулюються галуззю. Загальна частина містить і галузеві принципи права, визначає предмет і завдання галузі, її обсяг. Вона покликана об’єднати, цементувати зміст галузі.

Норми ж загальної частини розвиваються і конкретизуються в особливій частині на прикладах із конституційного права окремих зарубіжних країн. Саме така структура дозволяє компактно викласти нормативний матеріал, виключити повтори, полегшити тлумачення і застосування норм галузі.

**4. Источники государственного права в зарубежных странах.**

*Источниками конституционного права в зарубежных странах* являются нормативные акты, которые содержат нормы, регулирующие конституционно-правовые отношения. Главным источником данной от­расли права в подавляющем большинстве стран (исключение составляют некоторые мусульманские государства) служит конституция — основ­ной закон. К другим источникам относятся:

1) *законы —* конституционные (вносят изменения в конституцию или дополняют ее), органические (принимаются в усложненном порядке и обычно регулируют какой-либо институт конституционного права в целом), обыкновенные (регулируют отдельные вопросы, например закон о выборах президента), чрезвычайные (согласно самой конституции, эти законы могут отступать от ее положений, но принимаются только на короткий срок, обычно на несколько месяцев, хотя и с правом парламен­та продлить этот срок);

2) *внутригосударственные публично-правовые договоры* (напри­мер, национальный пакт 1943 г. в Ливане о распределении высших госу­дарственных должностей между приверженцами разных религий, соглашение о разделении Чехо-Словакии с 1 января 1993 г. на Чехию и Слова­кию, Конституционное соглашение между президентом и парламентом Украины 1995 г.. Конституционный договор 1996 г. между Молдавией и самопровозглашенной Приднестровской республикой о том, что послед­няя остается республикой в составе Молдавии);

3) *регламенты* парламентов и их палат, устанавливающие внутрен­нюю организацию и процедуру работы парламентов. Они принимаются либо в форме постановлений каждой палаты для себя и не требуют одоб­рения другой палаты (Германия), либо в форме закона при однопалатном парламенте (Китай);

4) *акты главы государства и исполнительной власти* (указы мо­нархов, декреты президентов, постановления правительства, акты мини­стров, некоторых ведомств, например постановления центральной изби­рательной комиссии о порядке составления списков избирателей). Осо­бая роль среди актов исполнительной власти принадлежит актам, имею­щим силу закона (они издаются на основе рассматриваемого ниже деле­гирования полномочий парламентом (как, например, в Великобрита­нии), или на основе принадлежащей по конституциям правительству регламентарной власти (Италия), или в соответствии с исключительны­ми полномочиями президента (Франция);

5) *акты. органов конституционного контроля* (конституционных судов, конституционных советов и др.), которые дают официальные тол­кования конституции, признают те или иные законы соответствующими или не соответствующими конституции;

6) *судебные прецеденты* (особенно в англосаксонском праве) — ре­шения судов высоких инстанций, публикуемые ими и становящиеся ос­новой для принятия другими судами аналогичных решений по подобным делам. В некоторых странах судебные прецеденты не признаются источ­никами права, т.е., по существу, не являются прецедентами. Во Франции Гражданский кодекс запрещает судам формулировать нормы права, но они делают это, особенно в области административного права; такие нормы создает и конституционный совет, в частности по вопросу о пра­вах личности;

7) *конституционный обычай —* сложившееся в практике единооб­разной деятельности органов государства правило, имеющее устный ха­рактер, опирающееся на консенсус (согласие) участников отношений и не пользующееся судебной защитой в случае его нарушения. Обычаи особенно распространены в деятельности парламента и правительства Великобритании, Новой Зеландии, где нет писаных конституций;

8) *религиозные источники,* особенно в монархических государствах с феодальными и родовыми пережитками, в частности по вопросу о пре­столонаследии. В единичных мусульманских странах конституцию заменяет Коран — священная книга, содержащая, по преданию, записи про­поведей пророка Мухаммеда, в других же Коран считается актом, стоя­щим выше конституции;

9) *правовая доктрина* (редко и лишь в отдельных странах суды основывают свои решения по конституционным вопросам не только на правовых актах, но и на трудах выдающихся юристов, специалистов по конституционному праву);

10) *международно-правовые акты,* например Европейская конвен­ция о правах человека 1950 г.. Договор ФРГ и ГДР о процедуре объ­единения Германии и проведении выборов в парламент 1990 г., Маа­стрихтский договор 1992 г. о Европейском союзе, предусматривающий наряду с национальным гражданством единое европейское гражданство в государствах-членах. В некоторых конституциях содержатся ссылки на важнейшие международные акты, например на Всеобщую деклара­цию прав человека 1948 г., принятую ООН, Международные пакты об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах, принятые в 1966 г. и вступившие в силу после необходимого числа ратификаций в 1976 г. (далее — Международные пакты о правах человека).

На локальном уровне — в субъектах федерации, автономных образо­ваниях — действуют свои источники конституционного права (напри­мер, конституции штатов в США, конституция Занзибара в Танзании, конституция Автономной Республики Крым на Украине). В городах не­редко имеются свои городские уставы, хартии городов, регулирующие местное самоуправление.

Во многих развивающихся странах актами, регулирующими принци­пиальные вопросы (например, реорганизацию федерации в Нигерии, из­менение формы правления в Эфиопии), были акты военных и революци­онных советов — временных органов власти, создававшихся после оче­редного военного переворота (декреты, прокламации и т.д.). Иногда важ­нейшее конституционное (и даже надконституционное) значение имели национальные хартии (Алжир), революционные хартии (Мадагаскар), акты правящих (единственных) партий (Конго, Заир и др.).

**5. Конституция – основной источник государственного права.**

*Понятие конституции.* Термин «конституция» (от латинского слова constitutio — установление, утверждение) употреблялся еще античными мыслителями. Так назывался один из видов декретов римских императоров. В эпоху феодализма применялась и формулировка «основ ной закон», которая теперь используется как аналог конституции. Одна ко ни в античном мире, ни в средние века современного понятия конституции не было, не существовало тогда и основных законов, которые служили бы юридической базой текущей правотворческой деятельности Теоретическое обоснование необходимости такого акта, разработка понятия «конституция», принятие первых конституций (США 1787 г. Франции и Польши 1791 г.) были связаны с борьбой молодой революционной буржуазии, возглавившей широкие слои народа, против феодального строя и феодального права, «права-привилегии» (К. Маркс).

В современной науке конституционного права термин «конституции» употребляется в двух основных значениях: конституция фактическая *\* конституция юридическая. *Фактическая конституция —* это реально существующие основы общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране. *Конституция юридическая —* это документ, основной закон (несколько основных законов) имеющий высшую юридическую силу, принимаемый и изменяемый особом порядке, регулирующий в большем или меньшем объеме основы социально-экономического строя, политической системы, правового статуса личности, духовной жизни общества, т.е. имеющий особый объект,

Как синоним термина «фактическая конституция» в зарубежных странах часто употребляется термин *«социальная конституция»* ил} конституция в материальном смысле слова, а вместо термина юридическая конституция» используется понятие *«формальная конституция»* В США часто говорится о *«живой конституции».* Под этим понимаю! толкования статей конституции США Верховным судом за более чем200-летний период ее действия, учитывающие новые реалии.

В какой-то мере несовпадение норм и фактических отношений есть всегда, например в результате того, что конституция «стареет», что *\* имеет место в США. Но если возникает противоречие между принципами конституции и фактическим положением, характеризующим основные параметры общественного и государственного строя (например, между нормами о широких правах граждан и условиями тоталитарного строя), конституция становится *фиктивной.*

*Высшая юридическая сила* конституции означает, что все осталь­ные законы, иные акты, правоприменительная практика должны соответ­ствовать ей, иначе они недействительны. *Особый порядок* принятия конституции обычно предполагает принятие конституции специально созываемым для этого учредительным собранием, другим высшим пред­ставительным органом (парламентом) квалифицированным большинст­вом голосов (2/3, 3/5 и т.д.) всего состава парламента, референдумом или иными способами, обладающими особой авторитетностью. Квалифи­цированным большинством голосов осуществляется обычно и внесение поправок и дополнений в конституцию, иногда для этого требуется и референдум. О специфике *объекта* конституционного регулирования уже говорилось выше.

**6. Закон как источник государственного права. Виды законов.**

 Законы принимаются обычно законодательными собраниями, иногда другими высшими органами власти – монархами в абсолютных монархиях, узкими постоянно действующими коллегиальными органами в некоторых социалистических странах (например, Постоянным Комитетом Всекитайского Собрания Народных Представителей), народом на референдумах и т.д.

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

 Конституционные законы обладают высшей юридической силой. Среди них следует прежде всего выделить такие, которые именуются конституциями и огпровозглашают основные права и свободы человека и граждагина, регулируют основы общественного строя, форму государства, устанавливают принципы организации и деятельности государственных органов. В отдельных странах они регулируют не все отмеченные общественные отношения. Иногда их называют основными законами, однако в некоторых странах понятие основного закона не совпадает или не вполне совпадает с понятием конституции.

 Конституционные законы как источники права имеют различное значение в разных странах. В Чехословакии, например, было принято, что конституционные законы дополняют Конституцию, которая и сама являлась одним из конституционных законов. Часто конституционные законы содержат не нормы, а однократные распоряжения (например, об однократном изменении – продлении или сокращении – срока полномочий представительных органов, если в конституции такая возможность прямо не предусмотрена). В Италии конституционные законы издаются по отдельным указанным в Конституции наиболее важным вопросам и имеют более высокую юридическую силу, чем обычные законы, но меньшую, чем Конституция; это аналог рассматриваемых ниже органических законов. В Югославии принято издавать конституционные законы одновременно с принятием новой конституции или группы поправок к ней; в конституционных законах содержатся переходные положения (в период действия Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии 1963 года конституционными законами именовались высшие законы автономных краев).

 Органические законы в ряде стран (обычно романской системы права) определяют статус органов государства и процедуры народного голосования на основе бланкетных статей конституций. Например, Конституция Франции предусматривает урегулирование органическими законами статуса таких государственных органов, как Конституционный совет, Высокий суд правосудия, Суд правосудия республики, Экономический и социальный совет, Высший совет магистратуры, порядка выборов палат Парламента и другие. Наряду с отсылками к органическим законам во французской Конституции содержатся отсылки и к обычным законам (например, в ст. 72 по вопросу об организации местного самоуправления). В литературе иногда органическими называют все законы, к которым отсылает конституция, однако во Франции, как видим, это неприменимо. В Бразилии подобного рода законы именуются допролнительными (дополняют Конституцию).

 Обычные законы в тех странах, где имеются также конституционные, органические и им подобные законы с повышенной юридической силой,

регулируют менее важные общественные отношения, образующие предмет конституционного права.

 Конституции, конституционные, органические и им подобные законы всегда в полном объеме являются источниками конституционного права, обычные же законы – либо в полном объеме, либо частично в зависимости от места, которое в них занимают конституционно-правовые нормы.

**7. Акты органов конст. контроля(надзора) и судеб. прецеденты как источники государственного права.**

*Акты. органов конституционного контроля* (конституционных судов, конституционных советов и др.), которые дают официальные тол­кования конституции, признают те или иные законы соответствующими или не соответствующими конституции;

К нормативно-правовым актам органов конституционного контроля (надзора) относятся решения Конституционного совета во Франции, конституционных судов в Италии, Германии, Болгарии, Венгрии, конституционных трибуналов в Польше, Испании, верховных судов в США, Японии, Индии и т.п. Нормативно-правовой характер имеют такие решения этих

органов, которые содержат конституционно-правовые нормы – о конституционности законов и других нормативных актов, о компетенции государственных органов, о толковании конституции и т.п. Во Франции, например, подобное значение имеют и некоторые решения Государственного совета – высшего органа административной юстиции. Фактически многие акты органов конституционного контроля (надзора) имеют ту же юридическую силу, что и конституционные нормы.

*Судебные прецеденты* (особенно в англосаксонском праве) — ре­шения судов высоких инстанций, публикуемые ими и становящиеся ос­новой для принятия другими судами аналогичных решений по подобным делам. В некоторых странах судебные прецеденты не признаются источ­никами права, т.е., по существу, не являются прецедентами. Во Франции Гражданский кодекс запрещает судам формулировать нормы права, но они делают это, особенно в области административного права; такие нормы создает и конституционный совет, в частности по вопросу о пра­вах личности

В некоторых странах источником конституционного права выступает судебный прецедент, то есть решение суда по конкретному делу, которое

признается обязательным при рассмотрении в последующем аналогичных дел. Особенно широко он применяется в Великобритании, США, Индии ряде других стран, воспринявших англосаксонскую систему права. В этих странах судьями создана целая система норм, которая именуется общим правом в отличие от статутного права, то есть законов, принятых парламентами. Нормы прецедентного конституционного права очень многочисленны и разнообразны. Они в значительной степени определяют правовое положение граждан и общественных объединений, а также взаимоотношения между органами государства. Так, в Великобритании именно судебный прецедент обосновал неответственность монарха («Король не может быть неправ»), санкционировал институт контрасигнатуры («Король не может действовать один»).

Признание судебного прецедента источником конституционного права означает, что судебные органы осуществляют не только юрисдикционную функцию (разрешение конфликтов на основе права), но и правотворческую. Обилие прецедентов, накопившихся за сотню лет, и , естественно, не всегда между собой согласующихся, требует очень высокой квалификации участвующих в процессах адвокатов и дает судьям значительную свободу выбора при постановлении решения.

**8.Конституционные обычаи.**

*Конституционный обычай —* сложившееся в практике единооб­разной деятельности органов государства правило, имеющее устный ха­рактер, опирающееся на консенсус (согласие) участников отношений и не пользующееся судебной защитой в случае его нарушения. Обычаи особенно распространены в деятельности парламента и правительства Великобритании, Новой Зеландии, где нет писаных конституций

Практически в каждой стране существуют конституционно-правовые обычаи, однако лишь в отдельных странах они считаются официальными источниками конституционного права. Это правила поведения, нигде в официальных изданиях не записанные в качестве таковых, однако в течение длительного времени применяемые и молчаливо санкционированные государством. Впрочем, судом они в любом случае не защищаются.

Широкое распространение обычай получил в конституционном праве Великобритании (конституционные соглашения). Многие положения британской конституции существуют ныне именно в этой форме: « Король должен согласиться с биллем (законопроектом), прошедшим через обе палаты Парламента»; «лидер партии большинства – премьер-министр»; «министры выходят в отставку, если перестают пользоваться доверием палаты общин»; «Палате лордов не принадлежит инициатива финансовых биллей» и др.

**9. Договор как источник государственного права.**

Международные договоры служат источниками конституционного права в случаях, когда регулируют конституционные проблемы и предусмотрено их непосредственное применение. В современных конституциях многих государств

содержатся положения о примате международного права перед внутригосударственным. Это порождено процессом дальнейшей интернационализации экономики и других сторон общественной жизни. В Западной Европе формируется единое правовое пространство, охватывающее страны Европейского союза, где непосредственно действуют акты, издаваемые не только национальными органами власти, но также и органами Союза[1]. Такие тенденции обозначились и в некоторых других регионах мира. Впрочем, надо иметь в виду, что имеющие прямое действие в странах Европейского союза

акты органов Союза являются не международными договорами, а актами национального характера.

 Внутригосударственные договоры служат источниками конституционного права, если регулируют конституционные проблемы в случае, когда заключившие их субъекты на это управомочены. В качестве примера можно указать на

договоры, заключаемые территориальными общностями между собой или с центральной властью. Например, согласно Конституции Испании статуты автономных сообществ могут предусмотреть случаи, условия и цели, в которых

автономные сообщества могут заключать между собой соглашениядля управления и взаимного оказания услуг, а также характер и последствия уведомления об этом Генеральных кортесов (парламента страны). В прочих случаях автономных сообществ о сотрудничестве нуждаются в утверждении Генеральных кортесов.

**10. Религиозное право как источник государственного права.**

*Религиозные источники,* особенно в монархических государствах с феодальными и родовыми пережитками, в частности по вопросу о пре­столонаследии. В единичных мусульманских странах конституцию заменяет Коран — священная книга, содержащая, по преданию, записи про­поведей пророка Мухаммеда, в других же Коран считается актом, стоя­щим выше конституции

Специфическим источником права, в том числе конституционного, в отдельных странах выступают своды религиозных правил, причем юридическая

сила их порой превосходит даже силу конституционных норм. Например, в Исламской Республике Иран высшим источником права является шариат – свод норм мусульманского права.

Религио́зное пра́во — одна из исторических форм права, в системе которого источником постулируется воля божества (Бога), выраженная в священных текстах или преданиях.

Материальными источниками могут быть непосредственно тексты священных писаний (например, Коран), богословские доктрины, церковные акты, религиозно-правовые обычаи, а также государственные законодательные акты, закрепляющие и систематизирующие религиозно-правовые нормы.

Например, в иудаизме источниками права выступают Письменная Тора (Танах) и Устный Закон, зафиксированный в Мишне и Талмуде. В качестве важнейших форм (источников) мусульманского права выступают: Коран — священная книга ислама, Сунна — традиции, связанные с посланцем Бога, Иджма — «единое соглашение мусульманского общества» и Кияс — суждение по аналогии.

Характерная особенность религиозного права — персональный, а не территориальный характер его юрисдикции: предписания религиозного права обычно распространяются только на представителей данной религиозной общины; иноверцы изъяты из-под их действия.

Наиболее развитые религиозно-правовые системы: еврейское право, индусское право, каноническое право, церковное право, мусульманское право.

**11. Основные черты и особенности послевоенных конституций зарубежных стран (Фр., ФРГ, Япония)**

***Франции***

Конституция 1946 г. Новая Конституция Франции не только отразила соотношение политических сил в стране в первый период после освобождения, но и закрепила на кон­ституционном уровне ряд новых политических принципов, характерных для европейских конституций так называемой второй волны (40-50-е гг.).

Реакцией на авторитаризм времен войны была демократизация общественной жизни, предоставление широкого круга прав и свобод, гарантии конституционной законности. В Конституцию был включен новый блок экономических и социальных прав: равноправие мужчин и женщин, народов зависимых стран, социально-экономические права: право на труд, отдых и материальное обеспечение в случае нетрудоспособности, право рабочих на объединение в профсоюзы, на забастовки, коллективное определение условий труда и на участие в управлении предприятиями, право на всеобщее бесплатное светское образование и др. Расширялась сфера регулирования политической и особенно внешнеполитической деятельности государства (положения о мирной внешней политике, об отношениях с колониями и т. п.).

Вместе с тем новая Конституция значительно расширяла пределы вмешательства государства в экономическую и социальную сферу жизни общества, изменяла характер отношений между личностью и государством, возлагая на государство, помимо широких прав, и новые обязанности. Признанным конституционным принципом стало провозгла­шение "социального государства", в котором права собственника сочетаются с "общим благом" и ограничиваются общественными интересами.

С точки зрения основного принципа организации государственного строя, в первой послевоенной конституции Франции продолжала господствовать идея абсолютного пар­ламентаризма. По форме правления Франция являлась парламентарной республикой, причем нижняя палата парламента - Национальное собрание - провозглашалась един­ственным законодательным органом страны.

Конституция традиционно сохранила двухпалатную структуру парламента. Однако вторая палата - Совет республики - была наделена лишь совещательными функциями, и ее рекомендации не были обязательными для Национального собрания.

Главой государства являлся президент республики, который избирался на совместном заседании палат парламента сроком на 7 лет.

Исполнительная власть по Конституции вручалась Совету министров во главе с его председателем, главой правительства.

Конституция практически сохраняла в неприкосновенности старую судебную систему и местное управление, подчиненное строгому контролю со стороны правительства.

***ФРГ***

Конституция 1949 года провозгласила ФРГ демократическим, правовым и социальным государством. Значительное место в ней отведено правам и свободам граждан.

Защита социальных прав не получила в Основном законе значительного места. Разграничивая органы трех ветвей власти, Основной закон запрещает совмещение их функций, вмешательство в дела друг друга.

***Япония***

**12. Форма конституции.**

**Форма конституцій** – це спосіб організації та вираження правового матеріалу.

Ще з минулого століття конституційна доктрина поділяє конституції на**: писані** і **неписані**. Цей поділ досить умовний, але став традиційним. Писаними є конституції, що мають конкретну юридичну форму, чітку структуру, назву, приймаються в установленому законом порядку. Таких конституцій, звичайно, переважна більшість.

Якщо конституція складається з єдиного писаного акта, що регулює уся основні питання конституційного характеру, то вона вважається консолідованою або кодифікованою. У разі ж, коли одній й ті ж питання регулюються декількома писаними актами, то така конституція вважається некодифікованою. До них відносяться конституції Канади, Ізраїлю, Фінляндії та ін.

У літературі нерідко говориться про наявність конституцій змішаного типу. Частково вони писані та включають парламентські закони та судові рішення, що є обов’язковими прецедентами. Частково ж складаються зі звичаїв і доктринальних тлумачень. Наприклад, Конституція Великобританії містить закони (статути) такі як, Велика Хартія вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаслідування 1701 р., акти про парламент 1911 р. та 1949 р., Акт про громадянство 1981 р., - в цілому понад 300 законів; далі судові прецеденти (т.зв. загальне право), також звичаї, які іменуються конституційними угодами, в яких містяться конвенційні норми.

Щодо питання про неписані конституції, тобто взагалі незафіксованих у документах, то вони існують, як правило, тимчасово — після революцій, державних переворотів і т.ін., як, наприклад, було в Румунії після грудневого повстання 1989 р. Водночас зберігають свою дію попередні акти поточного законодавства, якщо вони не суперечать суті та цілям нового режиму.

Варто звернути увагу на дещо умовний характер поділу конституцій на писані, змішані та неписані, оскільки нерідко і при наявності писаної конституції в країні діють, зокрема, конституційні звичаї. Так, за Конституцією Франції Прем’єр-міністр є відповідальним тільки перед нижньою палатою парламенту, насправді ж він несе відповідальність і перед президентом.

**13. Структура Конституции.**

*Структура конституции.* Юридическая конституция может пред­ставлять собой один документ (это консолидированная, или кодифициро­ванная, конституция). Таково подавляющее большинство конституций стран мира (Китая 1982 г., Папуа — Новой Гвинеи 1975 г., Бразилии 1988 г., Украины 1996 г. и др.). Однако иногда поправки к конституции в ее текст не вносятся, а прилагаются к ней в определенной нумерации (например, в США). Законодательный акт, составляющий консолидиро­ванную конституцию, чаще всего так и называется: «конституция». Но в некоторых случаях применяется другая терминология: «политическая конституция» (Колумбия), «союзный конституционный закон» (в Ав­стрии — один из актов), «основной закон» (Германия).

В ряде стран конституция представляет собой совокупность законов, принятых в разное время (неконсолидированная, или некодифициро­ванная, конституция). Название каждому из них обычно дается в со­ответствии с предметом регулирования: «Форма правления», «Акт о риксдаге», «Акт о престолонаследии» — в Швеции, законы о кнессете (парламенте), о земле,,о судоустройстве — в Израиле, Сеймовый устав — в Финляндии и т.д.

В отдельных странах конституция включает не только собственно конституцию, но и некоторые другие основополагающие документы. Так, во Франции это конституция 1958 г., преамбула отмененной конститу­ции 1946 г. и Декларация прав человека и гражданина 1789 г.

В редких случаях под конституцией понимается совокупность зако­нов, судебных прецедентов и неписаных конституционных обычаев (Ве­ликобритания, Новая Зеландия). Законы, считающиеся частью такой конституции (а в Великобритании их более 300), принимаются не в осо­бом порядке (квалифицированным большинством), а обычным способом.

В странах, где конституций нет (султанат Оман и др.), их роль выпол­няет священная книга мусульман — Коран. В некоторых странах Коран является частью «конституционного блока», будучи поставлен над кон­ституцией и остальными его частями (Иран, Саудовская Аравия и др.).

Роль составной части конституции могут выполнять политические декларации о целях и перспективах развития страны, принимаемые путем общегосударственного голосования граждан (например, Нацио­нальная хартия Алжира 1976 г., Хартия малагасийской социалистичес­кой революции 1975 г. и др.). Значение конституционных документов может быть придано прокламациям военных и революционных советов, советов национального спасения и других органов, приходящих к власти в результате военного переворота. Таковы институционные акты, прини­мавшиеся в Бразилии после переворота 1964 г., прокламации Временно­го военного административного совета в Эфиопии в 1974—1987 гг. и др.

Конституции обычно состоят из преамбулы (введения), глав (разде­лов, частей), статей, которые в свою очередь могут делиться на пункты, обозначенные цифровой или буквенной нумерацией. В редких случаях (например, в Венгрии) вместо статей имеются параграфы. Завершается конституция переходными и заключительными постановлениями, кото­рые предусматривают преемственность государственной власти, поря­док создания новых органов. Во многих конституциях есть приложения, содержащие схемы, образцы, различные перечни (например, полномо­чий федерации и субъектов), текст клятвы президента и др. Неотъемле­мой частью конституции являются в некоторых странах (США и др.) поправки к ней, они не вносятся в текст, а прилагаются к конституции.

**Структура конституції** *— це її внутрішній поділ на певні частини:* розділи, параграфи і т.ін. Як правило, конституції мають стандартну структуру: преамбулу (вступну частину), основну частину, прикінцеві та перехідні положення, а в ряді випадків і додатки.

Питання про структуру конституції в теорії розглядається не з точки зору юридичної техніки, а в правовому і політичному аспектах. Як і де регулюється те чи інше питання, в якому розділі і в якому параграфі – часто-густо має конкретне політичне значення, політичний зміст або підтекст.

**Преамбула** (фр. рréambule — передмова) з точки зору конституційної доктрини – *необхідний* складовий елемент конституції, та є чимало конституцій без неї (наприклад, Греції, Італії). В ній знаходять відображання такі важливі питання, як: цілі конституції; історичні умови, які передували її прийняттю; ставлення до прав і свобод людини; загальні засади державної політики; іноді вказується приналежність держави до світової спільноти. І хоча положення преамбули не є правовими нормами, але вони мають нормативне значення для тлумачення та застосування решти положень конституції. Виняток — Конституція Франції. В ній перша стаття тексту Основного закону вміщена прямо в преамбулі (це своєрідна "стисла конституція"). З іншого боку, частиною Конституції 1958 р. є й інша преамбула — до Конституції 1946 р., що регулює деякі права людини.

**Основна частина** – власне сам текст Конституції. Звичайно він поділений на розділи, статті, параграфи, які мають нумерацію. Кожний **розділ** регулює певну сферу суспільних відноси, а **статт**і містять конкретні норми.

Побудова основної частини має також свою внутрішню логіку: автори (розробники) конституції застосовують принцип важливості (значущості) інститутів. У сучасних конституціях на першому місці, як правило, ставлять розділ “загальні засади (основні принципи)”, далі — права і свободи людини та громадянина, і тільки після них — устрій держави і систему державних органів. Прийнято вважати, що вперше такий порядок побудови тексту Основного закону застосували італійці в своїй Конституції 1947 р.

**Прикінцеві положення** — це, з одного боку, частина основного закону тексту, а з іншого, як правило, норми процесуального характеру. Тут звичайно встановлюється порядок набуття чинності конституції. Інколи, якщо це не врегульовано в останній частині, тут вміщують норми про порядок зміни конституції або про державну символіку.

**Перехідні положення** мають своїм головним призначенням забезпечення спадкоємності між минулою та нині діючою конституціями. Вони, зазвичай, визначають строки набрання чинності окремих конституційних норм, які не можуть бути реалізовані відразу, порядок і строки заміни старих конституційних інститутів новими. Наприклад, органи, призначені (обрані) безстроково (для прикладу, суди), у демократичних державах не розпускаються і не замінюються іншими в зв’язку з прийняттям нової конституції.

**Додатки до конституції** іноді мають важливе юридичне значення. Наприклад, у деяких додатках до Конституції Індії міститься розподіл компетенції між Союзом і штатами. Декілька додатків містить і Конституція Канади. З-поміж них додаток із 30 пунктів "Про актуалізацію Конституції", додаток "Робота і публічна власність провінцій, які є власністю Канади", "Присяга на вірність" та ін.

**14. Порядок принятия, изменения и отмены конституции.**

***Принятие конституции.*** Одним из наиболее демократичных спосо­бов принятия конституции считается принятие ее специально избран­ным для этой цели *учредительным собранием.* В отличие от парламента это обычно орган однопалатный (в Бразилии он был двухпалатным), и после принятия конституции он нередко распускается, уступая место парламенту, избранному на основе новой конституции. Учредительным собранием (с разными названиями) приняты конституции Туниса 1956г., Намибии 1990г., Болгарии 1991 г. и др. Учредительное собрание нередко продолжает свою деятельность в качестве обычного парламента.

Учредительное собрание не всегда формируется только путем выбо­ров. В Нигерии в 1978 г., в Гане в 1979 г., в Турции в 1982г. оно частично избиралось на корпоративной основе из представителей различных групп населения, а частично назначалось военными властями. Такие учредительные собрания обычно играют роль консультативных (в Тур­ции в 1982 г., в Нигерии в 1978 г. они так и назывались консультативны­ми), поскольку их результаты утверждаются уходящими при переходе к гражданскому правлению военными властями. Консультативное учреди­тельное собрание приняло конституцию Кувейта 1962 г., утвержденную королем (эмиром).

Некоторые конституции приняты *парламентами,* провозгласивши­ми себя для этой цели учредительными собраниями (в Шри-Ланке 1972 г., Папуа — Новой Гвинее 1975 г., Танзании 1977 г., Нидерландах 1983г., Бразилии 1988г., в Замбии 1992г.). Парламентами без переиме­нования их в учредительные собрания приняты конституции Китая 1982 г., Мозамбика 1990 г., Вьетнама 1992 г., Грузии 1995 г., Украины 1996 г., Польши 1997 г. В отдельных странах конституции приняты *над парламентскими органами,* составной частью которых иногда были, а иногда и не были парламенты (например, Народным консультативным конгрессом в Индонезии в 1945 г., Великой джиргой в Афганистане в 1987 г., Великим народным хуралом в Монголии в 1992 г.).

Конституции нередко принимаются путем *референдума —* общего­сударственного голосования избирателей (Франция 1958 г., Египет 1971 г., Филиппины 1986 г., Алжир 1996 г., Белоруссия 1996 г. и др.). Референдум — демократический институт, но на нем избиратель может лишь ответить «да» или «нет» на вопрос, одобряет ли он конституцию;

предложить же какие-то поправки он не может. Однако без предварительного обсуждения проекта населением или хотя бы в парламенте гражданину очень нелегко разобраться в таком сложном документе, как конституция. В ряде случаев путем референдума принимались реакцион­ные конституции (в Греции, Родезии и др.). Иногда на референдум выно­сятся конституции, подвергавшиеся предварительному обсуждению в представительных органах, уже принятые парламентами или учреди­тельными собраниями (Греция в 1975 г., Испания в 1978 г.), а иногда конституции, уже принятые референдумом, затем утверждаются избран­ными на основе этих конституций парламентами (Бирма в 1974 г., Эфио­пия в 1987г.).

В некоторых странах конституции были приняты фактически воен­ными властями, провозгласившими переход таким путем к гражданско­му правлению. Военные советы в качестве последней инстанции утвер­дили принятые консультативными учредительными собраниями консти­туции, иногда внося в них существенные поправки (Турция в 1982 г., Нигерия в 1989 г.). В отдельных странах социалистической ориентации, где революционно-демократические (единственные) партии осущест­вляли важные государственные функции, первые конституции непо­средственно принимались их высшими органами — съездами (Конго в 1973 г.) или исполнительными комитетами партий (Ангола и Мозамбик в 1975 г.). В настоящее время и в Конго, и в других странах эти кон­ституции заменены.

Наконец, в ряде монархических государств происходило *октроирование конституций:* они даровались «хорошим» монархом своему «вер­ному народу» (Иордания в 1952 г., Непал в 1962 г., Свазиленд в 1978 г., Саудовская Аравия в 1992 г. и др.). В ходе крушения колониальных империй октроирование приобрело иную форму: метрополия (обычно после конференций «круглого стола») даровала конституцию своим прежним колониям, объявляемым независимыми государствами. В Ве­ликобритании это делалось в форме «приказа в совете» (акт монарха в Тайном совете, который состоит приблизительно из 300 человек — членов правительства, духовных иерархов, знати, высокопоставленных ниц). Таким образом было принято более 30 конституций для британ­ских колоний, получивших независимость (большинство этих актов за­менены).

***Изменение конституции.*** Лучшим средством, способным обеспе­чить необходимую стабильность конституционных норм, считается более сложный порядок внесения изменений в конституцию по сравне­нию с обычным законом. Созыва учредительного собрания для внесения поправок в текст уже действующей конституции обычно не требуется, но в некоторых странах, например в Болгарии, для изменения «укреплен­ных» статей конституции это необходимо. Поправки вносятся по решению парламента или на основании итогов референдума, однако принятие таких решений связано со специальными требованиями. Прежде всего само предложение о внесении поправок требует соблюдения определен­ных условий. Если проект обычного закона в ряде стран может внести один член парламента, то проект об изменении конституции вносится только главой государства, правительством, определенной группой депу­татов (в Турции — 1/3 всего состава парламента), субъектами федера­ции (в Бразилии — половиной штатов) и т.д. Правда, в США поправку к конституции может внести и один депутат, и за 200 лет их было предло­жено более 10 тыс., но принято только 27. Поправки к конституциям штатов в США могут быть внесены и в порядке народной инициативы — группой избирателей: в разных штатах от 3 до 20% избирателей, участ­вовавших в последних выборах губернатора штата.

Как правило, поправка должна быть принята не простым, а квалифи­цированным большинством в каждой палате парламента (2/3 общего числа голосов в Австрии, Италии, Нидерландах и др., 3/5 — в Греции, Испании) или (что реже) на совместном заседании палат (3/5 голосов во Франции). Такое решение не всегда является окончательным. Часто не­обходимо, чтобы оно было принято парламентом дважды с определенным интервалом (в Греции — не менее месяца, в Италии — 3 месяца). В некоторых странах второй вотум должен иметь место только после из­брания нового состава парламента (Бельгия, Финляндия).

После того как парламент принял поправку к конституции, в некото­рых федерациях его решение должно быть утверждено определенным большинством субъектов федерации (в США — 3/4). В Дании, Швейца­рии, некоторых других странах оно утверждается референдумом. Во Франции указанные 3/5 голосов конгресса (совместного заседания палат) — это тоже утверждение решений палат. Определенные статьи конституции изменяются решением квалифицированного большинства, другие — простым большинством (например, в Индии).

В большинстве случаев конституционные поправки не подлежат вето главы государства (его требованию вторично рассмотреть закон) и долж­ны быть опубликованы, но в некоторых странах вето главы государства распространяется и на законы о поправках (Индия, Нидерланды, Паки­стан), хотя на практике не применяется.

Почти всегда в новые конституции включаются нормы, запрещающие пересматривать некоторые положения (в ряде стран — республикан­скую форму правления, в Португалии — право на демократическую оп­позицию, в Германии — принципы правового, демократического и феде­ративного государства, в Мавритании — принципы многопартийности). о некоторых странах (Греция, Румыния) неизменными объявлены целые разделы конституции. Нередко запрещается изменение конституции в период чрезвычайного положения (например, в Испании), иногда — в течение определенного срока после ее принятия (в Бразилии, Греции, Португалии — 5 лет).

При военных переворотах нередко используется чрезвычайный поря­док изменения и отмены конституции: военные советы отменяют или приостанавливают ее некоторые главы или статьи, а порой и весь текст. Как правило, впоследствии приостановленная конституция не возобнов­ляется, военные при переходе к гражданскому правлению разрабатыва­ют новый основной закон.

***Обычный порядок отмены*** на практике означает, что принята новая конституция, после чего старая автоматически отменяется.

Конституция может отменяться в предусмотренном ею же порядке в результате коренных изменений в жизни страны, когда складывается новая расстановка политических сил. Иногда в новых основных законах содержится упоминание о юридической отмене предшествующего акта. Так, Конституция Бельгии в ст. 137 устанавливает: «Основной закон от 25 августа 1815 Г. отменяется».

В новые конституции часто переходят многие положения прежних. Сохраняется терминология, подчас структура, фразеология, хотя в последнее время все больше наблюдаются черты схожести конституционных актов различных стран.

Нередко конституции предусматривают более сложный порядок для полной конституционной реформы по сравнению с частичной. Так, согласно ст. 120 Конституции Швейцарии, общий ее пересмотр осуществляется путем, «установленным для федерального законодательства», однако сначала должен состояться референдум по вопросу 0 целесообразности общего пересмотра; в случае положительного решения обе палаты Федерального собрания должны быть переизбраны. Более жесткие требования для полного пересмотра по сравнению с частичным установлены испанской, кубинской конституциями.

***Чрезвычайный порядок*** отмены конституции - это акт чрезвычайного законодательства. Он связан, как правило, с какими-то экстраординарными событиями в стране: государственным переворотом, революцией и т.п.

Иногда после революции или переворота действие конституции приостанавливается, иногда отменяются ее некоторые главы или статьи, а порой и весь текст, и новый правящий режим объявляет о необходимости принятия новой конституции. Однако порой послереволюционные акты оставляют в силе некоторые законоположения свергнутого режима. Например, в ст. 178 Веймарской конституции Германии 1919 года указывалось, что «прочие законы и указы Империи остаются в силе, поскольку не находятся в противоречии с Конституцией».

**15. Принятие конституции представительными органами.**

***Принятие конституции представительными органами*** — это принятие конституции учредительным (конституционным) собранием, парламентом или надпарламентским учреждением. Учредительное собрание представляет собой выборный, а иногда и иной орган, специально создаваемый для разработки и принятия конституции и, как правило, распускаемый после выполнения этой задачи. Исторически первым таким собранием был в США Филадельфийский конвент 1787 г., заседавший четыре месяца. Вскоре, в 1791 г. такое собрание было созвано во Франции. Позднее практика созывов учредительных собрании получила достаточно широкое распространение. Как известно, сразу же после Февральской революции 1917 г. и свержения монархии в России было провозглашено о созыве Учредительного собрания для принятия ее конституции, которое было избрано в ноябре того же года, а в январе 1918 г. распущено большевиками, так и не выполнив своей цели.

Особенно широко учредительные собрания использовались после Второй мировой войны. Так, они созывались для принятия Конституции Франции 1946 г., Конституции Италии 1947 г., Конституции Туниса 1956 г., Конституции Кувейта 1962 г., Конституции Португалии 1976 г., Конституции Нигерии 1978 г., Конституции Ганы 1979 г., Конституции Турции 1982 г., конституций Болгарии и Румынии 1991 г. и др. Созыв в будущем для принятия новых конституций учредительных собраний предусматривается в действующих основных законах целого ряда стран, в том числе и России (Конституционное Собрание). Учредительные собрания различаются по способу их формирования, ибо одни из них формируются путем всеобщих и прямых выборов, а другие избираются лишь частично, а отчасти назначаются или делегируются (особенно в развивающихся странах). С другой стороны, некоторые учредительные собрания окончательно принимают конституцию, а другие принимают ее, но окончательно она утверждается референдумом или каким-либо государственным органом.

В рамках того же первого варианта конституция может приниматься и действительно принимается другим представительным органом — парламентом (без его возможного преобразования (переименования) в учредительное собрание). Так были приняты, например, конституции Шри-Ланки 1978 г., Китая 1982 г., Мозамбика 1990 г., Вьетнама 1992 г., Грузии 1995 г., Украины 1996 г., Польши 1997 г. и др. Парламентами, провозгласившими себя учредительными собраниями, были приняты конституции Шри-Ланки 1972 г., Танзании 1977 г., Нидерландов 1983 г., Бразилии 1988 г., Замбии 1992 г. и др. Иногда конституции принимаются надпарламентскими органами, которые могут включать в себя парламент, а могут и не включать (например, Конституция Индонезии 1945 г., принятая Народным консультативным конгрессом; Конституция Афганистана 1987 г. — Великой джиргой; Конституция Монголии 1992 г. — Великим народным хуралом).

**16. Принятие конституции избирательным корпусом.**

***Принятие конституции избирательным корпусом***— это принятие конституции путем проведения референдума, т.е. общегосударственного голосования избирателей. Прямо и непосредственно через референдум, без предварительного рассмотрения проекта в представительных государственных органах конституции в демократических странах принимаются довольно редко (например, Конституция Франции 1958 г., Конституция России 1993 г., Конституция Казахстана 1995 г. и др.). В развивающихся странах (Алжир, Бирма, Бенин, Мадагаскар, Эфиопия и др.) такой способ применяется значительно шире. Так, только за период с 1989 по 1993 г. через референдумы конституции были приняты в 16 странах Африки. При этом за последние десятилетия во многих развивающихся странах серьезно демократизировался процесс разработки и обсуждения проектов конституций перед референдумом. Более часто в демократически развитых странах референдум используется как форма окончательного одобрения конституции после ее рассмотрения и принятия представительными органами. Например, так принимались конституции Италии 1947 г., Греции 1975 г., Португалии 1976 г., Испании 1978 г., Румынии 1991 г. и др. Бывает и так, что этот процесс имеет обратную направленность: конституции, уже принятые на референдуме, позднее утверждались вновь избранными парламентами (например, конституции Бирмы 1947 г. и Эфиопии 1987 г.).

В принципе референдум, несомненно, самый демократический способ принятия конституции. Но и при этом нельзя не учитывать, что, во-первых, он также ограничен в том отношении, что избиратель на нем имеет только возможность высказаться за или против предложенного проекта, но не имеет возможности принять участие в его обсуждении и внести те или иные поправки; а во-вторых, в условиях тоталитаризма и авторитаризма референдум чаще всего не позволяет выявить действительное, свободное волеизъявление народа и может, как показывает опыт, использоваться в антидемократических целях (например, референдум в Чили 1980 г. в условиях военной диктатуры Пиночета).

В целом же первый и второй варианты принятия конституции являются сегодня наиболее распространенными, преобладающими. После принятия конституции представительным органом или на референдуме глава государства чаще всего промульгирует (удостоверяет) такое решение, не имея при этом обычно права отлагательного вето.

**17. Классификация конституций.**

*Классификация конституций по социальным признакам.* Марксистско-ленинское направление в правоведении обычно различает кон­ституции буржуазного и социалистического типов, а также конституции, переходные к буржуазному типу (в странах капиталистической ориента­ции) и переходные к социалистическому типу (в революционно-демократических государствах, в том числе в странах социалистической ориентации). В основу такой классификации положены прежде всего социаль­ные признаки: характер закрепляемого основным законом общественно­го строя и природа политической власти (иногда учитываются и другие моменты, например организация государственной власти на основе принципа полновластия советов в социалистических странах).

Такая классификация отражает (правда, далеко не полностью) суще­ствующие реалии, хотя термин «буржуазные» по отношению ко многим современным западным конституциям неудачен. Как уже отмечалось, ситуация в современном мире гораздо сложнее, переплетаются элемен­ты капитализма и социализма, идут процессы сближения различных пра­вовых систем. С другой стороны, в некоторых монархических государст­вах (например, в Лесото, ЮАР, Заире) действуют (или действовали) такие конституции, которые еще далеки от буржуазных и тем более от буржуазно-демократических моделей. Поэтому с точки зрения социаль­ного характера нередко различаются: полуфеодально-теократические конституции (например, конституции Брунея, Катара, Саудовской Ара­вии), конституции капиталистического общества, конституции тотали­тарного социализма и постсоциалистические конституции. На базе про­исходящего сближения правовых систем складывается модель конститу­ции современной цивилизации, которая в то же время учитывает особен­ности различных стран. По признаку демократичности конституций раз­личаются демократические, авторитарные и тоталитарные. Характерис­тика их дана выше. Следует отметить лишь, что открыто авторитарные конституции встречаются крайне редко, обычно реальный авторитаризм бывает прикрыт демагогическими нормами. Сказанное относится и к тоталитарным конституциям, хотя в данном случае антидемократизм выражен наиболее отчетливо.

*Классификация конституций по юридическим признакам.* Выше уже говорилось о делении конституций с точки зрения их *структуры* на консолидированные, неконсолидированные и др.

В зависимости от *формы* различаются два вида конституций: писа­ные и неписаные. Писаная конституция — это особый законодательный акт или несколько нередко разновременных актов (например, в Финлян­дии, Швеции), которые официально провозглашены основными закона­ми данной страны. Неписаная конституция — это совокупность различ­ных законов, судебных прецедентов и обычаев (конвенциональных норм); из-за последних такая конституция и называется неписаной. Эти акты и нормы в своей совокупности закрепляют в какой-то мере основы существующего строя, но формально не провозглашены в качестве ос­новных законов (Великобритания, Новая Зеландия).

Указанное различие в значительной мере условно, так как в насто­ящее время нет таких конституций, которые были бы целиком неписа­ными (даже Великобритания, которая считается классической страной неписаной конституции, имеет в составе основного закона множество писаных актов). По существу, это комбинированные конституции, со­держащие писаные и неписаные нормы. Поэтому указанное выше раз­личие писаной и неписаной конституции часто заменяют различиями формальной конституции (конституционный акт) и материальной кон­ституции (совокупность норм, регулирующих вопросы конституцион­ного значения).

По *порядку издания* конституции зарубежных стран подразделя­ются на: октроированные (дарованные); принятые представительным органом (учредительным собранием, парламентом); одобренные на ре­ферендуме. Октроированные конституции издаются властью главы го­сударства без участия представительных органов. В эпоху крушения феодальных порядков в Европе конституции нередко «даровались» мо­нархом «своему народу». Сейчас такая форма октроирования встреча­ется редко (Катар, Кувейт и др.). В период крушения колониальной системы октроирование приобрело иную форму — пожалования мет­рополией конституции прежней колонии. На самом же деле ни в том, *т в* другом случае октроирование не было добровольным актом: евро­пейские конституции XIX в. были вырваны у феодалов в результате борьбы народных масс во главе с буржуазией, а современные «даро­ванные» конституции завоеваны в результате побед национально-осво­бодительных революций.

По *способу изменения* различаются «гибкие» и «жесткие» конститу­ции. «Гибкими» называют те из них, которые изменяются в том же поряд­ке, что и другие законы (такова, например, неписаная конституция Вели­кобритании). Для внесения изменений в «жесткие» конституции требу­ются особые условия, указанные выше (квалифицированное большинст­во голосов, двойной вотум, утверждение на референдуме и др.). В насто­ящее время наблюдается тенденция появления все большего числа «сме­шанных» по порядку изменения конституций: одни их статьи не подле­жат изменению вообще, другие изменяются в усложненном порядке, третьи — в упрощенном. Внести поправку в «жесткую» конституцию, естественно, труднее, чем в «гибкую», но если текст конституционного документа остается без изменений в течение длительного времени, то это еще не значит, что неизменной остается также и фактическая консти­туция страны. Фактическая конституция изменяется каждый раз, когда изменяется в стране соотношение сил, но в тексте конституционного документа такие изменения отражаются далеко не всегда.

В зависимости от *периода действия* конституции бывают постоян­ными и временными. Разумеется, отнесение той или иной конституции к первой группе отнюдь не означает ее вечного действия: вечных конститу­ций не было и нет (более двух веков действует конституция США, более века — Бельгии). Нередки случаи, когда принятые и официально назван­ные постоянными конституции вскоре отменялись и заменялись новыми, более прогрессивными или, напротив, реакционными. Постоянная кон­ституция — это такая, в которой не устанавливается заранее каких-либо хронологических границ ее действия. Временная же конституция огра­ничивает срок своего действия или устанавливает условия, при наступ­лении которых она заменяется постоянной конституцией (например, Конституционная декларация Йеменской Арабской Республики 1974 г., временные конституции ОАЭ 1971 г., Судана 1985 г., Таиланда 1991 г., ЮАР 1994 г. и др.). Временные конституции принимаются без созыва учредительного собрания и на референдум не выносятся. Обычно они провозглашаются главой государства (так часто было в Египте, такова временная конституция Таиланда 1991 г.) или новым руководством стра­ны после очередного переворота (Судан в 1985 г.).

В условиях крушения тоталитарных режимов временные конститу­ции принимались на общенациональных конференциях (Заир, Эфиопия и др.). В некоторых странах таким образом приняты и постоянные кон­ституции (Бенин, Конго, Чад и др.). Многие из названных выше времен­ных конституций уже заменены другими, но, например, в Ираке и ОАЭ временные конституции действуют уже более четверти века.

С точки зрения *целеполагания* различают конституции программно­го характера и констатирующие. Программными обычно являются все социалистические конституции, определяющие цели строительства со­циализма и коммунизма (например, в Китае, как объясняют его руково­дители, цель строительства социализма, поставленная в конституции, потребует для своего осуществления приблизительно 100 лет). Конста­тирующие конституции не содержат программных положений о преобра­зовании общества (например, конституция США). Однако большая часть норм программных конституций — констатирующие, а в констати­рующих конституциях почти всегда содержатся элементы программы (например, в преамбулах). Различают также конституции федеративных государств, унитарных государств, субъектов федерации. В редких слу­чаях конституции имеются в автономиях политического характера (на­пример, Автономная Республика Крым на Украине).

**18. Права человека и гражданина. Права, свободы и обязанности.**

**Права людини і права громадянина.** Права людини в теорії, та і в державно-правовій практиці прийнято розглядати як основу конституціоналізму. У попередньому розділі неодноразово зазначалось, що головний зміст прийняття конституції вбачався у забезпеченні свободи і безпеки людини, передусім від свавілля державної влади.

Теоретичне обгрунтування прав і свобод людини пов’язане з *теорією природного права*, і пізніше — *концепцією прав людини і громадянина,* що є однією зі складових цієї теорії. За цією теорією, люди природно є носіями незалежних від влади прав, які існують поза волею держави, але держава повинна додержуватись і захищати їх. З цією метою природні права і свободи закріплюються в законодавстві. Ідея про те, що люди від народження є вільними та рівними у правах, що їм в силу народження належить ряд природних прав (свобода, власність, безпека та опір гнобленню…) була покладена в основу перших конституційних актів, прийнятих у ході Англійської, Американської, Французької буржуазних революцій ХVІІ-ХVІІІ ст. У подальшому жодна держава, яка претендувала на те, щоб називатися демократичною, не могла не зафіксувати в своїй конституції певний перелік прав людини. Цим самим права людини набували юридичну форму і становилися найважливішим інститутом конституційного права.

У вітчизняній і зарубіжній літературі при визначенні змісту концепції прав людини і громадянина правильно вказується, що вона відображає дуалізм у поглядах на громадянське суспільство і державу. Природні права, як зазначалося, належать людині безпосередньо. Роль держави при цьому зводиться до їх захисту та забезпечення умов для їх реалізації. До цих прав відносять різні права і свободи людини, пов’язані з її існуванням та діяльністю. Ця сукупність природних прав позначається терміном "права людини". На відміну від таких прав і свобод, "права громадянина" визначаються і встановлюються державою. Основне їх призначення — забезпечити участь людини у державно-політичному житті шляхом надання їй відповідних юридичних можливостей. Цим людина як суб’єкт конституційних правовідносин, по суті, ставиться в певну залежність від держави. В конституційній теорії і практиці права людини і громадянина нерідко ототожнюються з особистими і політичними правами.

Слід звернути увагу на те, що існують також інші визначення прав і свобод, зовні не узгоджені зі змістом концепції прав людини і громадянина. Так, у теорії серед політичних прав виділяють ті, що пов’язані з участю громадянина в процесі формування та здійснення державної влади, і позначають такі права власне політичними. Використовують також поняття індивідуальні та публічні (соціальні права, а для визначення особистих прав застосовують термін "громадянські права") тощо.

Щодо відмінностей між правами людини і правами громадянина, то їх можна виявити на основі аналізу формулювань відповідних статей зарубіжних конституцій. Для позначення суб’єкта прав людини звичайно використовуються формулювання "кожний", "усі", "кожна людина", "ніхто", "жодна людина" або словосполучення абстрактного характеру типу "визнається право", "гарантується свобода" (мається на увазі, що вони відносяться до концепції людини). Що ж до прав громадянина, в статтях конституцій прямо вказується: "громадяни мають право", "громадяни можуть…", "кожний громадянин", "громадяни зобов’язані…", "громадянин… проходить військову службу…". В конституціях деяких держав права громадянина формулюються як права народу (Японія) або як права людей певної національної (етнічної) належності (Іспанія, ФРН). Але й тут наявність їх безпосередньо пов’язується зі станом громадянства.

Наведемо приклади конституційних формулювань, які відрізняють права людини і права громадянина. Так, у Конституції Словенії 1991 р. зафіксовано: "нікого не може бути піддано тортурам…" (ст. 18); "право кожної людини на особисту свободу гарантується" (ст. 19). Усі ці формулювання визначають права людини. Але ось у ст. 45 зустрічаємо таке формулювання: "кожний громадянин має право подавати петиції…". У даному випадку мова йде про права громадян Словенії.

Важливо зазначити, що співвідношення між правами людини і правами громадянина різне навіть у демократичних державах і залежить від суб’єктивного вибору укладачів тієї чи іншої конституції. Одне і те ж право в одній конституції може бути сформульовано як право людини, а в інших — як право громадянина. Наприклад, частина перша ст. 24 Конституції Молдови містить такий припис: "Держава гарантує кожній людині право на життя й на фізичну та психічну недо­торканність", тобто тут фіксуються права людини. Натомість частина перша ст. 32 Конституції Болгарії, в якій говориться: "Особисте життя громадянина недоторканне", засвідчує, що тут законодавець сформулював аналогічне право як право громадянина.

**Права, свободи та обов’язки людини і громадянина.** Юридичну відмінність між правом (суб’єктивним) і свободою здійснити досить важко. Автори енциклопедичного словника з конституційного права слушно вважають, що при з’ясуванні співвідношення категорій конституційне "право" і конституційна "свобода" доцільно виходити з того, що і право і свобода — це можливість певної поведінки особи, тобто здійснення дій, вчинків, які відповідають її розумінню даного права, свободи в суспільстві та їх відбиттю в конституції: межі між "правом" і "свободою" людини і громадянина рухомі, іноді — умовні. Але в понятійному плані, на їхню думку, можна виходити з такого. "Право" — юридично більш чітка категорія, тобто варіанти його використання позначаються в нормативних актах, нерідко навіть вичерпним чином. "Свобода" — поняття більш широке, може мати багато варіантів здійснення, причому одні можливі, а інші — часто неможливо відбити в юридичних нормах.

Вартий уваги такий приклад. Згідно з ч. 1 ст. 11 Основного закону ФРН "усі німці користуються *свободою* пересування у межах усієї федеральної території", а відповідно до ч. 2 "*це право* може обмежуватися лише законом або на основі закону…" (курсив наш — Авт.). Отже, у даному випадку свободу законодавець розуміє як право. Натомість іноді в конституціях можна зустріти згадування права на будь-яку свободу, але частіше говориться про право вільно робити щось, або навпаки, не робити. Так, згідно ч. 1 ст. 21 Конституції Італії "усі мають право вільно висловлювати свої думки усно, письмово і будь-яким іншим способом розповсюдження думок".

Як у теорії, так і на практиці у принципі не заперечується взаємозв’язок між правами і свободами людини і громадянина, з одного боку, та його обов’язками щодо інших людей, суспільства і держави — з іншого. *Обов’язок* (юридичний), як відомо із загальної теорії права, — *це міра належної поведінки*. Людина звичайно повинна підкорятися певним правилам, щоб при використанні належних йому прав і свобод не завдати шкоди іншим людям і не робити неможливим нормальне співжиття у суспільстві. Виконання людиною і громадянином своїх обов’язків — це загальна передумова нормального існування суспільства і держави.

Розглянемо, як розв’язується проблема співвідношення прав і обов’язків у деяких зарубіжних конституціях. Так, Конституція Словаччини 1992 р. в ч. 1 ст. 13 передбачила, що "обов’язки можна встановлювати тільки на основі закону, в його рамках і при дотриманні основних прав і свобод".

Щодо кількості конституційних обов’язків, то більшість основних законів обмежуються встановленням їх мінімуму. В Конституції Російської Федерації, наприклад, до числа конституційних обов’язків віднесені: обов’язок додержувати Конституції РФ та законів (ч. 2 ст. 15); обов’язок платити законно встановлювані податки та збори (ст. 57); обов’язок оберігати природу і навколишнє середовище, дбайливо ста витися до природних багатств (ст. 58); обов’язок захищати Вітчизну і нести військову або альтернативну цивільну службу (ст. 59); обов’язок батьків піклуватися про дітей, їх виховання й обов’язок працездатних дітей піклуватися про непрацездатних батьків (ст. 38); обов’язок здобуття дітьми основної загальної освіти (ст. 43); обов’язок дбати про збереження історичної та культурної спадщини, берегти пам’ятки історії та культури (ст. 44).

**19. Равенство прав, свобод и обязанностей.**

*Равноправие.* Следует различать понятия «равенство» и «равнопра­вие». Люди неравны по своим физическим и психическим возможностям, по уровню жизни, другим характеристикам, и в этом отношении никакое право не в состоянии уравнять их. Социальное равенство на данном этапе и, видимо, в обозримой перспективе неосуществимо. Конституция может предоставить лишь *равные права,* одинаковые юридические (но не фак­тические) возможности пользоваться ими, а также установить *равные для всех обязанности.* Конечно, абсолютного равенства прав и обязан­ностей для всех быть не может. Это относится также к основным правам и обязанностям в конституционном праве. Они могут быть неодинаковы­ми для различных групп людей (как отмечалось, определенные ограниче­ния возможны для иностранцев, конституции говорят об особых правах молодежи, не все граждане имеют избирательные права и т.д.), но в пределах каждой группы лиц эти права и обязанности должны быть одинаковы для всех ее членов.

Равноправие может быть осуществлено в условиях социального нера­венства, однако до определенного предела, поскольку социальное нера­венство оказывает огромное влияние на равноправие людей (например, при освобождении обвиняемого под залог, что практикуется во многих демократических государствах, богатый выходит на свободу, а бедный, который не в состоянии внести залог, остается в тюрьме).

Установление законом неравных прав граждан не соответствует об­щечеловеческим ценностям и называется *дискриминацией —* различе­нием в правах. В фашистской Германии существовало неравенство в правах так называемых лиц арийской расы и других граждан (особому притеснению и даже массовому истреблению подвергались евреи), в ЮАР до принятия в 1994 г. временной конституции существовал апарте­ид, африканцы, другие категории небелого населения не имели прав граждан (постепенный демонтаж системы апартеида начался за несколь­ко лет до 1994г.).

Большинство конституций (особенно старых) говорят о трех сторо­нах принципа равноправия: равенство граждан перед законом, равно­правие независимо от расы и национальности, равноправие женщины и мужчины. Первое означает, что закон одинаково распространяется на всех, независимо от должностного, социального положения, образо­вания лица, каких-либо заслуг и иных качеств личности. Какие-то изъ­ятия могут быть установлены только законом, если конституция допус­кает это.

*Равноправие независимо от расы и национальности* означает, что права граждан не могут зависеть от цвета их кожи или национальности. Во второй мировой войне были разгромлены фашистские государства, чьей официальной доктриной и практикой было национальное неравно­правие граждан, в 90-х годах покончено с апартеидом в ЮАР, сегрегация (разделение белых и цветных в местах общественного пользования), существовавшая в США, давно признана Верховным судом неконститу­ционной сначала в государственных, а затем и в частных школах, больни­цах, на транспорте и т.д., хотя на бытовом уровне скрытая сегрегация в США существует (например, соглашения между домовладельцами опре­деленных микрорайонов о том, что они не будут сдавать жилье в аренду лицам нежелательных национальностей).

Формой национальной дискриминации является языковая дискрими­нация в некоторых прибалтийских республиках, направленная против русскоязычного населения, а также дискриминация по этому же призна­ку на бытовом уровне в некоторых других государствах СНГ. Обязатель­ный государственный язык (английский, французский, например), на котором публикуются законы в некоторых странах Тропической Африки, может стать формой национальной дискриминации для той части населе­ния, которая говорит только на племенных языках и не знает языка прежней метрополии.

В ряде стран существуют резервации (для индейских племен — в Канаде, Колумбии, США, для коренного населения маори — в Австра­лии, Новой Зеландии, для саамов — на Аляске и т.д.). Резервации огра­ничивают свободу племен, закрепляя их на определенных землях, хотя отдельные члены племени могут покинуть резервацию в любое время. Племена на платят налогов, но и не участвуют как определенная об­щность в государственной жизни (политические права у их членов есть, они являются гражданами государства, но в большинстве стран получи­ли права граждан лишь несколько десятилетий назад). С другой стороны, резервации могут использоваться для охраны природных богатств, явля­ющихся источниками жизни для племен, способствуют сохранению культуры, обычаев племен, в какой-то мере предотвращают проникнове­ние чуждых нравов и болезней.

*Равноправие женщины и мужчины* предполагает юридические ус­ловия для их одинакового участия во всех сферах общественной жизни, для равного положения в семье. Однако до сих пор в отдельных мусуль­манских государствах женщины лишены избирательных прав (напри­мер, в Кувейте); до 1946 г. женщины были лишены избирательных прав во Франции, до 1971 г. — в Швейцарии (и сейчас там в единичных канто­нах женщины не участвуют в местных выборах). Их представительство в парламенте невелико (в США 2% в сенате и 5% в палате представите­лей), впрочем, ни в одной стране нет соответствия представительства женщин в органах государства в пропорции с их численностью. Даже в Скандинавских странах, где женщины шире, чем где-либо, представлены в парламенте, их доля не достигает 40%. В ряде государств, однако, в последние десятилетия были женщины-президенты (Аргентина, Филип­пины); в настоящее время женщины являются президентами республик в Ирландии, Исландии и Шри-Ланке. Есть женщины-монархи (Великоб­ритания, Нидерланды и др.), в некоторых странах женщины занимают или до недавнего времени занимали пост премьер-министра (Норвегия, Пакистан, Турция и др.). Тем не менее существует дискриминация в трудовых отношениях, на бытовом уровне. Особенно сильно она распро­странена в мусульманских странах.

Наряду с тремя принципами равноправия в конституциях употребля­ются и более широкие формулировки. В конституциях ряда развиваю­щихся стран говорится о равноправии независимо от племени (в некоторых странах различаются благородные и иные племена), от географического места рождения (есть местности, к уроженцам которых, по поверьям, относятся недоброжелательно). Наиболее широкие формулировки используются в конституциях стран тоталитарного социализма и постсо циалистических государств. В них обычно говорится также о равноправии граждан независимо от социального положения, происхождения образования, профессии, имущественного и должностного положения места жительства, отношения к религии и т.д.

**20. Историческое развитие прав и свобод. Поколение прав человека. Классификация прав и свобод.**

**Класифікація прав і свобод**. Каталог прав і свобод людини і громадянина на сучасному етапі містить понад 150 найменувань. Проголошені в конституціях та інших нормах конституційного права, вони звичайно мають різний характер і зміст. Тому чимале значення має їх класифікація та систематизація, що полегшило би вивчення та аналіз, пов’язаних з цим інститутом правових проблем.

У науці відсутня єдина класифікація. З класифікацією за однією з підстав ми вже ознайомилися вище. Це поділ на *права людини* і *права громадянина* (відповідно свободи й обов’язки). Німецький державознавець Т.Маунц також пропонує поділити права і свободи на дві групи*: основні права громадянина* й *основні права людини*. Відмінність другої групи від першої полягає в тому, що права і свободи, які включаються до неї мають не позитивний, а природний характер, тому у сукупності своєї розглядаються як якась наддержавна настанова, дарована людині згори (Богом), поза державою і правом. Аргументуючи свою точку зору, згідно з якою основні права поділяються на державні і наддержавні, Т.Маунц пише: "…основні права не створюються державою, не мають потреби в її визнанні, не можуть бути обмежені або зовсім ліквідовані нею. Вони притаманні індивідууму як такому. Вони оберігають свободу не тільки від незаконного, але і від законного державного примусу"

Друга підстава класифікації також пов’язана з суб’єктами прав, свобод і обов’язків. Мова йде про їх поділ на індивідуальні та колективні. Зрозуміло, індивідуальне право часто може здійснюватися колективно, але відмінність його від колективного права в тому, що воно сповна може здійснюватися і захищатися індивідуально, тоді як права колективні за своєю природою індивідуально здійснити неможливо. Наприклад, право на страйк колективне тому, що індивідуальний страйк — не страйк, а прогул. У більшості ж випадків права, свободи й обов’язки людини і громадянина за характером своїм індивідуальні. Наприклад, у положенні ч. 3 ст. 35 Конституції Болгарії "Болгарський громадянин за народженням не може бути позбавлений болгарського громадянства" індивідуальний характер відповідних прав проглядається цілком явно. Що ж до колективних прав, то крім вказаного вище права на страйки, суб’єктами якого можуть бути тільки трудові колективи або профспілки, такими правами за логікою речей є права різного роду меншин (національних та інших).

Деякі американські автори пропонують поділ прав і свобод на *першорядні (суттєві) і другорядні (менш суттєві*). До першої групи відносяться право на свободу, право на рівність, свобода пересування, свобода висловлювання думок, свобода совісті, громадянство і право голосу, право на справедливе кримінальне правосуддя. Усі решта права і свободи відносяться, отже, до категорії "менш суттєвих".

Виходячи з того, що будь-яка класифікація в тій чи іншій мірі є умовною, усе ж пріоритетне значення доцільно віддати тій, яка грунтується на змістовній характеристиці відповідних прав, свобод і обов’язків. Перша група — це *собисті, або громадянські* права, свободи й обов’язки; друга — *політичні,* пов’язані з участю в управлінні суспільством, державою; третя — *економічні, соціальні та культурні*. Деякі автори третю групу поділяють на дві підгрупи: *соціально-економічні* та *соціально-культурні* права, свободи й обов’язки. Хоча цей поділ не можна визнати з наукової точки зору вичерпним, він усе ж полегшує *аналіз конкретних* прав, свобод і обов’язків.

Історія ідеї прав людини. Теорія трьох поколінь прав людини

Історія ідеї прав людини бере свої витоки в давнині. Вже в Біблії містяться положення про цінність і недоторканність людського життя, рівності людей. В античних державах і країнах Давнього Сходу обґрунтовувалася рівність людей однаковими природними умовами їхнього походження з Космосу, «неба». І хоча за часів рабовласництва і феодалізму панувала ідея про права «вільних» людей (Аристотель, Платон та ін.), її розвиток сприяв накопиченню інтелектуального матеріалу для подальшого (буржуазного) стрибка у цьому напрямку — визнання рівності усіх людей перед законом.

Активність у розвитку ідеї про права людини припадає на епоху Відродження і Просвіти. У XVII—XVIII ст.ст. ця ідея відбивається у теорії природного (природженого) права, яка дозволила оцінювати з позицій справедливості діюче в державі позитивне право, проводити його перетворення в напрямку гуманізму і свободи. Ґ. Гроцій, Дж. Локк, Б. Спіноза, Ж.-Ж. Руссо, ПІ. Монтеск'є, Т. Джефферсон, І. Кант, Дж.-Ст. Мілль, І. Бен-там утверджують права особи (на життя, свободу, власність та ін.) як священні імперативи і закладають основи сучасного розуміння прав людини. Кожний народ вніс свою лепту в розвиток ідеї про права людини, вирішуючи цю проблему в залежності від історичних обставин свого буття.

Ідея прав людини, заснована на теорії природного (природженого) права, знаходить втілення в нормативних актах держав Європи і світу. Американська Декларація незалежності 1776 р. висловила фундаментальний принцип, на якому заснована демократична форма правління: «Ми вважаємо самоочевидною істиною, що всі люди створені рівними, що вони наділені Творцем певними невід'ємними правами, серед яких право на життя, свободу та прагнення до щастя». Французька Декларація прав людини і громадянина 26 серпня 1798 р. виклала «природні,

Вітчизняна юридична думка дотримується точки зору (П М.Рабінович та ін.) про існування прав людини, прав нації (народу), прав людства невідчужувані і священні права людини»: особиста свобода, власність, безпека і опір гнобленню; необмеженість сфери вияву свободи людини й обмеженість сфери дії державної влади; притягнення до кримінальної відповідальності лише на підставі закону (немає злочину, не вказаного в законі; немає покарання, не вказаного в законі), презумпція невинності, свобода поглядів, думки, слова та преси, яка захищається «погрозою відповідальності за зловживання цією свободою», та ін. Названі документи США і Франції стали свого роду моделлю (еталоном, зразком) для законодавчого закріплення особистих (громадянських) і політичних прав людини.

Цю ідею пестували, відстоювали, збагачували, поглиблювали, боролися за її реальне втілення в життя видатні мислителі України: П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов, І. Франко, Леся Українка, М. Грушевський, О. Кістяківський та ін. Вже в проекті Конституції П. Орлика (1710 р.) декларується ідея «виправлення та підйому своїх природжених прав і вільностей», відновлення «усілякого природного права і рівності». Т. Шевченко в поемах оспівував свободу трудящої людини. М. Драгоманов у конституційному проекті передбачав особисту свободу людини, забезпечення недоторканності особи, повагу її гідності. Правознавець О. Кістяківський наголошував на необхідності обмеження державної влади «невід'ємними, непорушними, недоторканними, невідчужуваними правами людини», найважливішим із яких називав право на гідне існування.

Процесу розвитку ідеї прав людини властиві як кількісні, так і якісні зміни. Кількісні зміни знання про права людини (їх множення, уточнення і конкретизація, збільшення обсягу та ін.) відбуваються в цілому з позицій і в межах того чи іншого поняття права. Якісні зміни ідеї прав людини пов'язані з переходом від попереднього до нового поняття права. Нове поняття права означає концептуальний підхід до вивчення, розуміння, тлумачення як, держави і права, так і вже накопичених теоретичних знань про них. Безумовно, кожне нове розуміння прав людини є якісним стрибком у юридичному пізнанні. Історія розвитку ідеї про права людини — це насамперед історія нових понять права і тих нових юридичних теорій, які формуються на основі цих понять (юридико-позитивістська, соціологічна, марксистсько-ленінська, сучасна теорія природного права та ін.).

У середині XX ст. ідея прав людини висвітилася новими фарбами завдяки підняттю її на конституційний рівень. Правда, не всі конституції в країнах світу ґрунтувалися на теорії природного права. Багато з них створювалися на основі юридико-позитивістського підходу до розуміння права, що призводило до ототожнення права і закону, або на основі марксистсько-ленінської теорії (СРСР), відповідно до якої права людини «даруються» державою. Природно-правовий підхід до розуміння прав людини як природних і невідчужуваних, даних від народження, набув закріплення у конституціях США, Франції, Італії, Іспанії.

В другій половині XX століття під впливом міжнародних документів про права людини відбулося зм'якшення історичного протистояння природно-правового і позитивістського (що ототожнює право і закон) підходів до права, навіть їхнє зближення, що відбилося у конституційній і судовій практиці держав. Позитивістський підхід до природи прав людини, взаємовідносин держави та особистості, що міститься в конституціях Австрії, ФРН, переборов розрив з моральними, особистими, соціальними цінностями і попрямував шляхом позитивного закріплення природних прав і принципів, їх охорони і захисту.

І це зрозуміло. Належність людині прав від народження передбачає захист і забезпечення їх державою, що потребує законодавчого формулювання. Відтак, обмеження влади держави правами людини не применшує її роль. Права людини, не закріплені в позитивному праві (законодавчих актах), ускладнюють здійснення державою функції їх охорони і захисту.

У результаті наукової систематизації прав людини в історичному огляді з'явилася теорія трьох поколінь прав людини.

Перше покоління прав людини — невідчужувані особисті (громадянські) і політичні права. Це — право громадянина на свободу думки, совісті та релігії, на участь у здійсненні державних справ, на рівність перед законом, право на життя, свободу і безпеку особи, право на свободу від довільного арешту, затримання або вигнання, право на гласний розгляд справи незалежним і неупередженим судом та ін. Особисті і політичні права набули юридичної форми спочатку в актах конституційного національного права, а незабаром і в актах міжнародного права.

Перше покоління прав людини є основою індивідуальної свободи і кваліфікується як система негативних прав, що зобов'язують державу утримуватися від втручання в сфери, врегульовані цими правами.

Перші акти англійського конституціоналізму, що закріплюють права людини, — Петиція про права (1628), Habeas Corpus Act (Закон про недоторканність особи) (1679) і Білль про права (1689). До першого покоління прав людини належать також американські декларації, а саме: Декларація прав Вірджинії (1776), Декларація незалежності США (1776), Конституція США (1787), Білль про права (1791), а також французька Декларація прав людини і громадянина (1789) та ін.

Деякі вчені відносять до першого покоління прав людини Велику хартію вільностей (1215), де, зокрема, говориться: «Жодна вільна людина не буде заарештована, або ув'язнена, або позбавлена володіння, або у будь-який (інший) спосіб знедолена... як за законним вироком рівних їй та за законом країни». З таких самих підстав до першого покоління прав людини можна віднести й Литовські Статути (1529, 1566, 1588 pp.) — юридичний пам'ятник литовського, білоруського та українського народів. У них було проголошено ідеї рівності вільних людей перед законом, особистої недоторканності, юридичного захисту прав вільної (шляхетної) особи, особистої відповідальності перед законом та ін. Проте середньовічне законодавство (Велика хартія вільностей, Литовські Статути та ін.) будувалося відповідно до феодально-ієрархічної, станової структури суспільства, коли була відсутня юридична рівність громадян.

Відлік першого покоління прав людини можна вести з періоду встановлення юридичної рівності, коли зруйнувалися станові рамки середньовічного суспільства. На цей період припадають розвиток буржуазних відношень і утвердження буржуазного суспільства з його законодавчими актами. Лише тоді рівноправність з ідеальної категорії почала втілюватися у реальну дійсність, набувши конституційного або іншого законодавчого оформлення. Принцип юридичної рівності, який став основою універсальності прав людини, додав їм справді демократичного характеру.

Після Другої світової війни необхідність забезпечення основних прав людини була визнана в більшості розвинутих країн.

Друге покоління прав людини — поглиблення особистих (громадянських) і розвиток соціально-економічних і культурних прав (право на працю, відпочинок, соціальне забезпечення, медичну допомогу та ін.) — сформувалося в процесі боротьби народів за поліпшення свого економічного становища та підвищення культурного статусу. Ці вимоги виникли після Першої світової війни, а вплинули на демократизацію і соціалізацію конституційного права країн світу та міжнародне право після Другої світової війни, коли завдяки бурхливому розвитку виробництва склалися реальні передумови для задоволення соціальних потреб громадян.

Друге покоління прав людини називають ще системою позитивних прав. Вони не можуть реалізуватися без організаційної, координуючої та інших форм діяльності держави, спрямованих на їх забезпечення.

Каталог природних і громадянських прав і свобод людини поповнився соціально-економічними і соціально-культурними правами і свободами в ряді конституцій XX ст. (Мексиканські Сполучені штати, 5 лютого 1917 p.; Італійська Республіка, 2 грудня

1947 р. та ін.), у внесених доповненнях і поправках у старих конституціях. Соціальні, економічні та культурні права знайшли нормативне вираження у Загальній декларації прав людини

1948 р. і особливо Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.

Третє покоління прав людини можна назвати солідарними (колективними), тобто правами всього людства — правами людини і правами народів. Це право на мир, безпеку, незалежність, на здорове навколишнє середовище, на соціальний і економічний розвиток як людини, так і людства у цілому. Йдеться про ті права особи, які не пов'язані з її особистим статусом, а диктуються належністю до якоїсь спільності (асоціації), тобто є солідарними (колективними), у яких правам особи відведене головне місце (право на солідарність, право на міжнародне спілкування та ін.).

Становлення третього покоління прав людини (права людини — частина прав людства) пов'язано з національно-визвольним рухом країн, що розвиваються, а також із загостренням глобальних світових проблем після Другої світової війни. Останні призвели до інтернаціоналізації юридичних формулювань прав людини, створення міжнародних (або континентальних) пактів про права людини, законодавчого співробітництва країн у питаннях про права людини, надбання наднаціонального характеру законодавствами (осо5диво конституційними) тих держав, що підписали міжнародні пакти про права людини. Міжнародне визнання прав людини стало орієнтиром для розвитку всього людства в напрямку створення співтовариства правових держав. Між двома першими та третім поколіннями прав людини є взаємозалежність, здійснювана через принцип: реалізація колективних прав не повинна обмежувати права і свободи особи.

**21. Гарантии прав и свобод.**

В конституційно-правовій літературі під **гарантіями основних прав і свобод громадянина** розуміють систему норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів людини.

Залежно від змісту та механізму дії розрізняють соціальні, економічні, політичні та правові гарантії. Соціальні гарантії – це ті суспільні підвалини, традиції, що сприяють реалізації прав людини, які утворюють атмосферу свободи, поваги до особи (наприклад, ідея особистої свободи та готовність її захищати – у американців, німецька традиція законопослушання та схильності до порядку, англійська традиція щодо збереження "стародавніх вільностей та привілеїв тощо). До економічних гарантій відно­сяться матеріальний стан держави, система відносин власності. Здійсненість соціально-економічних і культурних прав, наприклад, прямо залежить від розмірів національного багатства. Політичні гарантії – це політичне середовище, яку утворюють багато­партійність, розподіл влади, розвинуте місцеве самоврядування, також сприяють реалізації прав людини, участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, захистові особистих і колективних інтересів.

Але права і свободи людини – це, насамперед явище юридичне. Вони не можуть бути забезпечені в ізоляції від усієї системи правового регулювання. Юридичні гарантії безпосередньо створюють умови і засоби для їх реалізації та захисту. В літературі усі юридичні гарантії прийнято ділити на *нормативні* та *інституційні.*

Права і свободи людини гарантуються в значній мірі наявністю в конституційному законодавстві матеріальних і процесуальних норм, які обмежують діяльність державних органів, поліції, чиновників. Так, ст. 5 Основного закону ФРН з метою забезпечення свободи друку встановлює, що "цензури не існує"; ст. 16 Конституції Японії забороняє переслідування осіб, які здійснюють право петиції, а ст. 18 – забороняє примусову працю.

Основною юридичною гарантією прав і свобод людини є судовий захист. Сказане можна проілюструвати таким красномовним фактом із практики США. Тільки у 1981 р. американці зверталися до судів штатів або брали участь у них при розгляді 120 мільйонів (!) справ і в більшості випадків користувалися послугами адвокатів. Цей приклад засвідчує однозначно про те, що традиційним і найбільш значущим правозахисним інститутом є правосуддя. Кращого інституту захисту прав і свобод людство ще не винайшло.

Помітну роль у захисті прав людини відіграє інститут омбудсмана – парламентського уповноваженого з прав людини. Омбудсман – незалежна від уряду посадова особа, яка призначається парламентом. Омбудсман контролює дотримання прав людини в діяльності чиновників, державних органів, доводить до відома законодавців інформацію про стан прав людини в країні, звертається з ініціативою про перевірку конституційності законів та інших актів, ініціює прийняття нових актів з питань громадянських свобод.

До інституційних гарантій також відносяться установи, які здійснюють контроль за дотриманням прав неповнолітніх, підопічних осіб, ув’язнених. Можна назвати і міжнародні та регіональні правозахисні організації (Комітет з прав людини ООН, Європейська Комісія з прав людини і Європейський суд з прав людини).

Закінчуючи розгляд цього питання, підкреслимо, що деякі новітні конституції містять навіть спеціальні розділи, присвячені конституційним гарантіям прав і свобод людини (наприклад, у Конституції Македонії цьому питанню присвячений розділ 3 "Гарантії основних прав та свобод", який складається з 5 статей). А в розділі V Конституції Перу 1993 р. названі шість видів таких гарантій: процес "хабеас корпус", процес "ампара", процес із вимогами "надати відомості", процес про неконституційність правових актів, т.зв. "народна дія"" та "виконавчий процес".

**22. Понятие гражданства(подданства). Проблема поли гражданства. Режим иностранцев.**

Важнейшей предпосылкой приобретения человеком всех уста­новленных законами прав и обязанностей в государстве является гражданство. Под гражданством понимают устойчивую правовую связь лица с данным государством, т. е. признание государством этого лица в качестве полноправного субъекта всех прав и обя­занностей. Регулирование отношений, связанных с приобретением и утратой гражданства, относится к числу прерогатив государствен­ной власти, вытекает из принципа государственного суверенитета. Состояние гражданства создает права и обязанности для лица не только на территории данного государства, но и за рубежом.

В некоторых монархических государствах употребляется тер­мин "подданство", который формально устанавливает личную верность монарху, но фактически уже давно равнозначен граж­данству. Практически в каждом государстве проживает немало людей, не являющихся гражданами данного государства, но пользующихся определенными гражданскими правами. Однако в полном объеме гражданскими правами, а следовательно, и пра­вовой защитой своих прав обладают лица, имеющие законно оформленное гражданство.

Для подавляющего большинства людей в каждой стране ус­тановление гражданства не представляет чего-то сложного, так как они являются гражданами данного государства с самого рож­дения и сохраняют это правовое состояние на протяжении всей жизни. Однако в современных условиях, и прежде всего вслед­ствие растущей интернационализации мирового хозяйства, воз­никают различные миграционные потоки, т. е. перемещения боль­ших групп людей из одной страны в другую. За счет притока им­мигрантов быстрыми темпами растет население стран с высоким уровнем жизни (США, Великобритания, ФРГ и др.). Значительны передвижения людей между освободившимися странами; предпри­нимательские круги развитых государств систематически зани­маются переманиванием высококвалифицированных специалистов из этих стран (так называемая "утечка умов"). Такие передвиже­ния — индивидуальные и групповые, а также браки, заключае­мые между гражданами различных государств, постоянно порож­дают проблемы приобретения и изменения гражданства. Законо­дательство об иммиграции и гражданстве, судебная практика по этим вопросам весьма развиты. Некоторая часть практических воп­росов, связанных с определением гражданства, разрешается с помощью норм международного права (по соглашениям, заклю­чаемым между государствами).

Институт гражданства включает нормы, регулирующие пра­вовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства (апат­риды), беженцев, с ним тесно связано предоставление полити­ческого убежища, выдача человека другому государству (эксшра-диция), возможность высылки из страны.

В государствах с унитарной формой правления существует единое гражданство, в то время как во многих федеративных государствах — двойное гражданство. Каждый человек считается гражданином союза и одновременно — субъекта федерации (шта­та, провинции, кантона и т. д.). Практическое значение такого по­ложения обусловлено тем, что в федеративных государствах су­ществует разделение компетенции между союзом и субъектами федерации, вследствие чего имеются некоторые различия в пра­вовых нормах между субъектами одной и той же федерации (на­пример, в определении подсудности, сферы действия налогового, уголовного, семейного законодательства и т. д.).

Существенной новеллой последнего времени является учреж­дение гражданства Европейского Союза, которое распространя­ется на всех граждан государств — членов ЕС и способствует су­щественному расширению их прав и свобод. Это, однако, не отме­няет приоритет национального гражданства.

Иностранным гражданином является лицо, не имеющее гражданства страны пребывания, но имеющее доказательство принадлежности к гражданству другого государства. От иностранцев следует отличать апатридов, т.е. лиц без гражданства.

Правовое положение иностранцев в государстве регулируется национальным законодательством страны пребывания и нормами международных договоров. Государство пребывания, устанавливая правовой режим иностранцев, должно действовать в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Правовое положение (правовой режим) иностранцев представляет собой совокупность их прав и обязанностей на территории данного государства. Различают три вида правового режима иностранцев: национальный режим, специальный режим и режим наибольшего благоприятствования.

Национальный режим предполагает уравнивание статуса иностранцев в той или иной сфере отношений с гражданами страны пребывания.

Специальный режим заключается в предоставлении иностранным гражданам определенных прав и/или установлении обязанностей. Так, граждане государств — членов СНГ пользуются в России многими правами, вытекающими из соглашений России с республиками бывшего Союза.

Режим наибольшего благоприятствования выражается в предоставлении иностранцам таких прав или установления таких обязанностей в какой-либо области, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся в этой стране в наиболее выгодном положении. Этот режим устанавливается, как правило, на основе взаимности в соответствии с договоренностью между этими государствами.

Различия прав иностранных граждан и граждан страны пребывания установлены, в частности, в таких областях: политические права (иностранцы не могут избирать и быть избранными в представительные органы власти, голосовать на референдумах, им ограничен доступ к государственной службе в данной стране); отношение к военной службе (иностранцы не несут воинской обязанности); право въезда и выезда иностранцев (может устанавливаться безвизовый режим въезда-выезда иностранцев либо, наоборот, разрешительный порядок въезда и выезда граждан определенного государства и т.д.); установление пределов уголовной, гражданской и административной юрисдикции (иностранцы не могут являться субъектами некоторых правонарушений, например, измена Родине, уклонение от воинской повинности и т.д.).

Иностранец, находясь за границей, пользуется защитой и покровительством государства своего гражданства. Предусматривается право иностранных граждан получать юридическую помощь и защиту от соответствующих представительств своего государства, содействие государства гражданства, если со стороны страны пребывания имеет место отказ в правосудии, и т.д. В то же время иностранец не теряет юридической связи со своим государством и подчиняется также нормам законодательства страны своего гражданства.

В соответствии с международными договорами иностранец, законно находящийся на территории государства, может быть выслан только во исполнение законно принятого решения и должен иметь возможность представить доводы против высылки. Коллективная высылка иностранцев запрещается.

Таким образом, иностранные граждане находятся, с одной стороны, под юрисдикцией страны пребывания и, с другой — пользуются правами и несут обязанности по законам своего государства.

**23. Способы приобретения гражданства.**

Существует несколько способов приобретения гражданства (подданства). Подавляющее большинство людей приобретает гражданство по рождению. Такой способ называется филиацией. Гражданство приобретается на основе принципа «права крови» и «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а во втором - ребенок становится гражданином того государства, на территории которого родился, независимо от гражданства родителей. В большинстве стран законодательство предусматривает оба основания приобретения гражданства по рождению: и права крови, и права почвы.

Вторым общепризнанным способом приобретения гражданства является натурализация. Натурализация - это прием в гражданство иностранца по заявлению. Обычно натурализация может иметь место после определенного срока проживания иностранца на территории данного государства (например, чтобы получить гражданство Венгрии, нужно прожить на се территории 3 года, Алжира - 7 лет, Республики Чад - 15 лет).

Кроме проживания на территории данного государства к лицу предъявляются и другие требования. Одним из таких требований является знание языка страны, в гражданство которой лицо желает вступить. Предъявляется также требование к состоянию здоровья данного лица (например, отсутствие заболевания СПИДом), наличие дееспособности. В большинстве стран предъявляется требование - не быть зарегистрированным в качестве члена террористической организации.

В отдельных арабских государствах (Кувейт, ОАЭ и др.) в гражданство могут быть приняты только мусульмане.

Вступление в брак, как правило, не влечет автоматического предоставления гражданства, хотя и облегчает процедуру его получения.

Наряду с двумя указанными повсеместно распространенными способами приобретения гражданства существуют и менее распространенные3.

Гражданство может быть приобретено путем оптации, т. е. выбора гражданства одного из двух государств, при изменении границ. В этом случае предусмотрен упрощенный порядок приобретения гражданства. Частный случай оптации - трансферт, который предполагает обязательную смену гражданства при изменении границ двух государств.

Гражданство может быть приобретено в результате репатриации, т. е. восстановления раннее утраченного гражданства.

Гражданство некоторых лиц зависит от гражданства других лиц. Гражданство несовершеннолетних детей по законодательству ряда стран соответствует гражданству родителей и меняется вместе с гражданством родителей. Однако по достижении определенного возраста (например, в Болгарии с 14 лет, в Польше с 16 лет) изменение гражданства родителей влечет за собой изменение гражданства детей не автоматически, а лишь с письменного согласия самих детей. Усыновление ведет к тому, что несовершеннолетний усыновленный приобретает гражданство усыновителей.

В некоторых странах объем прав граждан различается в зависимости от способа его приобретения. Так, в США президентом страны может быть избрано только лицо, являющееся гражданином по рождению.

**24. Прекращение гражданства.**

Гражданство прекращается вследствие таких причин, как отказ от гражданства (выход из гражданства), утрата гражданства, лишение гражданства, оптация другого гражданства, а также по некоторым другим причинам.

Отказ от гражданства или выход из него имеет место по заявлению заинтересованного гражданина и с согласия компетентных органов государства. Основания для отклонения заявления обычно устанавливаются законодательно.

Утрата гражданства как особый случай прекращения гражданства носит автоматический характер вследствие совершения лицом определенных запрещенных действий, например, поступление на иностранную государственную службу, использование фальшивых документов при приобретении гражданства. В США, например, автоматически (т. е. без обязательного акта волеизъявления лица) гражданство утрачивает лицо, присягнувшее или особым образом заявившее о верности иностранному государству или его политико-территориальному подразделению.

Лишение гражданства является санкцией государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. Обычно такая мера применяется только к натурализованным гражданам в течение небольшого срока после натурализации.

**25. Личные (гражданские) права, свободы и обязанности.**

*Особисті (громадянські) права і свободи* часто відкривають перелік прав і свобод людини і громадянина, складають підвалини правового статусу і закріплені у найбільшій кількості статей конституції. Цей блок прав надає можливість індивіду за допомогою правових засобів захистити себе від незаконного втручання держави у сферу його приватного життя (за термінологією американської юриспруденції охоплюється терміном "*прайвес*і". Ним у США позначають усі аспекти приватного життя громадянина: інтимні сторони життя, соціальні зв’язки, коло інтересів і потреб, ведення листування, щоденників, висловлення думки, суджень). Водночас, з нашої точки зору, дуже важливим є доповнення відомого німецького конституціоналіста К.Хессе, який зауважує, що ці права формують життя кожної особи вільною, морально відповідальною перед суспільством, дозволяючи їй брати участь у вирішенні всіх питань суспільного життя.

Аналіз змісту особистих прав і свобод, закріпленого в текстах низки конституцій країн світу, дозволяє зробити вис­новок про те, що вони сприйняли відповідні положення Загальної декларації прав людини 1948 р. (ст. 3 — право на життя, свободу й особисту недоторканність; ст. 4 — заборона рабства, работоргівлі і підневільного стану; ст. 5 — заборона тортур і жорсткого поводження і покарань).

Звичайно, у текстах конституцій можна зустріти різноманітні формулювання особистих прав і свобод, але вони, як правило, піддаються узагальненням.

Наріжним каменем цього блоку прав є гідність (достоїнство) людини, яка проголошується недоторканною. Їх можна умовно поділити на дві групи: перша, найбільш загальна, містить такі права, як право на життя, право на свободу особи, право на фізичну цілісність; друга підгрупа охоплює права, які конкретизують ті, що містяться у першій — право на свободу думки і совісті, свобода приватного життя і комунікацій, на недоторканність житла, а також свободу пересування та поселення і кримінально-правові та процесуальні гарантії особистих прав і свобод.

У сучасних конституціях фіксуються і деякі нові права громадян (право на екологічно чисте природне середовище та ін.).

*Право на життя* закріплено, наприклад, в Конституції Болгарії таким чином: "Кожен має право на життя. Посягання на людське життя карається як найтяжчий злочин" (ст. 28). "У Республіці Угорщина кожен має невід’ємне право на життя і людську гідність, ніхто не може бути безпідставно позбавлений цих прав" — записано в ч. 1 ст. 54 Конституції Угорщини. Конституція Венесуели 1961 р., проголошуючи право на життя, закріплює положення про те, що "жодний закон не може встановлювати смертну кару або повноваження на виконання вироку". Смертна кара заборонена в Основному законі ФРН (ст. 102). Нарешті, чи не найглибше регламентується це право в Конституції Словаччини, де у ст. 15 фіксуються норми: "1. Кожен має право на життя. *Життя людини охороняється ще до її народження* (курсив наш — А.Г.). 2. Нікого не може бути позбавлено життя. 3. Смертну кару заборонено".

Конституційне право на життя, проголошене в текстах основних законів зарубіжних країн, розвивається в таких його положеннях, як заборона тортур, жорстокого, негуманного поводження з людиною, заборона проведення на людині без її згоди медичних і наукових експериментів (ст. 54, 55 Конституції Угорщини, ст. 26 Конституції Португалії, ст. 17 Конституції Туреччини, 8-а поправка до Конституції США).

Водночас чималу проблему в цій сфері складає питання про поєднання права на життя і смертної кари. Прихильники скасування смертної кари вважають: якщо держава визнала право на життя, то вона повинна відмовитись і від застосування смертної кари. Це питання, мабуть назавжди залишиться спірним – злочини здійснюють люди, але, здійснюючи їх, злочинці ставлять себе в особливе становище і не можуть розраховувати на звичайний захист своїх свобод. Так, у США, де раніше смертна кара була скасована, у 1976 р. вона узаконена знову. Тільки за період з 1994 по 1998 рр. було страчено 274 осіб (для порівняння: у Китаї було страчено 12338 осіб; в Ірані – 505; Саудівській Аравії – 465; в Україні – в 1994-1997 було страчено 389 осіб). Деякі країни, зокрема Австралія, встановили повну заборону смертної кари. На сьогодні у світі таких 74 держави. Разом з тим виступають за збереження смертної кари, як виняткової міри покарання, 71 країна.

У світі дискутується і питання про право людини на смерть. Мабуть, проблема полягає не в тому, щоб дозволити самогубство. Право на самогубство хоча і не закріплено законом, є природним, і заперечували його лише Петро І і католицька церква, які засуджували самогубців. Під "правом на смерть" розуміють *евтаназію,* тобто можливість піти із життя за допомогою третьої особи. Людина, яка виявила бажання покінчити з життям, не завжди здатна здійснити самогубство. У США, наприклад, використовується апарат для самогубства (ін’єкцій). Навіть існує рух за професійну допомогу в здійсненні права на "гідну смерть". У Нідерландах суди виробили ряд умов, за яких надання допомоги самовбивцям виправдано: хворий повинен неодноразово й однозначно виражати бажання померти; рішення про смерть повинно бути прийнято самостійно, на підставі повної інформації; він повинен відчувати сильну фізичну або душевну біль без надії на полегшення; усі засоби лікування вже вичерпані або особа відмовилась від них; умертвіння виконано професійним лікарем, який проконсультувався хоча ще з одним фахівцем; лікар повинен повідомити про це місцеві органи влади.

*Право на свободу думки і совісті* є нібито продовженням викладених вище прав, але у духовному житті. Воно передбачає передусім свободу від будь-якого ідеологічного контролю. Людина сама має вирішити, яких цінностей їй дотримуватися. В якості прикладів конституційного закріплення цих прав можна посилатися на демократичні положення, зафіксовані в основних законах деяких країн. Так, ст. 16 Конституції Іспанії гарантує індивідам та їх спільнотам свободу ідеології, релігії та культів без обмежень в їх проявах, окрім тих, які необхідні для підтримання суспільного ладу, який оберігається законом. Досить повно право на свободу думки, совісті та віросповідання визначено в ст. 37 Конституції Болгарії: "1. Свобода совісті, свобода думки і вибору віросповідання та релігійних або атеїстичних поглядів є недоторканими. Держава сприяє підтриманню терпимості й поваги між віруючими різних віросповідань і між віруючими та невіруючими".

Конкретизацією права на свободу совісті та віросповідання слугує визнання низкою сучасних конституцій права на відмову від військової служби за релігійними переконаннями (наприклад, ст. 41 Конституції Португалії, ч. 3 ст. 59 Конституції Російської Федерації, ст. 52 Конституції Узбекистану).

До змісту поняття особистих прав і свобод входять т.зв. свободи приватного життя *– таємниця приватного життя, недоторканність житла тощо*. Давня англійська приказка промовляє: "Мій дім – моя фортеця". Відомий державний діяч Великобританії ХVІІІ ст. В.Пітт-старший, виступаючи в парламенті у 1763 р., так тлумачив її: "Найбідніша людина може оголосити про непокору владі корони, знаходячись у стінах своєї хатини. Вона може бути розвалюхою…, до неї можуть вриватися буря і дощ, але король Англії до неї вриватися не може. Уся його сила закінчується біля порога старої оселі".

Ця думка, висловлена понад двох століть тому, актуальна й сьогодні. Адже свободи приватного життя є об’єктом постійних посягань з боку каральних органів практично в кожній країні. У такому контексті чи не найважливіше значення мають конституційні гарантії недоторканності житла і всіх видів приватної комунікації громадян. Наведемо декілька прикладів. "Житло недоторканне" – зафіксовано в ст. 33 Конституції Естонії, ст. 33 Конституції Болгарії, ст. 29 Конституції Молдови, ст. 34 Конституції Португалії.

Однією з особливостей сучасної конституційної регламентації є те, що в основних законах захистом забезпечується широкий спектр прав і свобод, які становлять зміст поняття "приватне життя". В абз. 2 ст. 27 Конституції Узбекистану 1991 р., наприклад, міститься таке формулювання: "ніхто не має права зайти до помешкання, проводити обшук або огляд, порушувати таємницю листування і телефонних переговорів інакше як у випадку та порядку, передбачених законом". Аналогічні положення можна знайти у конституціях Македонії (ст.ст. 25, 26), Словенії (ст. 36), Російської Федерації (ст. 25) та інших країн.

Зарубіжні дослідники слушно відносять до вказаної категорії прав і свобод право приватної власності, яке сприймається не тільки як одне з прав індивіда, а й як своєрідну основу, стрижень сукупності його прав і свобод, що визначає зміст останніх.

Характеристика конституційних особистих прав і свобод людини і громадянина не буде повною, якщо не звернути при цьому увагу на правове регулювання процедури затримання та арешту особи, на правила "хобеас корпус акт" і процедури ампаро в країнах Латинської Америки та Іспанії (звернення до Конституційного суду зі скаргою на порушення конституційних прав громадянина); правила про доступ до житла сторонніх осіб, прав обшуку, гарантії таємниці листування, норм про свободу інформації, захист гідності особи (включаючи порядок судових позовів). Якщо ці гарантії не дотримуються, то людина має право апелювати до найвищої справедливості. Це означає, що у більшості випадків при порушенні цих основних гарантій особа буде виправдана і звільнена від звинувачень та з-під варти. Зішлемося на приклад з американського конституційного права, на т.зв. "правило Міронди" (отримало назву від прізвища підозрюваного, який був затриманий у 1966 р.). Зміст його полягає у ритуальній фразі, що проголошується поліцейськими при затриманні особи, про те, що арештована особа має право зберігати мовчання, має право мати захисника тощо. Без цих слів затриманий буде звільнений, оскільки порушені його права. Але особисті свободи громадян також підлягають обмеженню у законодавчому порядку, адже свобода особи – це зовсім не вседозволеність.

**26. Политические права, свободы и обязанности.**

*Політичні права і свободи*, якими наділяються, як правило, громадяни даної держави. Вони визначають їхнє правове становище в системі суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення державної влади.

Сучасні конституції демократичних держав визнають за всіма громадянами рівний політичний статус, що знаходить своє втілення передусім у закріпленні принципу "рівності усіх перед законом". Ось, наприклад, як це зроблено в Конституції Російської Федерації: "Кожному гарантується свободи думки і слова" (ч. 1 ст. 29)… нікого не може бути примушено до висловлення своїх думок чи переконань або відмови від них (ч. 3 ст. 29). Кожен має право вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним способом (ч. 4 ст. 29)… Кожен має право на об’єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів… (ч. 1 ст. 30). Нікого не може бути примушено до вступу в будь-яке об’єднання чи до перебування в ньому (ч. 2 ст. 30)…".

У цілому громадяни будь-якої держави на конституційному рівні наділяються широким колом політичних прав і свобод, зокрема такими, як право на участь у законодавчому процесі (народна законодавча ініціатива), право на обіймання будь-яких посад, свободу думок, свободу друку, право вимагати звіт у будь-яких посадових осіб, свобода союзів і асоціацій, виборчі права та іншими.

Ще до середини ХХ ст. практично всі політичні права зводилися до *виборчих прав*, маючи на увазі право обирати і бути обраним. Оскільки про це піде мова в іншому розділі, тут обмежимо тільки констатацією того факту, що у більшості країн світу виборчими правами володіють усі дорослі громадяни, які досягли певного віку (18, 20, 21 рік). У деяких країнах, наприклад, у Бахрейні до цього часу жінки не володіють цим видом прав.

У конституціях переважної більшості держав поряд із загальним проголошенням права громадян на об’єднання спеціально визначені засади політичних партій (ст. 4 Конституції Франції, ст. 21 Основного закону ФРН). Одночасно врегульований правовий статус профспілок (п. 1 ст. 23 Конституції Греції, ст. 39 Конституції Італії, п. 1 ст. 49 Конституції Болгарії та ін.); підприємницьких союзів (ст. 18, 39 Конституції Італії, ст. 7, ч. 2 ст. 37 Конституції Іспанії, ст. 28 Конституції Японії та ін.).

**27. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности.**

*Економічні, соціальні та культурні права і свободи* – це ті , які покликані гарантувати людині можливість задовольняти свої життєві потреби, отримати від держави захисту своєї економічної свободи, соціальних пільг, а також вільного доступу до культурних цінностей, свободи творчості та наукових досліджень. Зауважимо, що в наші час у переважній більшості країн розуміння цього блоку прав і свобод базується на концепції соціальної держави, сутністю якої є принципи відповідальності останньої за забезпечення прожиткового мінімуму. Вперше формула про соціальну правову державу з’явилась у конституції Веймарської республіки, а потім в Основному законі ФРН 1949 р.

Розкриваючи зміст цієї формули, німецький конституціоналіст К.Хессе вказує на три взаємопов’язані завдання, що випливають із змісту Основного закону:

1. Всезростаюче втручання в управління та планування з боку держави (наприклад, держбюджет ФРН понад 50 відсотків коштів спрямовує на соціальне регулювання, соціальне забезпечення, стимулювання економіки та підвищення життєвого рівня населення).

2. Завдання держави не вичерпується сферою захисту, охорони та втручання від випадку до випадку. Вона є плануючою, керуючою, виробляючою, розподіляючою; вона є державою, що робить можливим індивідуальне і соціальне життя. Вона забезпечує ті правові сфери, які відносяться до сутності соціально-правової держави, таких , як право на охорону праці, тривалість робочого дня, на соціальне забезпечення та соціальне страхування, на створення статуту підприємства і договорів про тарифи.

3. Виконання соціальних завдань є функцією держави. Це передбачає здійснити комплекс планових, стимулюючих і стабілізуючих заходів, економічну, соціальну політику, політику в галузі культури, освіти, охорони здоров’я та сім’ї (наприклад, "Зелений план" або державні субсидії в галузі професійної освіти".

В конституціях зарубіжних країн соціальна орієнтація держави відображена по-різному. Так, Конституція Франції (абз. 1 ст. 2), Іспанії (абз. 1 ст. 1), Туреччини (ст. 2) відтворюють модель Основного закону ФРН. Конституції Греції (абз. 2 і 3 ст. 21), Данії (ст. 75), Італії (ст.ст. 2-4), Нідерландів (ст. 18), Швеції (ст. 2 гл. 1 Форми правління) фіксують різні формулювання про цілі соціальної держави. А в таких країнах як Австрія, Норвегія та Швейцарія використовується формула "держава благоденства".

Найважливішим із цієї категорії прав і свобод, безумовно, є право *на володіння і розпорядження приватною власністю*. Це фундаментальне право забезпечене усіма засобами юридичного захисту від зазіхань як з боку окремих осіб, так і органів державної влади. Типовою у цьому відношенні є формула, що міститься в Конституції Греції (ст. 17 абз. 1): "Ніхто не може бути позбавлений власності, крім як з мотивів суспільної користі, належним чином доказаною, у випадках і при дотриманні процедури, встановленої законом, і завжди з попереднім повним відшкодуванням… вартості на день судового засідання у справі про попереднє встановлення розміру компенсації".

*Право на працю і пов’язані з ним права та свободи громадян* у конституціях зарубіжних країн неоднаково визначається. Так, в Конституції Італії право на працю закріплено у вигляді такої формули: "Італія – демократична республіка, побудована на праці" (ч. 1 ст. 1).

В низці конституцій право на працю проголошується лише як бажання або мета, до якої прагне держава. Наприклад, у ст. 56 Політичної Конституції Коста-Ріки проголошується: "Праця є правом людини та його обов’язком щодо суспільства. Держава повинна прагнути до того, щоб усі люди були зайняті чесною і корисною працею, належним чином винагороджені… Держава гарантує право вільного вибору роботи".

*Право на охорону здоров’я* включає ряд прав і гарантій і по-різному закріплюється в конституціях. Характерним прикладом докладної регламентації цього виду прав може служити ст. 52 Конституції Болгарії: "1. Громадяни мають право на охорону здоров’я, яку гарантує доступна медична допомога, і на безоплатне користування медичним обслуговуванням на умовах і в порядку, визначених законом. 2. Охорона здоров’я громадян фінансується з державного бюджету, роботодавцями, особистими й колективними страховими внесками та з інших джерел на умовах і в порядку, визначених законом. 3. Держава піклується про здоров’я громадян і заохочує розвиток спорту та туризму. 4. Нікого не може бути піддано примусовому лікуванню та санітарним заходам інакше ніж у передбачених законом випадках. 5. Держава здійснює контроль за всіма установами охорони здоров’я…".

Говорячи про існуючу практику закріплення цього права у законодавстві, необхідно виходити з того, що в різних країнах є свої особливості. Наприклад, право на охорону здоров’я реально залежить від системи медичної допомоги у державі (є ліберальна медицина в США, страхова медицина у більшості країн, державна медицина у Великобританії тощо).

*Право на освіту* і тісно пов’язана з ним академічна свобода є одним з найбільш суттєвих прав людини, які зумовлюють не тільки соціальне просування людини, але і його суспільний статус. Практично в усіх країнах освіта відноситься до числа пріоритетних сфер укладення державних коштів. Зокрема, ст. 30 Конституції Ірану 1979 р. декларує обов’язок держави "надати можливість для безоплатної вищої освіти у масштабах, необхідних для самозабезпечення країни". Конституція Туреччини також трактує право на освіту як обов’язок вчитися (абз. 3 ст. 42). Щодо права на свободу викладання, то воно відображає ідеологічний плюралізм. Чи не найбільший інтерес представляє формулювання, закріплене в ст. 17 Конституції Бельгії: "Спільнота гарантує свободу вибору батьків стосовно освіти їх дітей. Спільнота організовує освіту, яка є нейтральною. Нейтралітет в освіті передбачає, зокрема, повагу філософських, ідеологічних і релігійних поглядів батьків і учнів.

*Вільний доступ до культурних цінностей* належить до свобод т.зв. третього покоління і природно стало закріплюватися в конституціях порівняно нещодавно. До того ж розробники конституцій це право пов’язують із академічною свободою і правом на захист інтелектуальної власності. Як правило, основні закони переважної більшості держав обмежуються стандартними формулюваннями про те, що органи влади сприяють здійсненню права кожного на вільний доступ до культури (наприклад, ст. 44 Конституції Іспанії, § 14 Форми правління Фінляндії 1919 р., ст. 171 Основного закону держави (Австрії – Авт.) 1917 р.). Більш докладно це право регламентується, зокрема, в конституціях Болгарії (ст. 54) та Португалії. В останній цьому питанню присвячена ст. 78, яка має назву "користування досягненнями культури і творчість". У ній визнається право усіх на користування досягненнями культури і на творчість, а також їх обов’язок зберігати, захищати і примножувати культурну спадщину.

Звичайно, в конституціях зарубіжних країн закріплені й інші соціально-економічні та культурні права, як, наприклад, право на здорове навколишнє середовище (ст. 55 Конституції Болгарії), право на соціальне забезпечення в старості (абз. 1 ст. 34 Конституції Швейцарії), права на житло (ст. 47 Конституції Іспанії), право на заняття фізичною культурою та спортом (ст. 78 Конституції Португалії).

**28. Понятие политических партий. Функции политических партий.**

Класичним вважається визначення політичної партії, яке дав один із засновників англійської політичної думки Едмунд Берк: “Партія – це об’єднання людей, що згуртувалися для сприяння загальнонаціональному інтересові своїми спільними зусиллями і то на якійсь певній, спільно погодженій засаді”

Спробу дати синтезоване визначення політичної партії зроблена у 1998 р. відомим російським фахівцем цієї проблематики Ю.А. Юдиним. Він запропонував таке загальне юридичне визначення: “політична партія” – це громадське об’єд­ання, яке створене для участі у політичному процесі з метою завоювання та здійснення державної влади конституційними засобами, діє на постійній основі і має політичну програму”.

На думку проф. В.Є.Чиркіна, політична партія це:

1) партія – це *об’єднання громадян даної держави*, які досягли повноліття (як правило, 18 років) і які користуються політичними і громадянськими правами;

2) партія – це *стійка добровільна організація*, яка об’єд­нує своїх членів на тривалій або постійній основі. В деяких країнах (наприклад, ФРН) колективне членство у партії заборонено, в інших – є колективні члени (у Лейбористській партії Великобританії профспілкові організації складають 4/5 її складу, а індивідуальні члени - тільки 1/5);

3) партія об’єднує своїх членів на базі *ідеологічних факторів*, а не на основі захисту матеріальних чи інших інтересів. У концентрованому вигляді це відбивається у програмах і статутах політичних партій;

4) партія – *некомерційна організація*, її головною метою є не отримання прибутків і не задоволення будь-яких матеріальних чи інших запитів її членів;

5) партія має своєю метою *завоювання державної влади*, участь у формуванні органів держави (парламенту, уряду, виборах глави держави), тиск на державну владу за допомогою конституційних методів і засобів.

Роль и значение политических партий в обществах, находящихся на разных уровнях развития, неодинаковы. Поэтому в политологической литературе можно встретить перечень самых разнообразных функций. Однако, к наиболее общим функциям относятся следующие.

Во-первых, социальное представительство. Всякая политическая партия является выразителем определённых социальных интересов, опирается на конкретные социальные слои и группы, является их представителем на политической арене. Ещё недавно даже в названии политических партий подчёркивалась их социальная база (Польская объединённая рабочая партия, Болгарский земледельческий союз и т. п.). Однако ныне практически нет таких политических партий, которые бы имели в качестве своей социальной базы лишь один какой-то социальный слой. Так, социал-демократические партии в западных странах провозглашают себя партиями народа. Часто партии в названии имеют определение “народные”, “национальные”, тем самым подчёркивая мысль о том, что они представляют интересы самых широких слоев населения.

Во-вторых, социальная интеграция и социализация. Речь идёт о достижении согласия с существующим общественным устройством, примирении интересов конфликтующих социальных групп. Социализация предполагает включение индивидов в мир политики, влияние на формирование ценностей, социальных и политических установок, навыков общественно-политической деятельности.

В-третьих, борьба за власть. Эта функция занимает ведущее место в деятельности любой политической партии. В парламентских демократических странах смысл существования политических партий сводится к тому, чтобы победить на очередных выборах и сформировать правительство.

В-четвёртых, политическое рекрутирование. Это означает, что одной из важных функций является подбор и выдвижение кадров как для самой партии, так и для других структур политической системы, в том числе выдвижение кандидатов в представительные органы власти и в исполнительный аппарат государства; воспитание кадров, готовых принять на себя политическую ответственность.

В-пятых, разработка идеологии и программы партии, определение направления стратегии и стремление убедить граждан в возможности именно таких действий. Партия добивается, чтобы избиратель понимал, как её кандидат в случае избрания будет действовать. В разных странах эта функция проявляется по-разному.

В-шестых, политические партии являются связующим звеном между государством и гражданским обществом. Они не позволяют государственным органам игнорировать интересы людей, но и, в свою очередь, сдерживают чрезмерную радикализацию масс в условиях осложнения социально-политической ситуации.

Существует масса классификаций функций политических партий. Достаточно удобно их рассматривать, разделив на три большие группы:

*І. Функции, отражающие связующую роль партий и государства:*

Аккумулирование и агрегирование политических интересов граждан (т.е. их интересов, связанных с властью). Партии призваны отражать интересы крупных общественных групп.

Политический интерес - это внешняя форма интересов человека в целом. В основе интересов лежат потребности - порожденное объективной необходимостью стремление людей обеспечить или улучшить условия существования. Потребности бывают разные : материальные и духовные, реальные и невозможные, личные и коллективные.

Политический интерес является формой осознания и выражения объективной потребности. Он выступает побудительным мотивом деятельности по поводу власти. Однако одну и ту же объективную потребность можно выразить в разных интересах.

Роль партий тут - обобщение потребностей и формулирование интересов, их символизация. От этого зависит поддержка партии - какие интересы она сумеет отразить и насколько сумеет убедить людей, что она отражает именно их интересы. Собственно, под аккумулированием интересов понимается объединение близких интересов различных людей, под агрегированием - их обобщение, превращение в конкретные политические требования.

Из функции агрегирования интересов напрямую вытекает функция идеологическая. Под политической идеологией понимается социально значимая, теоретически оформленная система идей, в которой отражаются интересы определенных слоев и которая служит закреплению или изменению общественных отношений.

Любая идеология активно использует стереотипы.

Стереотип - это 'распространенные с помощью языка или образа устойчивые представления о фактах действительности, приводящие к весьма упрощенным и преувеличенным оценкам и суждениям'. Стереотипы необходимы человеку по двум причинам:

Склонность людей к упрощенному мышлению. Ни один человек не может прожить без 'автоматизмов' в восприятии и мышлении - обдумывать заново каждую ситуацию у него не хватит ни психических сил, ни времени.

Стремление выразить абстрактные понятия в конкретных образах, т.е. увязывание неопределенных категорий (социализм, коммунизм) с конкретными явлениями (бесплатное здравоохранение, низкие цены).

Т.е. партия предоставляет человеку идеологию - удобную целостную схему объяснения реальности (политической, экономической и т. д. ), обозначенные в этой схеме интересы человека, механизмы решения проблем.

Тем самым партии выполняют еще одну важную функцию - функцию политической ориентации общества. Понятно, что характер настроений во многом зависит от объективных обстоятельств. Питирим Сорокин в работе 'Голод и идеология общества' проводил зависимость между кривой питания общества и радикальными настроениями. Однако роль того, каким образом партии будут отражать общественные потребности и в какое русло направлять эмоции , тоже нельзя преуменьшать.

Представительство политических интересов. Современные демократии - это представительные демократии. Прямая демократия ушла в прошлое, оставив современникам лишь элементы ее (в виде референдумов, плебисцитов). Потому политические партии представляют интересы социальных групп в органах власти. Причем, с учетом того, что пропорциональная система представительства гораздо более распространена, чем мажоритарная (когда депутатов выбирают не по партийным спискам, а по округам), эта функция является одной из основных.

Приобретение и формирование власти ( собственно политическая функция). Т.е. представители политических партий осуществляют политическое управление.

Политическая организация граждан. Сюда же относится организация действий, на которые реагирует власть ( митинги, демонстрации т.д.). Партии придают определенную форму недовольству людей, направляют его на конкретные социально-политические действия.

Политическая социализация. Политическая социализация - это процесс политического становления личности, вхождения человека в политику, его подготовки и включения его во властные отношения. Т.е. она включает два аспекта:

формирование политического мировоззрения (политических ориентаций, приверженности определенным стереотипам)

приобретение навыков политического участия.

Процесс политической социализации начинается с раннего детства и продолжается на протяжении всей жизни человека. В ней активно участвуют самые разные институты : семья, школа, государство и т.д. Роль политических партий тут тоже является немаловажной.

Интеграция общества. Партии пытаются сплотить население для борьбы с конкурентами. Однако они выполняют и функцию дезинтеграции. Здесь важно наличие в обществе базового консенсуса, т.е. согласия по важнейшим вопросам. А также позиция партий. По хорошему, партии не должны стремиться сделать функцию дезинтеграции главной.

Легитимация власти. Легитимность власти - законность власти в глазах народа. Т.е . это понятие не связано с реальным соответствием законодательству.

Власть может быть законной , но нелегитимной. Пример : правление Бориса Годунова, Василия Шуйского и др. Вроде бы все в порядке : избрали, признали, однако у народа оставалось ощущение 'неправильности' такой власти.

Или незаконной , но легитимной (т.е. признаваемой). Такой поддержкой пользовался, к примеру, Е. Пугачев

Таким образом, партия выступает как мост между обществом и государством.

*ІІ. Вторая группа функций - собственно политические функции партий.*

Выявление соотношения сил в обществе из соотношения позиций партий.

Разработка и принятие политических решений. Осуществление политического курса общества. Этим занимаются партийные фракции в Парламенте, представители партий в Правительстве. В парламентских республиках и конституционных монархиях Правительство формируется из представителей победившей партии. (К примеру, в Японии и Великобритании все члены Правительства обязаны быть депутатами Парламента).

Кадровая функция. Внутри партий существует своя иерархия, структура, принципы отбора на руководящие должности, формы партийного обучения, система рекрутирования партийной элиты. Партии же осуществляют селекцию кандидатов на должности в представительных органах.

Контроль за исполнением государственных программ. В первую очередь, осуществляется через парламентскую фракцию.

Координация и согласование действий с другими участниками политического процесса (партии, блоки)

Корректировка политического курса на основе механизма обратной связи (т.е. реакция на изменения в обществе)

Защита политической системы от общества (недовольство последнего направляется на партии или персоны, а не на саму государственную машину)

Список, безусловно, можно продолжить.

*ІІІ. Внутрипартийные функции:*

Обеспечение единства и согласия в партийных рядах.

Расширение состава партии (особенно важное место занимает в деятельности массовых партий).

Совершенствование партийной структуры.

Укрепление финансовой базы политической партии.

Развитие отношений с другими политическими партиями внутри и вне государства.

Все функции политической партии взаимозависимы. Роль каждой из них во многом определяется типом политической партии.

**29. Основные виды политических партий в зарубежых странах.**

*Типология партий.* Классификация политических партий возможна по самым различным основаниям. В политологии выделяют буржуазные, крестьянские, рабочие и другие партии, правые, левые, центристские партии, демократические и авторитарные, радикальные и реформист­ские и т.д. При изучении конституционного права называют также не­сколько разновидностей партий, связанных главным образом с содержа­тельными, политологическими характеристиками: 1) консервативные партии, выступающие за сохранение прежних порядков, против реформ (например, Консервативная партия в Великобритании); 2) клерикальные (религиозные) партии (Христианско-демократический союз в Германии, Мусульманская лига в Пакистане и др.), которые требуют, чтобы обще­ственная жизнь и управление государством сообразовывались с догмата­ми религии; 3) либеральные партии (Либеральная партия в Великобри­тании, Партия центра в Швеции), выступающие за свободу экономичес­кой деятельности, невмешательство государства в общественную жизнь;

4) 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, Ин­ституционно-революционная партия в Мексике, некоторые партии соци­алистического возрождения в арабских странах); 5) радикалистские пар­тии, выступающие за коренное переустройство общества с применени­ем, как правило, насильственных мер. В этой группе партий есть такие, которые отражают устремления самых различных, в том числе противоположных, социальных слоев (например, с одной стороны, неофашистские партии, не имеющие теперь сколько-нибудь заметного влияния, а с другой — марксистско-ленинские партии).

С точки зрения организационной структуры принято различать пар­тии кадровые, массовые и партии-движения. *Кадровые партии* имею! фиксированное членство, прием в них связан с определенными условия ми, иногда даже требуется письменная рекомендация от лиц, уже состоящих в данной партии; нередко до получения полного членства сущест­вует кандидатский стаж или статус сочувствующего, особенно характер­ный для некоторых, чаще всего правящих марксистско-ленинских пар­тий. Кадровые партии основаны на признании довольно жесткой дисцип­лины, обязательных членских взносов; руководство ими в значительной степени централизовано (в марксистско-ленинских партиях существую принцип демократического централизма). Обычно эти партии немного­численны, хотя в странах тоталитарного социализма правящие комму­нистические партии имеют очень большое число членов.

В *массовых партиях,* как правило, нет фиксированного членстве или оно недостаточно строго учитывается. В США, как уже говорилось, Демократическая и Республиканская партии считают своими членами всех, кто голосовал на выборах за их кандидатов. Партийные взносы обычно не имеют фиксированного характера и уплачиваются по жела­нию или имеют вид пожертвований в партийную кассу. На местах неред­ко нет партийных организаций, собрания не проводятся, местное руко­водство не избирается, а составляется из известных бизнесменов и поли­тиков, на низовом уровне партийным лидером является босс.

*Партии-движения —* в основном достояние прошлого. Они сущест­вовали в развивающихся странах различной ориентации (Гвинея, Заир и др.). Это была обычно единственная разрешенная партия, ее членами считалось большинство жителей страны (в Гвинее — с 7-летнего возрас­та, в Заире по конституции все граждане рассматривались как члены партии). В тех странах, где эти партии носили конституционное название «партия-государство», законодательные, исполнительные, судебные ор­ганы квалифицировались как органы партии (Заир). С крушением тота­литарных систем такие партии распались.

С точки зрения особенностей правового положения различаются пар­тии зарегистрированные и незарегистрированные, легальные и нелегаль­ные, партии, признанные национальными (общегосударственными), и др. О различиях в правовом положении зарегистрированных и незаре­гистрированных партий уже было сказано выше. *Легальные партии —* это партии, действующие на законных основаниях. Они могут быть и не зарегистрированы, хотя в ряде стран, как отмечалось, до регистрации партийная деятельность не разрешается. Партия становится *нелегаль­ной,* если она запрещена законом, судебным решением, но продолжает свою деятельность в подполье. Как правило, запретить партию может суд (в Германии конституционный суд запретил около десятка различных экстремистских организаций), в некоторых странах (Индонезия, Турция, Гаити и др.) различные партии были запрещены законами. Во многих развивающихся странах конституциями были разрешены только правя­щие (единственные) партии, остальные являлись нелегальными и дейст­вовали преимущественно за рубежом. В настоящее время нелегально действуют во многих странах (Египте, Пакистане, Турции, Саудовской Аравии и др.) коммунистические партии. В постсоциалистических стра­нах также в начале 90-х годов были приняты законы о запрещении ком­партий (иногда такие законы признавались судами неконституционны­ми), проводились судебные процессы над руководителями компартий в Албании, Болгарии, Германии, Румынии, Чехии.

В отдельных странах (Мексика, Шри-Ланка и др.) существует поня­тие *национальной,* т.е. общегосударственной, партии, пользующейся особым влиянием в обществе: не все общегосударственные партии счи­таются национальными. Таковой признается партия, получившая на об­щегосударственных выборах установленный законом процент голосов. В Мексике национальная партия должна иметь декларацию принципов и устав, быть зарегистрированной, ее численность не может составлять менее 65 тыс. человек, причем она должна насчитывать не менее 3 тыс. членов в каждом из половины субъектов федерации. Такая партия проводит собрание в штате или в избирательном округе в присутствии судьи государственного нотариуса или служащего федеральной избиратель ной комиссии, которые удостоверяют, что на собрании присутствовал! указанное число членов и приняты устав и программные документы.

Партия, признанная национальной, имеет определенные правовых преимущества перед другими партиями. Она пользуется преимущества ми при выдвижении кандидатов на выборах (для нее не обязательны некоторые действия, в частности сбор подписей в поддержку кандидатур), при проведении избирательной кампании (привилегии доступа на государственное радио, телевидение). Вместе с тем на национальные партии возлагаются и дополнительные обязанности: публиковать периодическое издание, иметь центр политического образования и др.

Партии, не признанные национальными, могут претендовать на деятельность в общегосударственных масштабах и фактически в какой-то мере осуществлять ее (так действовала полвека коммунистическая пар тия в Мексике до признания ее национальной), но в подавляющем боль­шинстве случаев это *местные* партии, действующие в отдельных регио­нах, штатах. Особенно много таких партий в Индии, в ряде случаев они возглавляют правительства штатов, тогда как в центре у власти стоит другая партия.

**30. Организационная структура политических партий.**

В организационной структуре политической партии обычно выделяются четыре основных элемента: 1) высший лидер и штаб, которым принадлежит руководящая роль; 2) стабильный аппарат управления, выполняющий указания партийных руководителей и осуществляющий связь с членами партии; 3) члены партии, активно участвующие в ее деятельности; 4) пассивные члены партии и примыкающие к ней сторонники, в незначительной степени оказывающие влияние на партийную жизнь.

Различия в организационной структуре, условиях приобретения и особенностях партийного членства, во многом зависящие от места и роли партии в обществе, характера ее связей с политической и социальной средой, лежат в основе широко распространенного в западной политологии деления современных партий на кадровые и массовые – классической типологии, предложенной М. Дюверже. Кадровые партии отличаются ориентацией на проведение предвыборных кампаний, невысокой численностью, достаточно свободным членством и относительной автономией своих базовых структурных организаций – комитетов, создаваемых по территориальному принципу из числа постоянных активистов, а также опорой по преимуществу на профессиональных политиков и представителей финансовой элиты, способных обеспечить партии материальную поддержку (типичными примерами являются две ведущие партии США – демократическая и республиканская). Массовые партии, впервые возникшие в Европе в период распространения всеобщего избирательного права, могут объединять в своих рядах до нескольких сотен тысяч человек на основе фиксированного членства, обладают достаточно жесткой структурой и характеризуются [c.203] строгой внутренней дисциплиной, которая подразумевает выполнение решений вышестоящих органов, съездов и конференций не только нижестоящими партийными организациями и рядовыми членами, но также и парламентариями, избранными от имени партии и при ее поддержке (на таких принципах первоначально основывались рабочие, социал-демократические и социалистические партии; впоследствии подобная организационная структура с усилением акцента на централизм в руководстве и подчинение меньшинства большинству стала использоваться коммунистическими партиями, а в более “мягком” виде – некоторыми буржуазными и появившимися несколько десятилетий назад менее идеологизированными “электорально-массовыми” или “избирательными” партиями, которые нередко называют “всеядными”).

**31. Партийные системы зарубежных государств. Виды партийных систем.**

*Партийные системы.* Вопрос о партийных системах одновременно политологический, если речь идет о фактическом положении, и юриди­ческий, если определенная система закреплена нормами конституции, закона, хотя эти нормы могут не соответствовать фактическому положе­нию. В ряде стран таких норм нет, партийная система функционирует на основе слагавшихся десятилетиями правовых обычаев.

В большинстве стран конституции устанавливают *многопартий­ность,* запрещая нарушать принцип свободы образования политических партий. Такие нормы характерны для постсоциалистических государств, где свобода объединения нарушалась десятилетиями, и многих стран Африки, где ранее существовали тоталитарные системы. Там, где много­партийная система стала давно свершившимся фактом, специальных конституционных норм, запрещающих нарушать принцип свободы обра­зования партий, нет.

Многопартийная система с позиций конституционного права — это не только существование нескольких партий в стране, но прежде всего возможность чередования у власти разных партий в результате выборов. В Китае девять партий, но бессменно у власти стоит одна — коммунисти­ческая, и заменить ее путем выборов невозможно, поскольку именно за ней конституция закрепляет руководящую роль в обществе и государст­ве. С другой стороны, в некоторых капиталистических странах в рамках многопартийной системы складывается ситуация одной *доминирующей партии,* в течение десятилетий бессменно стоящей у власти. В Мексике более 60 лет правит страной Институционно-революционная партия; вы­боры проводятся, но в силу ряда причин они не изменяют положения. Подобная ситуация имела место в Италии (Христианско-демократическая партия), в Японии (Либерально-демократическая партия), существу­ет в Египте (Национально-демократическая партия).

В Великобритании, США, Австралии, Венесуэле, Турции и некото­рых других странах существует *двухпартийная система.* Она может иметь фактический характер, когда в стране существует несколько пар­тий, но у власти в течение многих десятилетий чередуются лишь две (например, Республиканская и Демократическая в США, консерваторы и лейбористы в Великобритании). Иногда двухпартийная система может быть установлена законом. В Бразилии до 1979 г. действовало предписа­ние «институционного акта» военной хунты о создании в стране двухпар­тийной системы: одна партия должна была быть правящей, а другая — выполнять роль лояльной оппозиции. По конституции Нигерии 1989 г. в стране также должны существовать только две партии, которые и были созданы в свое время «сверху».

*Однопартийная система* тоже может иметь и фактический, и юри­дический характер. Фактическая однопартийность существовала во мно­гих странах тоталитарного социализма (хотя в некоторых из них было по нескольку партий). При однопартийности создание других партий в этих странах не было запрещено законом, но на деле создать их было невоз­можно: такие попытки рассматривались как контрреволюционная дея­тельность и влекли суровое уголовное наказание. Аналогичная ситуация существует в настоящее время на Кубе, во Вьетнаме, в КНДР, где дейст­вует одна, марксистско-ленинская партия. В отличие от фактически сло­жившейся однопартийности юридическая однопартийность устанавли­вается конституцией или законом: разрешается лишь правящая партия, а все остальные запрещаются (они могут существовать только нелегаль­но). Так было в прошлом в Алжире, Бирме, Габоне, Заире, Конго, Танза­нии и многих других развивающихся странах, особенно в Африке, в условиях тоталитарных режимов.

Наконец, возможна *«беспартийная система».* В ряде мусульман­ских стран (Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия и др.) все партии запрещены как разрушающие единство уммы — мусульманской общины «правоверных», хотя фактически в некоторых из них действуют также подпольные политические организации. Все партии были запре­щены королевским указом в Непале (до 1990 г.) в условиях «беспартий­ной панчаятской демократии», но на деле они существовали и даже более или менее открыто проводили свои собрания.

**32. Форма правления зарубежных стран.**

Термін “форма правління” (рідше – форма державного правління) міститься у багатьох конституціях держав світу. Зокрема, у ст. 1 Конституції Румунії 1991 р. йде мова про те, що Румунія є суверенною, національною, незалежною, унітарною та неподільною державою. Формою правління у Румунській державі є республіка. Ст. 1 Конституції Туркменістану 1992 р. фіксує таке положення: "Туркменістан – демократична, правова і світська держава, в якій державне правління здійснюється у формі президентської республіки". Цей термін використовується в конституціях Мексики 1917 р., Бразилії 1988 р., Ефіопії 1994 р., Молдови 1994 р., Казахстану 1995 та інших країн. Але вони майже завжди закріплюють основний принцип форми правління: монархія або республіка. При цьому у багатьох випадках ці терміни супроводжуються різними уточненнями (в конституції Греції 1975 р. говориться про "парламентську республіку", Данії 1953 р. – про "конституційну монархію", Болгарії 1991 р. – про "республіку з парламентарним правлінням", Пакистану 1973 р. – про "Ісламську республіку").

Під формою правління розуміють спосіб організації та функціонування вищих органів, який у принципі зумовлюється становищем глави держави та його відносинами із законодавчою владою.

**33. Монархия – понятие и сущность. Основные признаки монархии. Виды монархии.**

*Монархическая форма правления.* Монархия — это такая форма правления, когда главой государства является лицо, получающее и пере­дающее свой государственный пост и особый почетный титул по наслед­ству и пожизненно (король, император, султан и др.). Правда, в ряде стран (Малайзия, ОАЭ) из этого правила есть исключения, которые будут рассмотрены ниже.

Число монархий в мире довольно велико: если считать в их числе членов британского Содружества, в которых британский монарх пред­ставлен генерал-губернатором, то они составляют около шестой части государств мира. Среди монархий есть крупные страны — Великобрита­ния, Испания, Япония, Таиланд, но есть и очень мелкие государства с населением в несколько сот тысяч (Свазиленд в Африке), десятков тысяч (Сент-Кристофер и Невис в Карибском бассейне) и тысячи человек (Ту­валу в Океании).

Общая тенденция развития свидетельствует о переходе от монархии к республике как более демократической форме. После второй мировой войны монархия была упразднена в Болгарии, Италии, Румынии и неко­торых других странах, а затем в Греции и Афганистане. Но есть и случаи восстановления монархии (в Испании после смерти диктатора генерала Франко). В развитых странах (Великобритания, Испания, Япония и др.) монархия фактически не влияет на политический режим в стране, поло­жение в монархии Великобритании мало чем отличается от ситуации в соседней республике — Франции. Однако во многих развивающихся странах монархия, будучи феодальным институтом, ограничивает разви­тие демократии.

Хотя монарх — глава государства, на деле ему не всегда принадлежит верховная власть, не всегда он реально правит страной. Верховная власть в монархии зачастую осуществляется системой высших органов, включая главу государства, парламент, правительство, а иногда и нефор-мальные структуры (семейный совет, высшее духовенство, совет аш-шура). Поэтому при изучении конституционного права не ограничивают­ся констатацией факта монархии, а различают определенные ее виды:

абсолютную, дуалистическую и парламентарную. Первая из них харак­теризуется юридически, а часто и фактически неограниченной властью монарха, две другие — конституционные монархии, власть главы госу­дарства ограничена, хотя и в разной степени.

*Абсолютная монархия.* До сих пор эта форма правления, свойствен­ная докапиталистическим стадиям развития, существует в нескольких странах. В султанате Оман нет конституции, ее роль выполняет, как говорилось, Коран. Нет в этой стране и парламента, правительство фор­мируется королем, ответственно только перед ним, а премьер-министром обычно является сын, брат или другой родственник короля. Многие ми­нистры, а также губернаторы провинций принадлежат к правящей семье.

В других эмиратах Персидского залива — Бахрейне, Катаре, Кувей­те, в ОАЭ, Саудовской Аравии есть конституции, но они, во-первых, дарованы монархами (в ОАЭ — Советом эмиров), а не приняты демокра­тическим путем, во-вторых, их действие часто приостанавливается (в Бахрейне — с 1975 г.), в-третьих, они устанавливают, что вся власть — законодательная, исполнительная, судебная — исходит от монарха, над конституцией стоит Коран. В этих странах есть парламенты, иногда из­бираемые населением (только мужчинами), но, по существу, это законо­совещательные органы, поскольку их решения нуждаются в согласии монарха. В Катаре парламент так и называется: Консультативное собра­ние — и действует по мусульманской традиции аш-шура — совещания правителя с наиболее уважаемыми лицами. В ОАЭ члены парламента (Национального собрания) назначаются семью эмирами (Советом эми­ров), а парламент действует в качестве совещательного учреждения даже не при Совете эмиров, а при правительстве, тоже назначаемом эмирами. В Саудовской Аравии взамен парламента создан совещатель­ный совет, назначаемый королем (1992 г.). Таким образом, хотя в назван­ной группе стран есть конституции и парламенты, они на деле не ограни­чивают власть монарха и эти государства тоже представляют собой фак­тически абсолютные монархии. То же относится и к султанату Бруней, расположенному на острове Калимантан, близ Индонезии.

Особое значение в системе управления в существующих ныне свое­образных абсолютных монархиях имеют семейный совет и мусульман­ская религия. Семейный совет — это неформальное, но весьма важное учреждение. Он состоит из членов правящей семьи, близких родственни­ков короля и некоторых высших улемов, особо почитаемых знатоков Корана. В Саудовской Аравии семейный совет низлагал короля (в том числе за отсутствие должного благочестия, что устанавливалось улемами) и назначал на его место нового из той же семьи. Король — это одновременно высшее духовное лицо — имам, а мусульманская рели­гия — государственная религия. Светская власть короля соединяется с духовной. Таким образом, существующие в наше время абсолютные мо­нархии являются абсолютистско-теократическими.

По своему социальному характеру современные абсолютные монар­хии не представляют собой полностью феодальные государства. Господ­ствующий класс, хотя он и сформировался на базе феодальной аристо­кратии, существует не за счет феодальной эксплуатации крестьянства, а за счет государственной эксплуатации нефтяных богатств. Кроме того, значительная доля власти сосредоточена в руках крупной, преимущест­венно финансовой, буржуазии.

В *дуалистической монархии* есть конституция (нередко она тоже даровалась народу монархом), парламент, без участия которого законы не могут приниматься. Однако правительство (совет министров) назна­чается монархом и ответственно только перед ним, но не перед парламен­том. Фактически в такой монархии в результате влияния традиций, роли личности монарха, а также других, в том числе религиозных, факторов власть короля даже больше, чем это установлено конституцией. Некото­рые монархии, которые по конституции ближе к парламентарным (Иор­дания, Марокко, Непал), являются на деле дуалистическими. Монархи этих стран неоднократно распускали парламенты и правили без них годами, а то и десятилетиями. Да и предусмотренная в конституциях ответственность правительства перед парламентом зачастую служит фикцией: по традиции правительство полностью подчинено королю.

В *парламентарной монархии* действует конституция, принятая де­мократическим путем, законодательной властью обладает избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата). Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении стра­ной фактически не принимает. Конституция Японии 1946 г. (вступила в силу в 1947 г.) прямо запрещает ему это, в других странах (например, в Великобритании) монарх лишен властных полномочий на основе конвен­циональных норм, сложившихся в порядке обычая в ходе государствен­ной практики.

Правительство в парламентарной монархии ответственно только перед парламентом. Правда, по конституции оно обычно назначается монархом, но такое назначение, как правило, — чисто формальный акт. На деле правительство формируется лидером партии большинства в пар­ламенте, которого король назначает премьер-министром. Назначить дру­гого премьер-министра он не может, так как другой состав кабинета не получит вотума доверия (утверждения) в парламенте при представлении парламенту правительственной программы. Лишь в тех случаях, когда в парламенте нет большинства какой-либо партии и политические партии не договорились о создании коалиционного правительства, монарх может играть более самостоятельную роль в подборе кандидатуры пре­мьер-министра (так иногда бывает в Бельгии, Дании, Нидерландах).

В парламентарной монархии глава государства либо не имеет права вето по отношению к принятым парламентом законам и должен подписы­вать их, даже если у него имеются личные возражения (Япония), либо не применяет его (более трехсот лет монарх не применял вето в Великобри­тании, в результате чего сложилась конвенциональная норма непримене­ния вето).

Особая форма парламентарной монархии существует в некоторых государствах — членах британского Содружества (Австралия, Канада, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Ямайка и др.). Считается, что их главой является британский монарх, который представлен в этих странах назначаемым им генерал-губернатором. На деле же кандидатуру генерал-губернатора называет местное правительство, а иногда его из­бирает местный парламент. В республиках, входящих в Содружество (например, Индия, Пакистан), генерал-губернатора нет, избирается пре­зидент — глава государства.

*Особенности монархии в некоторых странах.* В некоторых, осо­бенно малых, странах (Лесото и Свазиленд в Тропической Африке, Тонга в Океании и др.) монархия существует в условиях феодально-племенных и патриархальных институтов. Парламент избирается нередко лишь час­тично и в рамках системы традиционных общин (в небольшом государст­ве Тонга большинство его членов — местная знать, в том числе министры короля, в Свазиленде часть членов назначается королем, но парламент здесь распущен уже два десятилетия назад). При короле обычно действу­ет племенной совет (в Свазиленде — два, большой и малый), имеющий иногда более важное значение, чем парламент. Многие решения король может принимать лишь с согласия вождей племен.

В Малайзии существует выборная монархия, в ОАЭ действует, по существу, «коллективный монарх» — наиболее важные полномочия главы государства, а также законодательные полномочия и некоторые функции правительства принадлежат Совету эмиров семи эмиратов фе­дерации. Особенности формы правления в Малайзии и ОАЭ будут рас­смотрены ниже.

**34. Республика – понятие и сущность. Признаки республиканской формы правления. Виды республик.**

**Республіка** – це така форма правління, при якій усі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональною представницькою установою і несуть формальну відповідальність за свою діяльність згідно з Конституцією та законодавством.

Залежно від статусу глави держави і правового становища парламенту традиційно в літературі виділяють два основних різновиди республіканської форми правління: президентську і парламентську республіки.

Визначення парламентарної або президентської республіки рідко містяться в основних законах держав. Наприклад, Конституція Греції 1975 р. у п. 1 ст. 1 фіксує такий припис: "Державний лад Греції – парламентська республіка", а конституції Болгарії 1991 р., Ісландії 1944 р. у перших статтях говорять, що ці держави є республіками із парламентським правлінням.

В історичному плані республіканська форма правління у країнах світу виникла передусім у вигляді президентської республіки – уперше була встановлена у США у 1987 р. Сьогодні вона існує в більшості держав Азії, Африці та Латинської Америки.

У конституційно-правовій літературі **президентську республіку** визначають як республіканську форму правління, при якій на чолі держави знаходиться президент, обраний загальним прямим або непрямим голосуванням і який поєднує повноваження голови держави і глави уряду.

*Характерні ознаки президентської республіки*:

1. Теоретично така форма правління будується за принципом жорсткого розподілу влад: у конституційному законодавстві відповідних країн проводиться суворе розмежування компетенції між вищими органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

2. Поєднання повноважень глави держави і голови уряду в руках президента (ст. 117 Конституції Мозамбік, наприклад, містить припис згідно з яким президент є головою уряду. Аналогічні положення зафіксовано у ст. 54 Конституції Туркменістану).

3. Позапарламентський метод обрання президента (наприклад, у Мексиці Конституція 1917 р. у ст. 81 чітко встановлює норму: "Вибори Президента – прямі…". Конституція Намібії 1990 р. у п. 2 ст. 28 також встановлює, що "Вибори Президента проводяться шляхом прямого, загального та рівного голосування". Водночас у США президент обирається вибірниками, обраними прямим голосуванням виборців, згідно зі ст. ІІ (розд. 1) Конституції цієї країни).

4. Формування уряду президентом і тільки за обмеженою участю Парламенту. Президент призначає уряд, він є вільним у підборі його членів і робить це на свій розсуд (але у США, згідно зі Ст. ІІ (розд. 2) Конституції для цього потрібна згода Сенату; у Нігерії за Конституцією 1989 р. і в деяких інших країнах також необхідна для цього згода верхньої палати парламенту).

5. Відсутність права у президента на розпуск парламенту. В президентській республіці здійснюється жорсткий розподіл влад: президент не в змозі достроково розпускати парламент, але й останній не має права зміщати міністрів за допомогою вотуму недовіри. Уряд (міністр) є відповідальним тільки перед президентом, але не перед парламентом – головна ознака президентської республіки (наприклад, ст. 79 Конституції Грузії).

Класичною президентською республікою вважаються США.

*Суперпрезидентська республіка* має такі розпізнавальні риси:

а) президент наділяється численними повноваженнями при досить слабкому контролі з боку законодавчої та судової влад. У деяких з них відсутня посада віце-президента, що сприяє посиленню особистої влади фактичного голови виконавчої влади; б) президент нерідко отримує свої повноваження нелегітимним шляхом, або як ватажок перевороту, або як голова хунти (колективного органу керівництва заколотниками (як це мало місце в минулому в Чілі); в) президентські повноваження реалізуються в умовах перманентного надзвичайного стану, при якому скасовуються або обмежуються конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина. Все це безумовно сприяє посиленню особливої влади президента (наприклад, у Колумбії, Парагваї, Перу).

Однією з найбільш централізованих форм президентської республіки є президентсько-моністична (в літературі вживається також інша назва: президентсько-монократична).

Монократична республіка характерна для "молодих" держав країн Тропічної Африки, а також для деяких соціалістичних держав (КНДР).

У державах із такою формою правління (Демократична Республіка Конго, Малаві та ін.) влада президента значно посилена в результаті того, що останній є лідером правлячої (інколи – єдиної) партії. Посада президента в конституційному порядку закріплюється за певною особою. Глава держави має право розпуску парламенту.

Особлива форма президентсько-клерикальної республіки діє в Ірані згідно з Конституцією 1979 р. Для неї характерне юридичне (конституційне) закріплення участі духовенства не тільки в політичному житті, але і в безпосередньому управлінні державою. Поряд з посадою президента країни передбачається пост Духовного керівника іранського народу – аятоли. Ухвали останнього обов’язкові для світської влади і справляють, як правило, вирішальний вплив на провадження державних справ.

У сучасному світі нерідко зустрічаються президентські республіки, які можна назвати президентсько-мілітарними (військовими). Як правило, вони утворюються після державних переворотів на тимчасовій основі.

Президентсько-мілітарна республіка – найбільш централізована форма державного правління. Як правило, міністерські посади обіймають військові, головою уряду є також військовий президент. Парламент розпускається і не діє. Така республіка спирається на армію, яка утворює систему органів державного управління згори донизу. Звичайно, політичні партії, які не підтримують військовий режим, забороняються. Такі форми правління встановлювалися і встановлюються зокрема у таких державах, як Сомалі, Судан, Центрально-Африканська Республіка, Фіджі та ін.

Суттєво відрізняються від президентських парламентарні форми правління. В юридичній літературі **парламентарну республіку** *визначають як таку форму правління, при якій на чолі держави знаходиться виборна посадова особа, але уряд формується і діє лише при тій умові, що він користується довірою (підтримкою) нижньої палати парламенту (або навіть* *обох палат).*

*Характерні риси парламентарної республіки:*

1. Проголошення принципу політичного верховенства парламенту. Основні закони практично всіх парламентарних республік проголошують так чи інакше парламент органом держави, який представляє інтереси народу. Так, п. 1 ст. 38 Основного закону ФРН проголошує депутатів Бундестага представниками усього народу. Аналогічні формулювання зафіксовані в конституціях Греції (п. 2 ст. 51), Португалії (ст. 150), Фінляндії (§ 2 Форми правління), Латвії (ст. 64), Македонії (ст. 61), Молдови (ст. 60).

2. Наявність посади прем’єр-міністра та уряду як самостійного колегіального органу, наділеного широкими владними повноваженнями. При даній формі правління уряд – це завжди рада міністрів, а не кабінет президента (наприклад, ст. 81 Конституції Греції визначає, що урядом є Рада міністрів, яка складається з Прем’єр-міністра та міністрів.

3. Відсутність у глави держави значущої політичної влади. Президент, як глава держави у парламентарній республіці, не є самостійним учасником політичного процесу: зміст рішень, які приймаються ним, не залежать від нього, а визначаються, як правило, політичними відповідальними органами – парламентом, урядом, міністрами.

Глава держави парламентарної республіки формально наділяється значними повноваженнями, але на практиці не справляє майже ніякого впливу на здійснення державної влади.

Глава держави у парламентарній республіці є політично нейтральною посадовою особою. В окремих державах нейтральність президента забезпечується ще і загрозою його усунення від посади. Наприклад, за Конституцією Мальти президент, який обирається Палатою представників, каже бути позбавлений повноважень у випадку, якщо він не упорається зі своїми функціями або за негідну поведінку.

4. Принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом. У парламентарній республіці уряд, міністри несуть відповідальність тільки перед парламентом (як правило, перед нижньою палатою). в усіх без винятку парламентарних республіках у конституціях закріплюється інститут політичної відповідальності уряду. Традиційно вважається, що, наприклад, відхилення парламентом важливого урядового законопроекту або іншої важливої пропозиції представляє собою вотум недовіри.

5. Підвищення ролі голови уряду, який визначає його політику – одна із сучасних тенденцій розвитку системи взаємовідносин вищих органів держави у парламентарній республіці.

Парламентарна республіка – менш розповсюджена форма правління, ніж президентська республіка. У даний час парламентарними республіками є такі держави: Австрія, Греція, Болгарія, Естонія, Ізраїль, Індія, Ірландія, Ісландія, Ліван, Італія, Туреччина, Угорщина, ФРН, Чехія та деякі інші.

**35. Формы государственного устройства зарубежных стран.**

**Конституційний інститут форми територіально-політичної організації держави** – це сукупність принципів і норм, які визначають політико-правовий статус держави і територій, що її утворюють, систему взаємовідносин між ними, територіальну структуру влади, а також політична і державна практика відповідної країни.

Насамперед, у конституціях зарубіжних країн можна знайти норми, які регулюють питання території та кордонів держави. Так, в Основних законах Бразилії, Канади, ФРН, Швейцарії територія держави окреслюється шляхом переліку її складових частин (штатів, провінцій, земель. Розгорнуте визначення державної території дається у ст. 42 Конституції Мексики, в якій є таке формулювання: "Державна територія включає: 1) територію складових частин федерації; 2) територію островів, включаючи рифи (скелі) і острівки у прилеглих морях; 3) територію острова Гваделупе й островів Ревіл’я-Хіхедо, розташованих у Тихому океані; 4) конти­нентальний шельф і зону морського дна островів, островків і рифів; 5) води територіальних морів у межах, установлених міжнародним правом і внутрішнім морським правом; 6) повітряний простір над державною територією у межах, установлених міжнародним правом. Докладні положення про склад території дають конституції Коста-Ріки, Колумбії, Куби, Нікарагуа (Латиноамериканський регіон), – Намібії (Африка), Азербайджану та інших держав світу. Звичайно, включення до тексту конституції положень про територію держави має принципове значення: воно засвідчує про відмову від будь-яких територіальних зазіхань, про стабільність кордонів, про миролюбний характер держави.

При всій важливості конституційних норм, які стосуються території держави, серцевину цього інституту, безперечно, складають принципові положення про унітаризм, федералізм, автономію. У даному ракурсі небхідно зазначити, що хоча наука і виділяє дві основні форми, – унітарну і федеративну, це зовсім не виключає існування змішаних форм територіально-політичної організації держави. Як засвідчує аналіз конституційних норм і державно-правової практики, такі форми у зарубіжних країнах різноманітні та сугубо індивідуальні.

**36. Унитарное устройство(унитаризм). Основне признаки унітарного государства.**

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

Унитарная государственность — самая распространенная в настоящее время форма государственного устройства. Унитаризм свойствен подавляющему большинству государств, которые обра­зовались после распада колониальной системы. Однако унитарны­ми могут быть и крупные развитые и среднеразвитые государ­ства (Великобритания, Франция, Италия, Япония, Китай, Еги­пет и др.).

Унитарной форме государственного устройства свойствен­ны две основные черты: во-первых, правовой статус админист­ративно-территориальных образований, составляющих унитар­ное государство, определяется центральной властью. Она же определяет, на какие административно-территориальные едини­цы делится государство, каков круг предметов ведения и компе­тенция этих единиц, сколько ступеней имеет административно-территориальное устройство государства и др. Во-вторых, цент­ральная власть осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах. Сегодня сравнительно редко можно встретить унитарное госу­дарство, где отсутствовали бы выборные местные органы госу­дарственной власти.

Кроме того, унитаризм вовсе не означает унификацию мест­ного управления. Очень часто в одном унитарном государстве мож­но встретить достаточно гибкие и разнообразные системы мест­ного управления. К тому же в унитарном государстве, как прави­ло, гарантируются права населения на местное самоуправление. Вместе с тем для унитарной формы государственного устройства характерно закрепленное в законе право на вмешательство цен­тральной власти в дела местного управления.

На форму территориально-политического устройства оказы­вают влияние условия образования государства, его историчес­кие традиции и национальный состав, наличие противоречий меж­ду центром и регионами и. др. В конечном счете форма территори­ально-политического устройства отражает степень централизации или, напротив, децентрализации государственных функций, рас­пределение компетенции между центром и регионами.

В развитых демократиях Запада выбор формы территори­ально-политического устройства, как правило, не связан с наци­ональным составом населения, поэтому как унитарные, так и фе­деративные государства могут быть и однонациональные, и мно­гонациональные. Общей тенденцией, однако, остается растущая децентрализация государственных функций и расширение прав местных территориальных сообществ.

Все остальные признаки унитарного государства определя­ются приоритетом общегосударственного начала в построении и деятельности этого государства. Унитарное государство имеет единую конституцию и единую правовую систему; единое граж­данство; единую систему высших органов государства (президен­та или монарха, парламент, правительство); единую судебную систему.

С точки зрения организации публичной власти в центре и на местах, а также характера взаимоотношений центральных и мес­тных органов все унитарные государства можно подразделить на централизованные, относительно децентрализованные и децен­трализованные.

В централизованном унитарном государстве административ­но-территориальные единицы единолично управляются назначен­ными из центра чиновниками, а выборные местные органы, как правило, отсутствуют (Судан, Малави). В Индонезии чиновники, управляющие соответствующими административно-территориаль­ными единицами, либо непосредственно назначаются "сверху", либо утверждаются из числа кандидатур, предложенных местны­ми представительными органами. В некоторых европейских госу­дарствах (Польша, Болгария) областное звено территориального устройства не имеет выборных представительных органов, а ад­министративное управление осуществляют назначенные прави­тельством чиновники (начальники областей — в Болгарии, воево­ды — в Польше).

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что наряду с назначенными из центра чи­новниками (например, префектами во Франции) существуют из­бранные населением муниципальные органы (в той же Франции — мэры, советы в департаментах). Права выборных органов на мес­тах существенно ограничены, а правительственные агенты обла­дают не только обширными административными полномочиями, но и правом вмешательства в дела муниципального управления.

В децентрализованном унитарном государстве нет назначен­ных правительством администраторов, а местное управление осу­ществляют выборные органы местных административных единиц (например, советы графств в Англии). Здесь контроль правитель­ства за деятельностью местных органов носит более опосредован­ный характер и может проявляться, например, через бюджетное и финансово-кредитное регулирование. Кроме того, в децентра­лизованном унитарном государстве существует достаточно чет­кое разграничение полномочий между центральной властью и вла­стью местных территориальных сообществ, что сближает эти го­сударства с федерациями.

Территориальная (областная) автономия. Вдецентрализован-ных унитарных государствах может существовать территориаль­ная (областная) автономия, под которой понимается конституци­онно закрепленное внутреннее самоуправление части террито­рии государства. В зависимости от объема прав, предоставленных местным органам, различают политическую и административную автономию. Политическая автономия предполагает наличие осо­бого юридического статуса, закрепленного в специальном зако­нодательном акте, а также право издания законов по вопросам местного значения. Органы административной автономии не об­ладают правом издания местных законов, однако их права в уп­равленческой сфере несколько шире, чем в обычных администра­тивных единицах. Кроме того, органы административной автоно­мии могут участвовать в разработке акта, определяющего правовой статус данной формы автономии.

Автономия представляет собой форму децентрализации госу­дарственных функций с учетом географических, исторических, а нередко и национальных особенностей той или иной территории.

Политическая автономия довольно широко распространена в унитарных государствах Европы, Азии и Африки. Так, в составе Великобритании политической автономией обладает Северная Ирландия (Ольстер), которая имеет собственный парламент (стор-монт) и собственное правительство, которые, однако, длительное время не функционировали в связи с введением в 1972 г. прямого правления Лондона. В ходе проведенного в 1997 г. референдума в Шотландии и Уэльсе население этих частей страны высказалось за введение там ограниченной автономии и воссоздание собственных парламентов. Шотландия к тому же имеет собственную правовую и судебную систему, собственную церковь, за шотландскими пред­ставителями зарезервированы места в британском Парламенте.

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

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

Образование автономии может быть обусловлено и географи­ческим положением территории, ее сравнительной удаленностью от основной части страны. Именно эти факторы сыграли немало­важную роль в предоставлении автономии Фарерским островам (автономный статус с 1948 г.) и Гренландии (автономный статус с 1979 г.) в составе Датского королевства и Аландским островам в составе Финляндии. В предоставлении автономии Гренландии оп­ределенную роль сыграл и национальный фактор (большинство населения Гренландии составляют иннуиты-эскимосы).

Ряд автономных образований в виде политической автоно­мии имеют унитарные государства в Азии и Африке. Так, в Мьян-ме предусмотрена автономия для шанов и каренов и созданы со­ответствующие автономные образования. В Южно-Африканской Республике существуют автономные образования по националь­но-территориальному (племенному территориальному) принципу, которые обладают внутренним самоуправлением (например, бан-тустан Транскей).

В ряде случаев предоставление политической автономии пре­следует цель — снять напряженность в межнациональных отно­шениях. Это, в частности, лежало в основе предоставления поли­тической автономии курдам на севере Ирака, которая, впрочем, неоднократно нарушалась иракскими властями.

Возможность образования политической автономии предусмат­ривается, как правило, в конституции и находит детальное регу­лирование либо в отдельном общегосударственном законе (Дания, Финляндия), либо в особом статуте (законе), который разрабаты­вается законодательным органом автономной единицы и принима­ется парламентом страны (Италия, Испания). В каждом автоном­ном образовании имеется свой законодательный орган (например, лигтинг на Фарерских островах, ландстинг в Гренландии, ассамб­лея в Каталонии и т. п.) и свой исполнительный орган (например, джунты в автономных областях Италии). Последний имеет двой­ное подчинение: местному представительному органу и централь­ному правительству. Иногда центральная власть может иметь в автономном образовании своего представителя (губернатора — в Гренландии и на Аландских островах), однако он обладает в ос­новном контрольными функциями.

Объем компетенции, предоставленной автономным образова­ниям либо в конституции, либо в отдельном статуте, по некото­рым вопросам может быть шире, чем у иных членов федерации (например, у земель в Австрии). Гренландия и Фарерские острова, пользуясь своими автономными правами, провели на своей терри­тории референдум о пребывании в "Общем рынке'" и по его ре­зультатам объявили в 1982 г. о выходе из Европейского Сообще­ства. Однако более типичной является компетенция, охватываю­щая лишь вопросы местного значения. При этом за центральной властью сохраняется право вмешательства в деятельность органов государственной власти автономных образований. Так, по Консти­туции Испании Правительство с согласия Сената может принудить автономные сообщества "к исполнению своих обязанностей". В Ита­лии возможен роспуск областного совета в случае нарушения им Конституции и по соображениям национальной безопасности.

В отличие от политической административная автономия рас­пространена не столь широко. Наибольшее число административ­ных автономных образований (свыше сотни) имеется в Китае. Ад­министративная автономия не обладает правом принятия собствен­ных законов, не имеет собственного парламента, хотя ее жители избирают местный представительный орган, обладающий правом принятия нормативных актов по несколько более широкому кру­гу вопросов, чем обычные административные единицы. Админис­трация и суды наряду с официальным языком государства могут использовать местный язык, на котором также может осуществ­ляться преподавание в школе и вещание в средствах массовой информации. В Китае, например, автономные образования впра­ве также самостоятельно вступать во внешнеэкономические от­ношения в соответствии с законами государства.

Обычно административная автономия отражает специфику национального состава соответствующей административной еди­ницы. В Никарагуа предоставление административной автономии двум округам на Атлантическом побережье страны было связано с тем, что там проживали индейские англоговорящие племена. В Молдове имеются два административных округа, где проживают гагаузы.

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

В настоящее время четко обозначилась тенденция роста чис­ла автономных образований в мире, ширится многообразие форм автономии. Это отражает процесс дальнейшей демократизации власти и ее сближения с населением.

37. Федеративное устройство (федерализм). Основные признаки федеративного устройства.

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

**Федерація** (від лат. foederatio – союз, об’єднання) – це форма територіально-політичної організації держави. У конституційному (державному праві зарубіжних країн федеративна держава визначається як єдина союзна держава, що складається з державних утворень, які володіють юридично певною політичною самостійністю.

Щодо конституційно-правового поняття федеративної держави, то вона, як слушно зауважує проф. К.Хессе, – охоплює загальні ознаки, які притаманні іншим федеративним державним утворенням; воно означає комплекс багатьох державних організацій і правопорядків "держав-членів" і "держави у цілому", що знаходяться у взаємній залежності.

Характерні ознаки федеративної форми територіально-політичної організації держави:

1. Законодавче закріплення принципу федералізму та його практична реалізація як передумова і основа вільного об’єднання різних, в основному рівноправних, як правило, раціональних політичних спільнот, які так повинні бути об’єднані для спільної діяльності.

Наприклад, текст Основного закону ФРН містить чітку констатацію про дію у цій державі принципу федеративної держави (ст. 20 абз. 1). Відповідно до загальноприйнятої у ФРН думки в юридичній науці та судовій практиці, принцип федералізму відноситься до основоположних засад Конституції ФРН. Федеративний конституційний суд ФРН в одному зі своїх рішень також назвав принцип федералізму однієї із засад конституції. Пізніше він згадав про нього як про "принцип федеративної держави, на якому спирається конституційний лад ФРН".

Відповідні положення є в конституціях Аргентини, Росії, Пакистану та інших федеративних держав. Територій.

2. Наявність єдиної території , що складається зі сукупності територій її суб’єктів, на які розповсюджується суверенітет, федерації. Конституція Швейцарії практично в такий же спосіб регулює це питання, закріплюючи у ст. 1, що "об’єднані даним союзом народи двадцяти трьох суверенних кантонів Швейцарії… у сукупності утворюють Швейцарську Федерацію". Але незалежно від способу визначення і конституційного закріплення складу території федеративних держав, усі вони мають за мету закласти наріжний камінь у забезпеченні цілісності держави.

3. Наявність конституційних гарантій статусу і кордонів суб’єктів федерації. Одним із основних питань, які мають визначальне значення для забезпечення територіальної єдності федерації, є конституційне закріплення за федеральними представницькими органами виключного права на прийнятті рішень з питань, які стосуються територіальної організації держави.

Наприклад, згідно з Конституцією Мексики Конгрес уповноважений: утворювати при наявності певних умов у межах уже існуючих штатів нові штати; визначати остаточно кордони штатів, розв’язуючи спори, які виникають між ними щодо розмежування відповідних територій…; законодавствувати з усіх питань, які відносяться до Федерального округу (ч. ІІІ, ІV, VІ, ст. 73). Конституція Індії наділяє парламент ще більшими правами і встановлює для нього можливість за допомогою закону прийняти до союзу або утворити нові штати на тих умовах, які він вважатиме потрібними (п. 213).

Не менш важливе значення має і те, що федеральні конституції зосереджують вирішення усіх питань, які стосуються захисту цілісності держави від зовнішніх і внутрішніх посягань на її територію, виключно у руках федеральних органів. Так, розділ 8 ст. 1 Конституції США формувати й утримувати армію; створювати і забезпечити флот; видавати правила щодо управління сухопутними і морськими силами та їх організації.

Суттєве значення для збереження територіальної цілісності федерації має віднесення питань зовнішньополітичної діяльності до виключної компетенції федеральних органів. Приміром, Конституція Австрії (п. 2 ст. 10) до відання федерації відносить зовнішні зносини, включаючи політичне і господарське представництво за кордоном, зокрема укладання усіх державних договорів, встановлення кордонів, товарообіг і торгівля тваринами із зарубіжними країнами. Подібні повноваження за федеральними органами закріплюють конституції Індії (п. 10, 11, 12, 13, 14 Переліку 1 Додатку 7), Мексики (п. ХХ ст. 73), Основний закон ФРН (ст. 73, абз. 1) та ін.

Конституції більшості зарубіжних федеративних держав відносять до виключної компетенції федерації також і такі питання, як: федеральні фінанси і податки; банківську діяльність; грошовий і валютний обіг і монетну монополію; митна справа; державна статистика; діяльність пошти, телеграфа, телефона; транспорт; паспортна справа; іміграція; національна система права, федеральна система правоохоронних і судових органів тощо.

4. Конституційне або конституційно-договірне розмежування предметів відання і повноважень між федерацією та її суб’єктами. Складові частини федерації – її суб’єкти (штати – в Австралії, Бразилії, Індії, Мексиці, США; землі – в Австрії та ФРН; провінції – в Канаді; кантони – у Швейцарії; емірати – в Об’єднаних Арабських Еміратах тощо) мають статус із власним адміністративно-територіальним устроєм, власною організацією влади та власною компетенцією. У цілому у будь-якій державі конституційно-правовий статус федерації та її суб’єктів, характер федеративних відносин багато в чому зумовлюється способами розподілу влади – предметів відання і повноважень – по вертикалі.

5. Наявність єдиного громадянства (Швейцарія), а в ряді випадків двох рівнів громадянства однієї держави (США). Наприклад, згідно з Конституцією США "усі особи, які народилися або натуралізовані у Сполучених Штатах… є громадянами Сполучених Штатів і того штату, де вони проживають" (розд. 1 поправки ХІV до Конституції США).

6. Заснування та конституювання загального для всієї федерації механізму державної влади (глава держави, парламент, уряд, органи судової влади). Наявність двопалатної структури парламенту (у більшості федерацій існує інститут бікамералізму: нижня палата розглядається як орган загальносоюзного представництва, а верхня палата представляє інтереси суб’єктів федерації).

7. Наявність федеральної правової системи, яка забезпечує єдиний правовий простір, верховенство федеральної конституції та пріоритет законів федерації. В Австрії, Канаді, Росії, США, ФРН, Швейцарії та деяких інших державах поряд із загальнофедеральною конституцією та загальнофедеральними законами діють конституції та закони суб’єктів федерації. При цьому забезпечується верховенство федеральної конституції та федеральних законів. Так, п. 5 ст. 76 Конституції Російської Федерації встановлює, що: "Закони та інші нормативні правові акти суб’єктів Російської Федерації не можуть суперечити федеральним законам… У ряді суперечності між федеральним законом та іншим актам, виданим у Російській Федерації, діє федеральний закон".

8. Встановлення державної (них) мови (мов). Без мовної єдності федеративна держава не може існувати як єдина, цілісна держава. Конституції зарубіжних федеративних держав розв’язують це питання по-різному в залежності від конкретних мовних умов, які мають місце у кожній з них. Наприклад, Конституції США і ФРН не містять ніяких приписів із цього питання, оскільки у їх громадян не виникає ніякого сумніву, що мовою їх спілкування є англійська у США і німецька – у ФРН. У конституціях інших держав відповідні норми існують. Так, у Конституції Австрії сказано, що німецька мова є державною мовою республіки, але цей факт не повинен ущемляти права мовних меншин, наданих їм федеральним законодавством (ст. 8). Конституція Індії у ст. 343 проголошує в якості офіційних мов хінді та англійську. В Конституції Швейцарії німецька, французька, італійська та ретророманська проголошуються національними мовами Швейцарії, офіційними та мовами Швейцарського Союзу є німецька, французька, італійська (ст. 116).

9. Створення основних елементів державності, і у першу чергу органів законодавчої, виконавчої та судової влади у суб’єктах федерації. Порядок їх організації та компетенцію визначають, як правило, конституції суб’єктів федерації. З іншого боку, федеральна виконавча влада у ряді федерацій має право "федеральної інтервенції", тобто втручання, якщо суб’єкт федерації незадовільно виконує свої обов’язки стосовно федерації (Аргентина, Індія, ФРН).

10. Конституційне закріплення принципу субординації у взаємовідносинах між федеральними органами та органами суб’єктів федерації. Аналіз текстів конституцій зарубіжних федеративних держав і відповідної практики дозволяє зробити висновок, що це досягається: по-перше, шляхом контролю, який здійснюється федеральними судовими органами за правотворчою діяльністю органів суб’єктів федерації, і, по-друге, шляхом видання розпоряджень федеральних органів управління, що стосуються діяльності органів управління суб’єктів федерації.

Контроль за правотворчою діяльністю органів суб’єктів федерації – це судовий контроль за відповідністю конституцій суб’єктів федерації федеральній конституції, а також контроль за актами, які приймаються органами суб’єктів федерації, з точки зору відповідності федеральним законам. У разі констатації невідповідності, конституція чи інші акти можуть бути повністю або частково скасовані. Щодо повноважень федеральних органів управління стосовно органів управління суб’єктів федерації, то доцільно звернути увагу на ряд приписів у конституціях зарубіжних федеративних держав. Наприклад, п. 13 ст. 102 Конституції Швейцарії встановлює за Союзною Радою (уряд Швейцарії) право спостерігати за тими галузями кантонального управління, які підпорядковані його контролю. Конституція Індії (п. 1 ст. 257) встановлює, що виконавча влада федерації володіє правом давати розпорядження будь-якому штату, які уряд Індії вважати необхідними. Отже, конституції зарубіжних федеративних держав передбачають дійові гарантії, що забезпечують субординацію діяльності федеральних органів та органів суб’єктів федерації.

**38. Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субьектами.**

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

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

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

К первой группе следует отнести те федерации, конституции которых закрепляют лишь перечень вопросов, отнесенных к ис­ключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, не включенные в этот перечень, изначально считались предме­том исключительной компетенции субъектов федерации. Подобная система разграничения полномочий существует в США, Мексике, Бразилии, Швейцарии, Австралии и некоторых других странах. Лишь в процессе применения конституции в этих государствах постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая правовое основание в толковании основного закона, даваемом органами, осуществляющими конституционный надзор. В некото­рых федерациях (например, в США) эта схема дополняется прин­ципом "подразумеваемых полномочий", суть которых сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулиро­вания относятся только к компетенции союза. Кроме того, Кон­ституция США содержит предписание, запрещающее союзу и штатам совершение определенных действий совместно, а также по отдельности.

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

К третьей группе можно отнести те федерации, конститу­ции которых содержат трехзвенную систему разграничения ком­петенции между союзом и его членами (Индия, Малайзия). В этих государствах первую группу полномочий составляют вопросы, от­несенные к исключительной компетенции федерации. Во вторую входит перечень предметов ведения членов союза. Однако вопро­сы, входящие в этот перечень, не составляют исключительной компетенции субъекта федерации. При определенных обстоятель­ствах (например, в случае издания президентом Индии прокла­мации о введении на территории штата чрезвычайного положе­ния) эти полномочия переходят к союзу, парламент которого вправе принимать законы по любому вопросу, отнесенному конституцией к компетенции субъекта федерации. Третью группу полномочий, закрепленных в конституции, составляют вопросы совместной ком­петенции федерации и ее субъектов. По этим вопросам могут за­конодательствовать как союзный парламент, так и легислатуры государственных образований, входящих в федерацию, однако союзный закон во всех случаях имеет приоритет.

Вопросы, не нашедшие отражения в конституции и не вхо­дящие ни в одну из вышеуказанных сфер компетенции, либо от­носятся к компетенции союза (Индия), либо остаются за государ­ствами — членами федерации (Малайзия).

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

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

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

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

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

Вышеприведенные модели демонстрируют основные вариан­ты распределения предметов ведения и компетенции между феде­рацией и ее субъектами в конституциях зарубежных государств, не исчерпывая, разумеется, всего существующего многообразия. Регулированию этих вопросов в конституционном законодатель­стве отдельных стран присущи свои детали и особенности.

Субъекты федерации реализуют свою компетенцию через соб­ственные органы власти и управления. Система органов власти и управления субъектов федерации регулируется либо союзными конституциями (Индия, кроме штатов Джамму и Кашмир и Сик­ким), либо чаще конституциями этих государственных образова­ний (США, Мексика, Аргентина, ФРГ, Швейцария). Австрийская конституция устанавливает основы системы власти и управления в землях, а конституции земель содержат нормы, подробно регу­лирующие их организацию и деятельность.

Форма правления субъектов федерации, как правило, иден­тична той, что существует в центре. Например, если США явля­ются президентской республикой, то и штаты, составляющие федерацию, также организованы по модели президентской рес­публики. Другой пример — ФРГ, которая является парламентар­ной республикой. Соответственно, государственная власть в ее землях организована по тому же принципу. Однако из этого пра­вила есть исключения. Так, в федеративных государствах — мо­нархиях (Канада, Бельгия, Австралия) субъекты федерации име­ют республиканскую форму правления, а в странах, где субъек­ты федерации являются монархиями, организация центральной власти имеет республиканские признаки (Малайзия, ОАЭ).

Все государственные образования (штаты, провинции, зем­ли, кантоны), являющиеся членами союза, как правило, имеют собственные выборные законодательные органы. Эти законодатель­ные органы могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В ряде стран (Мексика, Венесуэла, Австрия, Швейцария) зако­нодательные органы всех субъектов федерации являются однопа­латными. В ФРГ все земельные парламенты — ландтаги, кроме Баварии, являются однопалатными.

Аналогичная картина и в Канаде, где двухпалатную струк­туру имеет парламент франкоязычной провинции Квебек, а пар­ламенты остальных провинций страны являются однопалатными. В США и Австралии, напротив, во всех штатах (кроме Небраски в США и Квинсленда в Австралии) образованы двухпалатные за­конодательные собрания. В Аргентине двухпалатная структура действует в 10 провинциях из 22, а в Индии — в 5 штатах из 22.

Обычно однопалатные законодательные органы и нижняя палата двухпалатного парламента избираются тем же способом, что и федеральный парламент. Но в некоторых федерациях (на­пример, в США, Канаде, ФРГ) государственные образования — члены федерации сами устанавливают нормы местного избира­тельного права, которое в одних странах может быть более де­мократичным (например, с более низким возрастным цензом для пассивного избирательного права), а в других — менее демокра­тичным (например, благодаря введению ценза оседлости), чем при выборах федеральных органов.

Компетенция, внутренняя организация и процедура деятель­ности парламентов субъектов федерации в целом аналогична той, что имеет место в федеральных представительных органах. У ме­стных законодательных органов обычно есть собственные наиме­нования, так, например, в США и в Индии они именуются легис­латурами, в ФРГ и Австрии — ландтагами, в Швейцарии — кантональными собраниями и т. п. Кроме того, в Швейцарии в небольших кантонах законодательная власть осуществляется со­бираемыми ежегодно общими собраниями граждан кантона. Они именуются ландесгемайнде (нем. — земельная, краевая община). В этом случае выборный представительный орган кантона лишь под­готавливает проекты решения для этого собрания.

Органы управления субъектов федерации образуются в соот­ветствии с теми правилами, которые присущи президентским и парламентарным формам правления. В президентских республи­ках (США, Мексике, Аргентине и др.) исполнительный орган фор­мируется внепарламентским путем и не несет ответственности перед представительным органом субъекта федерации за свою деятельность. Так, в США администрацию штата возглавляет из­бираемый прямыми выборами губернатор (только в штате Мис­сисипи он избирается выборщиками), отношения которого с ле­гислатурой штата в принципе такие же, как и отношения Прези­дента с конгрессом США.

В кантонах Швейцарии правительство не несет парламент­ской ответственности перед кантональным собранием, его право­вой статус и взаимоотношения с выборным законодательным орга­ном аналогичны статусу и взаимоотношениям федерального пра­вительства с парламентом страны.

В федерациях с парламентарной формой правления (Канада, ФРГ, Австрия, Индия) исполнительный орган земли, провинции, штата формируется парламентским путем и несет перед законо­дательным органом ответственность за свою деятельность. Субъекты некоторых таких федераций имеют высшее должностное лицо, выполняющее функции главы этого государственного образова­ния (губернатор — в штатах Индии, за исключением штата Джамму и Кашмир, где он именуется президентом, лейтенант-губернатор в провинциях Канады, губернатор — в Австралии). Там же, где такое должностное лицо не предусмотрено местными конститу­циями, его функции возложены на главу правительства субъекта федерации (например, на премьер-министра в землях ФРГ).

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

Следует иметь в виду, что путем заключения взаимных дого­воров и соглашений конституционное распределение компетенции между федерацией и ее субъектами изменяться не может.

**39. Государственный режим. Соотношение государственного режима и политического режима.**

Конституционное право зарубежных стран содержит регла­ментацию третьего элемента формы государства — государствен­ного режима, хотя и в меньшем объеме, чем это имеет место в отношении первых двух элементов формы правления и формы территориально-политического устройства. Государственный ре­жим характеризует порядок деятельности государства, который складывается в результате использования различных форм, спо­собов, приемов и методов осуществления государственной власти. Знание этого элемента формы государства позволяет ответить на вопрос об источниках государственной власти, выявить действи­тельное значение тех или иных государственных институтов, оп­ределить соотношение организационно-дозволительных и прину­дительных методов в деятельности государства.

Понятие "государственный режим" появилось в науке кон­ституционного права сравнительно недавно, поэтому оно недо­статочно разработано в содержательном плане. В течение дли­тельного времени третьим элементом формы государства призна­вался политический режим. В тоталитарном государстве, где плюрализм политических интересов не признается и гражданское общество по существу отсутствует, различие между государствен­ным и политическим режимом стирается. Однако в демократичес­ком обществе с его развитой политической системой понятие "го­сударственный режим" отличается от понятия "политический ре­жим". Последнее является более емким по содержанию и отражает практику функционирования всех политических институтов, включая наряду с государством также политические партии, мас­совые общественные организации и движения и др. Изучением политических режимов занимается специальная наука — поли­тология. В этом контексте понятие "государственный режим" при­обретает самостоятельное значение. Оно изучается государство-ведческими науками и используется для характеристики форм, способов, приемов и методов деятельности самого государства, что позволяет дать функциональную характеристику государства, рассматривая его в динамике, в процессе осуществления государ­ственной власти.

Понятие государственного режима

Можно дать следующее определение государственного ре­жима как элемента формы государства. Государственный ре­жим — это определенный, основанный на нормах права поря­док деятельности (функционирования) государства, который складывается как результат использования разнообразных при­емов, способов, форм и методов осуществления государственной власти.

Государственный режим — наиболее изменчивый, наиболее подвижный элемент формы государства. Тем не менее выбор тех или иных форм, методов, способов и приемов осуществления го­сударственной власти не является произвольным.- Он определяет­ся как совокупностью внешних по отношению к государству фак­торов (экономических, социальных, идеологических и других), так и внутренних факторов организации самого государства (его фор­мы правления, территориально-политического устройства, осо­бенностей построения государственного механизма и пр.).

Государственный режим отражает практику государственной деятельности, повседневного осуществления государственной вла­сти. Этот элемент формы государства наиболее чутко реагирует на изменения политической обстановки в обществе, чем объясня­ется его сравнительно слабая правовая регламентация. Тем не менее наиболее важные стороны государственного режима зак­реплены в конституциях и иных нормативных актах (источники государственной власти, принципы построения и деятельности государственного аппарата, уровень политической свободы в об­ществе). Если деятельность государства, используемые им формы и методы, избираемые приемы и способы имеют правовое обосно­вание, такой государственный режим признается легальным; он легитимен, т. е. законен в глазах граждан данного государства. Напротив, нелегитимный государственный режим одновременно является и нелегальным, поскольку он формируется и функцио­нирует вопреки действующим правовым установлениям.

**40. Признаки и виды антидемократического режима.**

Большинство исследователей используют, однако, укрупненную классификацию исходя из совокупности признаков, не зависящих от географических факторов. С этой точки зрения различаются три главные разновидности политического режима: *демократический, авторитарный и тоталитарный*.

**41. Признаки и виды демократического режима.**

*Демократический государственный режим*

Главная особенность демократического государственного ре­жима состоит в том, что формирование политической воли, лежа­щей в основе деятельности государства, идет "снизу вверх", т. е. от индивидов и гражданского общества к государственным институ­там, принимающим политические решения. Таким образом, демок­ратический государственный режим предполагает широкое и не­пременное участие народа в управлении делами государства.

Конституции абсолютного большинства зарубежных государств закрепляют принадлежность государственной власти народу: только народ признается ее носителем и обладателем. Так, в ст. 3 Конституции Франции 1958 г. говорится о том, что "национальный суверенитет принадлежит народу". Аналогичная формулировка содержится в ст. 1 Конституции Италии. Основной закон ФРГ под­черкивает, что "вся государственная власть исходит от народа" (ч. 2 ст. 20). Это означает, что любая власть должна иметь своим источником волю народа; противозаконным, антиконституционным является любая попытка узурпации власти — независимо от того, исходит ли она от определенного слоя (класса, группы) или от отдельной личности, — равно как и ее незаконное удержание.

Действия любого государственного органа, любого должнос­тного лица должно быть основано на ясно выраженной воле на­рода. Эта воля может проявляться непосредственно (прямо) на референдуме или через голосование на выборах. Она может про­являться и опосредованно — через контроль исполнительной вла­сти представительными учреждениями. Наличие демократической легитимации — обязательное условие наделения того или иного органа государства или должностного лица властными полномо­чиями. Этим объясняется, в частности, то, почему такие полномо­чия отсутствуют или сильно ограничены у глав государств в пар­ламентарных республиках и парламентарных монархиях: причи­ну следует искать в недостаточной демократической легитимации.

Идейным фундаментом демократического государственного режима является доктрина политической свободы. Она лежит в основе современной трактовки общественного и государственного договора. Отдельно взятый и суверенный индивид существует пер­вично, независимо от социальных и политических связей, а госу­дарство возникает и функционирует в результате волеизъявле­ния этих индивидов, которые вправе самостоятельно распоря­жаться своей изначальной свободой и добровольно соглашаться на ее ограничение. Демократический государственный режим уста­навливается именно теми, кто ему потом подчиняется. Задача го­сударственной власти при таком режиме состоит в том, чтобы согласовать принцип индивидуальной свободы со свободой всего народа, выступающего в лице государства в качестве единого коллектива.

В правовом плане свобода понимается и реализуется как не­зависимость личности в ее убеждениях и действиях от давления извне. Здесь следует иметь в виду, что в данном случае речь идет о конкретных носителях такого давления (государственных орга­нах, должностных лицах), а не об общих обстоятельствах (тяже­лое экономическое положение, отсутствие работы и т. п.). Граж­данин в демократическом обществе самостоятельно формулирует мотивы своего поведения, а не получает предписания или указа­ния от внешней власти, будь то власть государства, партии или иной организации.

Принцип индивидуальной свободы материализуется в праве и свободе участия гражданина в определении общественного и государственного строя. Для того чтобы сделать такое участие реальным, государство устанавливает, обеспечивает и гаранти­рует основные права и свободы граждан, в том числе избиратель­ное право, право доступа к государственным должностям, свобо­ду мнений и убеждений (включая свободу печати и информации), свободу собраний и объединений.

Содержание демократической общей воли, которая форми­руется путем свободного участия граждан, не является постоян­ным и отражает поиск верных решений на государственном уров­не. Нахождение таких решений невозможно без участия полити­ческих партий, которые выступают посредниками между властью и народом, способствуя формированию его политической воли. Поэтому важнейшим признаком демократического государствен­ного режима является многопартийность, наличие партий, при­держивающихся различной политической и идеологической ори­ентации, однако имеющих равные права в борьбе за участие в управлении делами государства.

К числу других признаков демократического государственно­го режима можно отнести следующие: построение государствен­ного механизма и его функционирование на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и су­дебную: существенную роль представительных учреждений, фор­мируемых на основе всеобщих выборов и наделенных реальны­ми полномочиями в осуществлении государственной власти, при­знание и последовательное проведение в работе государственного аппарата принципов конституционности и законности при со­блюдении верховенства конституции.

Демократический государственный режим может сочетаться с различными формами правления: президентской или парламен­тарной республикой, а также с парламентарной монархией. Так, несмотря на различие форм правления в ФРГ и в Италии (парла­ментарные республики), в Мексике и Аргентине (президентские республики), в Испании и Японии (парламентарные монархии), в этих странах существует демократический государственный ре­жим. Вместе с тем такой режим мало совместим с дуалистической монархией, не говоря уже об абсолютной. Следует, правда, иметь в виду, что наличие республиканской формы правления само по себе еще не является гарантией существования демократическо­го государственного режима. Коммунистические государства (КНДР, Куба) являются республиками, однако существующие там режимы никак нельзя назвать демократическими. Отсутствует этот режим и в тех республиках, которые основываются на жестких религиозных принципах (Иран).

Что касается форм государственного устройства, то пред­почтительной с точки зрения демократической организации влас­ти является федеративная форма государственного устройства.

Она присуща, например, таким демократическим государствам, как США, Швейцария, ФРГ. В то же время демократический режим может существовать и в унитарных государствах (Фран­ция). Но показательно, что процесс демократизации государствен­ного управления ведет одни государства к преобразованию из уни­тарных в федеративные (Бельгия), а другие — к формированию региональной структуры, основанной на широкой автономии вхо­дящих в это государство территориальных образований (Италия, Испания).

Исторически сложились две разновидности демократическо­го государственного режима: режим либеральной демократии и режим социальной демократии. Различия между ними кроются в характере взаимоотношений государства с обществом. Либераль­ный государственный режим сформировался в ходе буржуазных революций в ряде стран Западной Европы и Северной Америки. Для него характерно ограничение роли государства администра­тивно-полицейскими функциями, невмешательство в экономичес­кую и социальную жизнь общества. Лишенная поддержки со сто­роны государства, основная масса населения пребывала в состоя­нии экономической нужды и культурной отсталости, что не позволяло ей реально участвовать в осуществлении государствен­ной власти. Поэтому либеральный государственный режим опи­рался только на имущие слои населения, составлявшие меньшин­ство общества. Вследствие этого демократические права и свобо­ды, провозглашенные в конституции, приобретали формальный характер, что вызывало растущее отчуждение между властью и народом. Под влиянием бурных перемен в общественно-полити­ческой жизни либеральный государственный режим уступил мес­то режиму социальной демократии, что нашло отражение в кон­ституциях ряда государств, принятых после второй мировой вой­ны (Италия, ФРГ, Португалия и др.). Государственный режим социальной демократии означает, что государство в своей дея­тельности руководствуется интересами всего общества, стремит­ся повлиять на распределение экономических благ в духе принци­пов справедливости, обеспечив каждому достойное человека су­ществование. Социально ориентированное государство пользуется поддержкой со стороны общества. Растущее благосостояние ос­новной массы населения увеличивает потребность в социальной и политической стабильности, на достижение которой и направле­ны усилия государства.

**42. Парламентский и министерский государственные режимы.**

**43. Понятие и принципы избирательного права. Активное и пассивное избирательное право. Избирательные цензы. 44. Понятие и виды выборов.**

У науковій літературі термін “**вибори**” використовуються як у вузькому, так і в широкому розумінні цього слова. В першому випадку мова йде про голосування громадян, які проживають на певній території, по кандидатурах, висунутих до складу представницького органу загальнонаціонального масштабу, або місцевого самоврядування, іноді на заміщення певної посади (наприклад, президента). З цього приводу німецький деравознавець Г. Майєр говорив, що у загальнонаціональному масштабі вибори – це найбільш масовий процес, який знає право. У другому випадку під **виборами** розуміють техніку голосування, що використовується в галузі публічного і приватного права з метою визначення особи, яка буде заміщати певну посаду.

У конституційному праві вибори класифікують залежно від територіальних рамок їхнього проведення (загальнонаціональні, регіональні та місцеві) або із урахуванням виду виборного органу, або посади (парламентські, президентські, муніципальні і т. ін.). Вибори розрізняються і в залежності від способу волевиявлення виборців. Прямі вибори – найбільш розповсюджений тип голосування, передбачає безпосереднє вираження виборцями власного ставлення до висунутих кандидатур. Непрямі вибори – це такі, при яких між виборцями і кандидатами на заміщення посад існує проміжна ланка, що опосередковує волю виборців (наприклад, на виборах президента США виборці обирають колегію вибірників, яка збирається тільки один раз із єдиною метою – визначити особу, яка стане главою держави).

Отже, **конституційно-правовий інститут виборів** – це сукупність правових норм, які регулюють процес обрання кандидатів до представницьких органів і на виборні посади. До предмета його регулювання відносять: основні принципи виборчого права; вимоги, що пред’являються до виборців і кандидатів на виборні посади; порядок формування та діяльності органів, які безпосередньо здійснюють організацію і проведення виборів; статус суб’єктів виборчого процесу – громадян та їх об’єднань; процедура виборчої кампанії і голосування; порядок визначення результатів виборів; способи оскарження порушень у ході виборчої кампанії і голосування та опротестування (оскарження) результатів виборів.

У кожній країні інститут виборів регулюється численними правовими актами. Певне уявлення про джерела виборчого права можна мати, ознайомившись із їх класифікацією, яку дав коста-риканський учений Р.Х.Валлє. Він виділяє писані норми, до яких відносить конституцію, міжнародні договори, закони і акти, що мають силу закону, регламентарні акти (палат парламентів) і статути політичних партій, а також неписані норми, які включають загальні принципи права, звичаї та тлумачення норм про вибори Верховним трибуналом виборів (курсив – А.Г.).

Перш за все, звернемо увагу на те, що чимало питань, які стосуються виборів, регулюються на конституційному рівні. Якщо у конституціях, прийнятих до Другої світової війни, виборчі норми вміщувалися, як правило, у розділах, присвячених правам і свободам громадян, а також вищим органам держави (наприклад, Конституція Норвегії 1814 р. містить згадані норми у розділі “С. Права громадян і законодавча влада”; Конституція Австрії 1920 р. і Конституція Ірландії 1937 р. – у розділах, присвячених парламенту і президенту), то у повоєнних Основних законах ряду держав (наприклад, Туркменістану 1992 р., Узбекистану 1992 р.) є спеціальні розділи. Новою тенденцією є і розширення предмета конституційного регулювання: у новітніх конституціях усе частіше закріплюються спосіб визначення результатів голосування (наприклад, ч. 2 ст. 60 Конституції Естонії; п.5 ст. 50 Конституції Люксембургу), підстави не тільки невиборності, а й несумісності посад (наприклад, п. 2 ст. 30; п. 1 ст. 51 Конституції Греції; п. 1 ст. 68 Конституції Болгарії; п. 1 ст. 67 Конституції Іспанії; ч.4 ст. 63 Конституції Македонії та ін.).

У конституціях більшості зарубіжних країн спеціально застерігається регламентація інституту виборів (ст. 26 Конституції Австрії, ст. 10 Конституції Болгарії, ст. 31 Конституції Данії). До того ж в Іспанії (ст. 81 Конституції) і Молдові (ст. 61 Конституції) порядок загальних виборів регламентується органічним законом, а в Киргизстані (ст. 54 Конституції) навіть конституційним законом. В окремих державах (Аргентина, Бельгія, Єгипет, Камерун, Мадагаскар, Філіппіни, Франція) для цього приймаються **виборчі кодекси** – це комплексні акти, в яких міститься основна маса норм даного інституту. Звісно, і вони не є вичерпними. Зійшлемося на такому прикладі. У Франції паралельно із Виборчим кодексом діють закон від 6 листопада 1962 р. і декрет від 14 березня 1964 р., які стосуються порядку обрання президента країни; Закон від 7 липня 1977 р., присвячений виборам представників Франції до Європарламенту, закони від 30 грудня 1985 р. і 15 січня 1990 р., пов’язані з фінансуванням виборчих кампаній і політичних партій. У ряді держав джерелами виборчого права є також судові прецеденти, акти тлумачення права, звичаї.

З цього випливає, що не всі виборчі права громадян зафіксовані в Конституції. Пояснення полягає у тому, що в Основному законі фіксуються тільки фундаментальні основні права громадян, інші ж права мають бути передбачені у спеціальних виборчих законах. Це означає, що потрібно розрізняти основні виборчі права, тобто ті, що передбачені Конституцією, та решта виборчих прав. Спочатку ми зупинимося на основних виборчих правах, аналіз інших же буде зроблено при розгляді виборчого процесу.

Традиційно знаходять конституційне відображення і, безумовно, аналізуються у наукових працях два основних права: право обирати, яке іменується ще **активним виборчим** **правом**; і право бути обраним, яке прийнято називати **пасивним виборчим правом**. У тісному взаємозв’язку з цими правами конституції окремих зарубіжних країн передбачали і передбачають ще одне основне право – право відкликання, тобто законодавче закріплення можливості дострокового відкликання депутатів, які не виправдали довіру виборців. Останнє право існує в КНР (ст. 77 Конституції), у СРВ (ст. 7 Конституції має такий припис: “Депутати Національних Зборів відкликаються виборцями або Національними зборами; депутати Народних Рад відкликаються виборцями або Народними Радами, якщо втратили довіру народу, стали негіднії її”); в Індонезії окремі політичні партії мають право відкликати своїх членів із парламенту; у Ліхтенштейні – депутат може бути відкликаний групою своїх виборців.

У багатьох конституціях зарубіжних країн закріплюються **принципи виборчого права** – основні вихідні положення, що покладені в основу регламентації даного інституту.

Насамперед, конституції переважної більшості країн проголошують принцип загальності виборів. Французький учений М. Дюверже дає таке визначення загального виборчого права: “Суворо юридично загальне виборче право – це таке виборче право, яке не обмежене ніякими умовами, пов’язаними з майном, або здібностями. Це не означає, що всі члени нації мають право голосу”. Загальність виборчого права передбачає, з одного боку, надання можливості брати участь у голосуванні всім громадянам держави, відсутність у законодавстві спеціальних вимог, які обмежують участь у виборах будь-яких груп населення (за статевим, професійним, політичним, моральним цензом, цензами осілості та письменності). З іншого боку, виборець повинен приймати виважені рішення, тому виправдане виключення зі складу виборчого корпусу осіб, які не досягли певного віку (як правило, 18 років) і недієздатних. Фактично це означає, що у виборах бере участь т. зв. “**виборчий корпус**” - сукупність громадян, які володіють за законом правом голосу. Адже виборче право мають навіть не всі громадяни даної країни. Не беруть участь у виборах громадяни – діти (що не досягли виборчого віку), божевільні, (це повинно бути визнано ухвалою суду). У багатьох країнах тимчасово не здійснюють свої виборчі права особи, які знаходяться під вартою за вироком суду. В окремих державах не голосують особи, засуджені судом до тюремного ув’язнення на строк більше року. Не голосують пери у Великобританії, а в ряді країн – солдати (наприклад, Туреччина). Позбавлення виборчих прав може бути здійснено судом, зокрема за злісне банкрутство, шахрайство на виборах, за систематичне ухилення від участі у виборах у тих країнах, де закон передбачає обов’язкове голосування (наприклад, Італія).

У цілому спостерігається тенденція розширення виборчого корпусу. Найбільш суттєво вплинув на цей процес зниження виборчого віку, яке отримало законодавче закріплення після Другої світової війни (в Австрії, Австралії, Бельгії, Великобританії, Греції, Італії, Канаді, Нідерландах, Фінляндії, Франції, ФРН, США та ін.). У більшості країн світу активне виборче право набувають громадяни, які досягли 18 років. У Бразилії, Ірані, на Кубі та в Нікарагуа – з 16 років, хоча в деяких країнах вимагається досягнення 20 р. (Марокко), 21 рік (Латвія). В ряді країн виборче право надано громадянам, які проживають за кордоном (Росія, ФРН, Швейцарія та ін.). Іноземці, якщо вони постійно проживають у країні і сплачують податки, можуть володіти активним і пасивним виборчим правом у Данії, Нідерландах, Швеції. Громадяни держав членів Європейського Союзу можуть голосувати на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні проживання в рамках ЄС.

Важливим принципом виборчого права, закріпленим у конституціях більшості країн, є принцип рівності, тобто “формальної рівності”. Це означає, що, по-перше, кожному виборцю надається рівна кількість голосів (один виборець – один голос, але може бути 2: на виборах до Бундестагу в ФРН один голос віддається за партійний список, а другий – за конкретного кандидата по виборчому округу); по-друге, в країні існує єдиний виборчий корпус, тобто виборці не розділені на соціальні чи інші групи з різким представництвом (у КНР, наприклад, міське і сільське населення представлено в парламенті неоднаково); по-третє, депутат обирається від рівної кількості жителів або виборців, а в багатомандатних округах повинна дотримуватися пропорція мандатів і виборців на основі однієї і тієї ж квоти: по-четверте, закон висуває однакові вимоги до порядку висування кандидатів, проведення ними передвиборної агітації та визначення результатів виборів.

Фактично принцип рівності виборчого права нерідко порушується. Найбільш розповсюдженим методом його порушення є різні маніпуляції з виборчими округами, внаслідок чого штучно завищується представництво одних груп населення на шкоду інших. Робиться це, звичайно, при розбивці країни на виборчі округи. Об’єктивно це пов’язано з тим, що виборчі закони не дозволяють порушити межі адміністративно-територіальних одиниць адміністративно-територіального поділу (у противному разі при відсутності територіальних виборчих комісій вкрай утруднюється організація виборів та визначення їх результатів). І хоча виборчі закони припускають певну нерівність у чисельності населення виборчих округів у той чи інший бік (25-30 відсотків у ФРН, Литві та ін.), однак забезпечити рівність практично неможливо. Водночас порушенням цього принципу, (суб’єктивного характеру) є так звана “виборча географія” (геометрія), яка позначається в науковій літературі терміном “джерімендер” (від власного імені губернатора американського штату Массачусетс Е. Джері та англійського слова “мендер”, що перекладається як “майструвати”). Е.Джері, за допомогою “виборчої географії” забезпечив втричі більше представництво від своєї партії у законодавчому органі штату при приблизно рівній з опонентами підтримці виборців. Нові межі виборчих округів він установив без будь-якого врахування природного або традиційного поділу території, що зумовило появу округів з дивною конфігурацією. Практика “виборчої географії, або “джерімендер” існує і в наші часи. Використовуючи цей прийом, прихильники партії, що знаходяться при владі, нарізують виборчі округи так, щоб перемогти хоча б з мінімальною перевагою у більшості округів, а електорат (прихильників) іншої або інших партій зосередити із найбільшою перевагою у меншості округів. А тому утворені виборчі округи іноді набувають чудернацької форми серпа, коромисла, оскільки їх крають по-різному.

Принцип прямих виборів сьогодні безспірний у більшості демократичних держав при виборах нижніх палат парламентів і президентів і практично повсюдно – при виборах органів місцевого самоврядування. Вже згадуваний німецький дослідник Г. Майєр вбачає сутність цього принципу в тому, “що правом прийняття рішення про подання мандату володіє тільки виборець”. Це означає, що між виборцем і кандидатом на виборну посаду немає ніяких проміжних інститутів, які б опосередковували волевиявлення виборця. Звичайно, оцінка прямих виборів з точки зору їх демократизму не може мати абсолютного характеру, вона завжди залежить від багатьох конкретних обставин.

Принцип таємного голосування передбачає виключення контролю за волевиявленням виборців, створення умов для свободи вибору. Державно-правова практика зарубіжних країн виробила, а законодавство встановило чимало правил і організаційних гарантій, які в цілому забезпечують таємність виборів. Як правило, виборчі бюлетені не нумеруються (виняток – Індія, де на виборах депутатів Народної палати проводиться нумерація бюлетенів, яка дозволяє встановити, за кого голосував виборець), для заповнення бюлетенів виборцям надається спеціально обладнані кабіни або кімнати, в яких забороняється присутність сторонніх осіб. Після заповнення бюлетені опускаються у скриньку, що виключає можливість доступу до бюлетенів до закінчення голосування і початку підрахунку голосів. У США, Індії, Російській Федерації та інших країнах використовуються виборчі машини, а в Бразилії з 1998 року запроваджені електронні картки виборця. Винятки з таємних виборів припускаються тільки на користь носія самого виборчого права. Так, інвалід може звернутися по допомогу до довіреної особи.

Принцип вільних виборів має декілька аспектів. Перший аспект стосується принципу вільних виборів, відповідно до якого виборець сам вирішує: чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій мірі. Звідси випливає, що при визначенні результатів виборів не треба брати до уваги, який відсоток виборців проголосував: якщо хоч один проголосував, то вибори відбулися. Таке трактування даного принципу характерне у багатьох країнах із англосаксонською системою права. Цей принцип поєднується із добровільною реєстрацією виборців.

 Є всі підстави стверджувати, що таке довільне розуміння цього принципу в певній мірі негативно впливає на виборців. Значна частина з них, навіть із тих, хто допущений до участі в голосуванні, у день виборів не з’являється на виборчі дільниці. Неявка виборців на вибори отримала в конституційному праві назву абсентеїзму. Офіційна доктрина звинувачує абсентеїстів у нерозумінні “цінності демократичних виборів”. Проте на рівень абсентеїзму впливає чимало причин політичного й економічного характеру, дослідження яких є предметом іншої науки – політології. З метою зменшення політичного абсентеїзму в зарубіжних країнах, у першу чергу в державах Скандинавського регіону, запроваджені такі інститути, як голосування по пошті, голосування за дорученням тощо. В невеликій європейській державі Андорра застосовується заохочення для осіб, які з’явилися на голосування: видається одна пессета (монета) або склянка вина.

Водночас у ряді країн передбачається обов’язковий вотум, тобто юридичний обов’язок виборців брати участь у голосуванні. Так, ст. 48 Конституції Італії містить норму, згідно з якою голосування є “громадським обов’язком”. В Аргентині виборець, який не з’явився на вибори, не тільки може бути оштрафованим, але й позбавляється можливості протягом трьох років обіймати державні посади. У Греції та Туреччині виборцю, який не брав участь у голосуванні, загрожує навіть позбавлення волі.

Зовсім в іншому ракурсі розглядається вимога вільних виборів у державознавчій науці ФРН. У німецькому конституційному праві ця вимога насамперед асоціюється із вільною реалізацією волі виборців під час виборів. Це питання розглядається під кутом зору спроб впливу на волевиявлення виборців: а) державного і недержавного; б) офіційного і неофіційного. Федеральний Конституційний суд визнав за необхідне, щоб офіційні установи утрималися від впливу на виборців. Вирішальним критерієм тут є використання державних коштів. Крім того, Уряду рекомендується не проводити ніякої роботи з громадськістю за 2-3 місяці до виборів, щоб не спровокувати правові розгляди під час кожних наступних виборів. Ще важче, як показує практика, встановити критерії неприпустимого впливу з неофіційного боку (партій, профспілок, промислових союзів, окремих промислово-фінансових структур і навіть фізичних осіб, засобів масової інформації тощо).

Законодавство і суди в зарубіжних країнах залишають відкритим питання: чи є невеликі передвиборні внески на користь партій і кандидата неприпустимим впливом на результати виборів? Нерідко і засобам масової інформації не забороняється займати односторонню позицію в передвиборній боротьбі. З юридичної точки зору ці діяння “можна було б розглядати як порушення” свободи виборів.

Развитие избирательного права шло через преодоление цен­зовых ограничений избирателей путем либерализации цензового барьера и прямой отмены целого ряда цензов в качестве вынуж­денной уступки в результате политической борьбы и дальнейшей демократизации избирательного права. Цензы, т. е. установленные законом обязательные условия, которым должен отвечать граж­данин, претендующий на получение права голоса, вводятся с це­лью легального лишения определенной части населения избира­тельных прав. Цензы в той или иной степени искажают основные принципы избирательного права, поскольку ставят потенциаль­ных избирателей в неравные положения и тем самым легально сужают избирательный корпус.

В современный период большинство цензов избирательного права не действует или значительно сокращено. Отмена суще­ствовавших в течение длительного исторического периода цензо­вых барьеров для избирателей была вызвана еще и тем обстоя­тельством, что цензы в своей основе носят откровенно недемок­ратический имущественный характер.

Одним из старейших и распространенным длительное время цензом был прямой имущественный ценз, который отстранял от участия в голосовании лиц, не обладавших определенным имуще­ством в форме недвижимости, денежном выражении, в форме уплаты определенной суммы налога и т. д. В ряде штатов США, например, до 1964 г. действовало требование об уплате избира­тельного налога с голосующих. Прямой имущественный ценз но­сил совершенно недемократический характер, поэтому его суще­ствование стало противоречить основам всеобщего избирательно­го права. В настоящее время прямой имущественный ценз в развитых странах практически не встречается.

В течение длительного времени избирательное право явля­лось привилегией только мужского населения. Достаточно сказать, что до 1917 г. женщины имели активное избирательное право лишь в нескольких странах — Австралии, Дании, Исландии, Но­вой Зеландии, Норвегии. Официальная трактовка этого ценза объяс­нялась широко распространенным мнением, что уделом женщи­ны всегда должна быть рутина домашнего хозяйства (известное сочетание трех "К" — Ктгспе, Киспе, Ктёег.) Такое устоявшееся в общественном сознании мнение о роли женщины в обществе долго препятствовало вовлечению женщин в политический про­цесс. Однако по мере развития политических изменений в мире, роста политического самосознания женского населения, его втя­гивания в общественно-экономическую жизнь и активизации борьбы прогрессивных сил женщинам предоставлялось право голоса (Ве­ликобритания — 1918 г., США — 1920 г., Франция — 1944 г., Италия и Япония — 1945 г. и т. д.). Женское население Швейцарии получило право голоса только в 1971 году. До сих пор лишены права голоса женщины в некоторых мусульманских странах. В от­дельных странах для женщин на выборах были установлены осо­бые ограничения, не существовавшие для мужчин. По мере пре­доставления женщинам избирательных прав их роль в обществен­но-политической жизни возрастает. Однако в ряде стран с сильным влиянием религии женское население отдает на выборах свои го­лоса религиозно-консервативным, а иногда даже откровенно ан­тидемократическим партиям.

В течение длительного периода времени действовал высокий возрастной ценз, как правило, 21—23 года. Этот ценз отстранял от участия в образовании представительных органов миллионы граждан обоего пола. Официальная трактовка существования это­го ценза сводилась к тому, что якобы только по достижении ука­занного возраста гражданин в состоянии правильно понять и дос­тойно оценить всю значимость его действия (т. е. голосования) не только для него самого, но также и для общества. В действитель­ности, путем введения высокого возрастного ценза исключались из политической жизни миллионы юношей и девушек, т. е. наибо­лее активная, целеустремленная, а в связи с массовой безработи­цей среди молодежи наиболее критически настроенная часть об­щества. По мере роста массового молодежного и студенческого движения, подкрепленного требованиями демократической обще­ственности, в 70-е годы многие страны вынуждены быгли пойти на снижение возрастного ценза до 18 лет: Великобритания и ФРГ — в 1970 г., США — в 1971 г., Франция — в 1974 г., Италия — в 1975 г. и т. д. В настоящее время практически абсолютное боль­шинство развитых стран предоставляют гражданам право голоса с 18 лет. В Бразилии, Никарагуа, на Кубе и в Иране право голоса предоставлено гражданам с 16 лет.

Прямым продолжением имущественного ценза является дей­ствующий по настоящее время в ряде стран ценз грамотности, который особенно ощутимо сказывается на интересах избирате­лей в развивающихся странах, где процент неграмотного населе­ния еще очень велик. В соответствии с данным цензом от избира­теля требуется уметь читать и писать на государственном языке. Официальным предлогом для лишения неграмотных права голоса является утверждение о том, что голос грамотного человека аб­солютно независим, а неграмотный человек вынужден был бы об­ращаться к посторонним лицам при оформлении избирательного бюллетеня и, таким образом, поневоле испытывал бы на себе чье-то политическое влияние. Такая аргументация представляется по меньшей мере несерьезной, особенно принимая во внимание прак­тику проведения выборов в ряде стран, когда даже на грамотного избирателя оказывают прямое или замаскированное давление с целью заставить его голосовать за ту или иную политическую партию. Кроме того, избирательные законы не дают расшифров­ки того, что следует понимать под "умением читать и писать", и это, как правило, передается на усмотрение чиновников, ведаю­щих проведением выборов. В последнее время в некоторых кон­ституциях этот ценз получает определенные модификации. На­пример, Конституция Эквадора 1977 г. называет голосование обя­зательным для умеющих читать и писать и факультативным для неграмотных (ст. 33). Ряд стран в соответствии с принятыми в пос­леднее время конституциями предоставляют неграмотным право голоса. Например, в Перу на первых после принятия новой кон­ституции всеобщих выборах в 1980 году, впервые в истории стра­ны к избирательным урнам были допущены неграмотные — их оказалось 857 тыс. человек.

Одним из распространенных правовых средств, исключаю­щих из политической жизни потенциальных избирателей, являет­ся ценз оседлости. Он включает в себя требование для избирате­лей непрерывного проживания в одной местности в течение уста­новленного законом срока (от 1 месяца до 2 лет). Действием этого ценза лишаются права голоса сезонные рабочие, которые вынуж­дены менять место жительства в поисках временной работы. В эту категорию автоматически попадают лица, вынужденные по тем или иным причинам отсутствовать во время выборов в своем му­ниципалитете. Часто заинтересованные в их голосах кандидаты или политические партии по собственной инициативе и за свой счет "отлавливают" таких избирателей и доставляют их из раз­личных районов страны в тот избирательный округ, где они име­ют право проголосовать. Это одна из форм открытого подкупа избирателей. Подобная категория избирателей получила в некото­рых странах наименование "летающих избирателей".

**45. Понятие избирательной системы. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы.**

**Виборча система** (у вузькому розумінні слова) – *це сукупність установлених законом правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування.* Водночас треба мати на увазі, що запровадження тієї чи іншої виборчої системи – це не юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві.

Історично першою виборчою системою стала *мажоритарна система*, в основу якої покладено принцип більшості (франц. majoritaire - більшість): обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів. Розрізняють три основні види мажоритарної системи: *абсолютної*, *відносної* та *кваліфікованої більшості*. При застосуванні мажоритарної системи більшості для обрання вимагається абсолютна більшість поданих в окрузі голосів (50 % + 1). При цій системі встановлюється нижній поріг участі виборців у голосуванні; якщо він не досягнутий, вибори вважаються недійсними, або такими, що не відбулися. Зішлемося на один приклад. Французький Виборчий кодекс стосовно виборів депутатів Національної асамблеї встановлює такі норми: “Ніхто не може бути обраний у першому турі, якщо не отримав: 1) абсолютної більшості поданих голосів; 2) кількості голосів рівної четвертої частини від кількості усіх внесених до списків виборців. На випадок рівності голосів обраним вважається старший за віком кандидат”.

У 43 державах світу використовується мажоритарна система відносної більшості (Великобританія, Індія, США та ін.). При цьому різновидові обраним вважається той кандидат (або список кандидатів), який отримав голосів більше, ніж кожний з його опонентів окремо, навіть якщо він набрав менше половини. Цю систему інколи називають “хто перший прийшов – той і переміг”.

Досить рідкісним різновидом є мажоритарна система кваліфікованої більшості, відповідно до якої кандидат повинен отримати встановлену в законі кількість голосів. Так, кандидату на посаду Президента Коста-Рики необхідно набрати 40% (+ 1 голос) виборців (ст. 138 Конституції).

У спеціальній літературі цілком слушно підкреслюється думка про те, що мажоритарна система має ряд переваг. Зокрема, вона завжди результативна і проста при застосуванні. Позитивом цієї системи є і те, що вона дозволяє формувати стабільний уряд, а це має чимале значення для управління країною. Водночас вона забезпечує серйозні переваги тільки великим партіям у парламенті і не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві, відповідно політичних сил, які вони представляють.

Уже на світанку становлення конституційного ладу стали висуватися ідеї пропорційного представництва політичних об’єднань, при якому кількість мандатів, отриманих таким об’єднанням, відповідає кількості поданих за його кандидатів голосів. Такі ідеї висловив у 1793 р. відомий діяч Великої французької революції Луї Сен-Жюст, а в 40-х роках XIX ст. проекти пропорційних виборів запропонували американець Томас Джільпін і швейцарець Віктор Консідеран. Пропорційна система вперше була застосована в 1888 р. – у Сербії та Бельгії в 1889 р. На початку ХХ ст. нараховувалися 152 різновиди. В наш час вона існує більше ніж у 60 країнах, зокрема в Австрії, Бельгії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Швейцарії.

Для пропорційних систем найбільш характерними рисами є:

створення більш великих округів, від кожного з яких обирається декілька депутатів (в ідеальному випадку вся країна перетворюється в єдиний виборчий округ: так обирається Кнессет – парламент Ізраїлю);

вибори є суворо партійними (кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади);

використання виборчої квоти (виборчого метра), тобто найменшої кількості голосів, необхідних для обрання одного кандидата. Визначається вона по-різному. Зокрема, ще у 1855 р. англійський адвокат Томас Хер (Hare) запропонував квоту, яка визначається за формулою: Q = x : y, де Q – це квота, х – кількість поданих голосів і у – кількість мандатів, які належать розподілу. Після того, як квота визначена, кількість голосів, зібраних кожною партією, поділяється на цю квоту, і отримані від цього поділу цілісні числа показують, скільки мандатів належить тій чи іншій партії. Використання квоти Т.Хера характерне для Угорщини, Румунії, Естонії.

У ФРН, Швеції та деяких інших країнах застосовується запропонований бельгійським математиком В. д’Ондтом “метод найбільшої середньої”. Передбачається, що голоси, подані за кожний партійний список, послідовно діляться на ряд чисел 1,2,3,4,5,6 і т.д., отримані результати розподіляються по спадній – від більшого до меншого строго по порядку. Те часткове, яке посідає у цьому ряду спадних чисел порядкове місце, що дорівнює числу депутатів, які підлягають обранню від даного округу, і буде квотою.

Практика розвинутих демократичних країн засвідчує, що для того, щоб пропорційна система виявила себе досить ефективно, необхідні, з одного боку, багатопартійність, що склалась, а з іншого – відсутність поляризації політичних сил. Намагання знизити негативний ефект недоліків тієї чи іншої виборчої системи призвело до виникнення змішаних виборчих систем (застосовують їх, зокрема, в Албанії, Грузії, Італії, Греції, Мексиці, Росії, Угорщині та інших країнах). При цьому звернемо увагу на те, що поняття “змішана виборча система” можна тлумачити в широкому та вузькому розумінні цього слова.

У першому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні парламенту (палати) різних виборчих систем (згідно з Конституцією Мексики, Палата депутатів складається з 300 депутатів, які обираються за мажоритарною системою відносної більшості, а також і з 100 депутатів, які обираються за системою пропорційного представництва).

Змішана виборча система у вузькому розумінні означає схрещування елементів як пропорційної, так і мажоритарної системи (у ФРН на виборах до Бундестагу, в Італії – до Палати депутатів). В Італії для обрання депутатів нижньої палати парламенту країна поділяється на певну кількість територіальних підрозділів. Кількість мандатів, які виділяються їм, установлюється на основі відомостей останнього перепису населення. У кожному територіальному підрозділі 75 % місць заміщаються в одномандатних округах шляхом застосування мажоритарної системи відносної більшості, а 25 % - на основі суперництва партійних списків за пропорційною системою.

Підсумовуючи сказане, можна констатувати, що навіть у країнах розвинутої демократії виникають проблеми, пов’язані із забезпеченням можливостей для реального суперництва політичних партій, гарантій прав конкретних кандидатів, виключенням фальсифікації результатів голосування і тиску на виборців.

**46. Понятие и виды референдумов. Предмет референдума. Формула референдума. Народная законодательная инициатива.**

**Рефе­рендум** можна визначити як форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті виборчим корпусом конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування.

Зазначимо, що референдум не є універсальним інститутом. У Нідерландах, наприклад, він не використовувався жодного разу, тільки в окремих випадках зверталися до нього у Бельгії та Великобританії. Не використовується референдум у багатьох країнах мусульманського фундаменталізму. Водночас тільки у ХХ столітті (станом на 1987 р.) проведено значну кількість загальнонаціональних референдумів: у Європі – 101, в Африці і на Середньому Сході – 54, в Азії – 18, в Америці – 25, в Австралії та Океанії – 45. Крім того, за період з 1987 по 1990 р. референдуми проводилися у 21 країні, на ці референдуми були винесені 74 питання.

Інституціалізація референдумів у конституційному праві зарубіжних країн має тривалу історію. Зокрема, в Австралії, США та Швейцарії конституювання референдумів відбулося після широкого використання цієї форми безпосередньої демократії в цих країнах як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Після успішної апробації референдуми були закріплені в Конституції Швейцарії 1874 р., Конституції Австралії 1900 р., а також у конституціях окремих штатів США. У період між двома світовими війнами референдуми закріпили конституції багатьох держав Європи, зокрема Австрії, Ірландії. Після Другої світової війни інститут референдуму був закріплений у конституційних актах більшості країн світу. Так, механізм організації та проведення референдумів закріпили конституції Болгарії 1991 р.(ст. 10, 98, 102); Македонії 1991 р. (ст. 2, 68); Словенії 1991 р. (90, 170); Угорщини 1989 р. (ст. 19); Азербайджану 1995 р. (ст. 2, 193); Казахстану 1995 р. (3, 91), Таджикистану 1994 р.(ст. 98), Естонії 1992 р. (ст. 56, 105 163) та ін.

Детальна інституціалізація референдумів у Іспанії визначена в органічному законі від 18 січня 1982 р. “Про регулювання різноманітних видів референдуму”; в ФРН – у законі “Про процедуру референдуму, народної ініціативи і народного опитування, що проводяться згідно зі ст. 29 абзац 6 Основного Закону” від 29 липня 1979 р. та у “Положенні про об’єднання Німеччини” від 31 серпня 1990 р. Іноді ці питання регулюються і підзаконними актами, наприклад, у Франції – ордонансами уряду; в Аргентині – указом президента.

Як інститут конституційного права, **конституційно-правовий інститут референдуму** – це сукупність юридичних норм, які регулюють місце цього інституту в системі форм безпосередньої демократії, порядок його організації та проведення, а також правові наслідки реалізації його положень.

Передусім, у конституціях переважної більшості сучасних держав референдум (плебісцит) найчастіше визначається як спосіб здійснення народного суверенітету. Так, ст. 3 Конституції Франції 1958 р. містить такий припис: “Національний суверенітет належить народові, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму” (курсив наш–А.Г.). Бразильська конституція 1988 р. у ст. 14 серед способів здійснення народного суверенітету називає і референдум, і плебісцит. Конституція Литви 1992 р. у ст. 4 фіксує положення, згідно з яким “вищу суверенну волю народ здійснює безпосередньо або через своїх представників, обраних демократичним шляхом, а у ч. 1 ст. 9 вказує, що “найважливіші питання життя держави й народу вирішуються шляхом референдуму”. Аналогічні положення є в конституціях Польщі 1997 р. (п. 2 ст. 4); Болгарії 1991 р. (п. 2 ст. 1); Македонії 1991 р. (ч. 2 ст. 2); Молдови 1994 р. (п. 2,3 ст. 3) та ін.

У законодавстві багатьох держав установлені межі припустимого використання інституту референдуму. В Росії на референдум не можуть бути винесені питання, пов’язані зі зміною статусу суб’єктів федерації; достроковим припиненням повноважень парламенту, президента; прийняттям федерального бюджету та внесення змін до законів про податки і збори; амністією та помилуванням (ч. 2 ст. 3 федерального конституційного Закону “Про референдум Російської Федерації”). В Іспанії референдум не проводиться в період дії надзвичайного або воєнного стану. А в Словаччині, згідно з п. 2 ст. 99 Конституції, референдум з того самого питання може проводитися повторно не раніше ніж через три роки після проведення попереднього референдуму.

В конституційній доктрині зарубіжних країн використовуються різні підстави для класифікації даного інституту безпосередньої демократії. Тут ми віддаємо перевагу класифікації, запропонованій італійським ученим П. Біскаретті ді Руффіа, який виділяє конституційні, законодавчі, міжнародно-правові та адміністративні референдуми.

Конституційний референдум – це такий вид, який передбачає голосування виборців з питань прийняття проекту нової конституції або конституційної реформи, або внесення поправок до діючого Основного Закону. Наприклад, проведення конституційного референдуму передбачено ст. 89 Конституції Франції ст. ст. 166, 167,168 Конституції Іспанії (для часткових змін Основного Закону необхідно, щоб проект конституційної реформи був схвалений більшістю у 3/5 голосів у кожній палаті Генеральних кортесів; а для повного перегляду Конституції цей проект повинен бути схвалений більшістю у 2/3 голосів кожної палати двічі та складом парламенту двох скликань). У період 1989 – 1993 рр. у постсоціалістичних країнах на референдум виносилися проекти конституцій декілька десятків разів (приміром, у Білорусі, Польщі, Росії).

Предметом законодавчого референдуму може бути будь-який законопроект, або закон, який набрав чинність. Розрізняють два види законодавчого референдуму – відхиляючий, який передбачає повне або часткове скасування тексту закону (ст. 75 Конституції Італії, ч. 2 ст. 89 Конституції Швейцарії) або стверджувальний (ратифікаційний) законопроект (ст. 11 Конституції Франції).

Референдуми з міжнародно-правових питань проводяться з метою з’ясування волі виборчого корпусу при вирішенні важливих міжнародних питань. Такий вид набув широкого розповсюдження в останні десятиріччя. Так, згідно з Актом про референдум 1975 р., у Великобританії в тому ж році проведений загальнонаціональний референдум з питання членства у Європейському економічному Співтоваристві; у 1986 р. в Іспанії був проведений референдум щодо перебування країни у НАТО. Подібні референдуми передбачаються на рівні конституції і відповідно проводяться і в таких державах, як Данія, Ірландія, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція.

Щодо адміністративних референдумів, то на них розглядаються питання управлінського характеру, зокрема зміни адміністративно-територіального поділу або кордонів суб’єктів федерації (ст. 132 Конституції Італії, ст. 29 Основного закону ФРН); дострокового припинення повноважень посадових осіб (ч. 6 ст. 60 Конституції Австрії).

В особливу групу мусимо виділити такий вид, як консультативний референдум, який використовується для виявлення громадської думки з того чи іншого важливого питання державного і суспільного життя. Наприклад, у Швеції консультативні референдуми проводилися з питань заборони спиртних напоїв (1992 р.), реформи пенсійного забезпечення (1957 р.), використання ядерної енергії (1980 р.).

 В літературі виділяють і інші види референдумів у залежності від суб’єктів ініціювання (урядові, парламентські, президентські, народна або спеціальна ініціатива); обов’язко­вості та інших обставин.

Право участі в референдумі. Законодавство зарубіжних країн, як правило, фіксує положення, згідно з якими право участі в референдумах зумовлюється активним виборчим правом по виборах до нижньої палати парламенту. Аналогічний принцип діє і при місцевих референдумах. Наприклад, згідно з ч. 1 § 5 австрійського Федерального закону про народне голосування 1958 р. (в редакції 1972 р.) “право голосу мають усі осіби та жінки, які на день початку кампанії щодо проведення народного голосування (§ 2, ч. 1) володіють правом участі у виборах до Народної ради”. Ст. 94 Конституції Словаччини фіксує такий припис: “Кожний громадянин, який має право обирати членів Національної ради Словацької республіки, має право голосу у референдумі”.

Аналогічно до правил участі у виборах вирішуються в усіх зарубіжних державах і інші питання: рівності, вільної чи обов’язкової участі у референдумі, безпосереднього голосування, при таємності, а також з тими ж гарантіями, що й на виборах.

Предмет референдуму – це питання, що належать вирішенню за допомогою народного голосування. Найчастіше конституція або спеціальний закон відповідної держави встановлюють обмеження стосовно предмета референдуму. Так, згідно з ч. 2 ст. 75 Конституції Італії, на референдум не виносяться закони про податки й бюджет, про амністію та помилування, про повноваження та ратифікацію міжнародних договорів, ще одним прикладом обмеженого підходу до предмету референдуму є положення Конституції Данії 1953 р. У ч. 6 її § 42 міститься досить широкий перелік питань, які не можуть бути предметом референдуму (фінансово-бюджетні, надання громадянства, статус монарха тощо).

Угорський Закон LXV 1990 р. про місцеве самоврядування передбачає, що місцеві референдуми в обов’язковому порядку проводяться з таких питань: а) про об’єднання та роз’єднання громад; б) про утворення нової громади; в) про створення спільного представницького органу та про його поділ; г) з питань, які визначені самоврядною постановою. Водночас не можуть бути винесені на місцевий референдум питання: а) про бюджет; б) про місцеві податки; в) кадрові.

Ініціатива та призначення референдуму. Ініціатива референдуму належить деяким вищим органам держави (у Франції - президенту), певній кількості депутатів парламенту (в Угорщині – 50 депутатів), установленій законом кількості громадян (в Італії – 500 тис. підписів виборців) тощо. Місцеві референдуми проводяться, як правило, за ініціативою місцевих представницьких органів або групи виборців (у Білорусі – 10 % виборців даної території).

Наведемо деякі приклади конституційного й законодавчого регулювання порядку призначення референдуму. Так, п. 5 ст. 19 Конституції Угорщини має таке формулювання: “Національною Асамблеєю може бути призначений всенародний референдум. Прийняття закону про всенародний референдум вимагає двох третин голосів представників Національної Асамблеї”. Конституція Словаччини ще докладніше регламентує це питання. У ст. 95 вона проголошує, що референдум оголошується президентом на вимогу не менш як 350 тисяч громадян або за рішенням Національної Ради не пізніше ніж через 30 днів після подання вимоги громадян або рішення Національної Ради. А п. 1 ст. 96 додає, що пропозиції щодо прийняття рішення Національною Радою про проведення референдуму можуть подавати члени Національної Ради або Уряду.

Ініціатор вносить також пропозицію про формулювання питання, що виноситься на референдум, тобто формулу референдуму. Як правило, на референдум виносяться питання (іноді декілька), які передбачають позитивну (“так”) або негативну (“ні”) відповідь виборця.

Організація референдуму аналогічна організації виборів. Відмінність полягає в тому, що, по-перше, результати референдуму можуть бути визначені тільки на основі принципів мажоритаризму; по-друге, при референдумі виборчі округи не потрібні. Наприклад, ст. 11 згадуваного іспанського органічного закону прямо передбачає, що організація референдуму має бути підпорядкована загальному виборчому режиму.

Визначення результатів референдуму. Референдум визнається таким, що відбувся, якщо в ньому брали участь більшість зареєстрованих виборців, а рішення вважається прийнятим, якщо більшість з них (50 % + 1) позитивно відповіли на поставлене питання. Так, ч. 2 ст. 73 Конституції Македонії передбачає, що рішення на референдумі вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів виборців за умови, що більше половини їх загальної кількості брала участь у голосуванні. Водночас Конституція Намібії 1990 р. передбачає в п. “в” ч. 3 ст. 132, що конституційна поправка може бути схвалена на референдумі, тільки у разі якщо буде підтримана 2/3 від загальної кількості поданих голосів.

Правові наслідки референдуму. В конституціях і поточному законодавстві зарубіжних країн важко знайти відповіді на це запитання. У Конституції Словаччини з цього приводу зафіксовані такі норми. відповідно до п. 2 ст. 98 пропозиції, схвалені референдумом, обнародуються Національною Радою і стають законом. А згідно п. 1. ст. 99 цієї ж конституції, результати референдуму можуть бути частково або повністю анульовані конституційним законом, прийнятим Національною Радою через три роки після того, як рішення набуло чинності. Югославський дослідник М. Йовичич, який дослідив це питання, наводить у одній із праць лише два приклади конституційного вирішення даної проблеми (Перший – Конституція німецької землі Бремен, і другий – Конституційний закон ФНРЮ про союзні органи влади 1953 р. (нині не діє  – А.Г.).

Звичайно, референдум є загальновизнаною і перспективною формою безпосередньої демократії, яка забезпечує народу відповідної країни безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань державного і суспільного життя. Але до підготовки та проведення референдумів потрібно ставитися з усією відповідальністю усім суб’єктам конституційно-правових відносин. Інколи мають місце факти (наприклад, у 1996 р. у Польщі при проведенні референдуму з питань загальної приватизації), коли референдуми готуються недбало. Мабуть, не випадково проведені у цій же країні у 1993 р. соціологічні дослідження показали, що у поляків потреба участі в управлінні є невисока: 86 % респондентів віддають перевагу, щоб ними лише управляли, ніж управляти самим.

Другим інститутом безпосередньої демократії є **народна** **законодавча ініціатива**. У даний час цей інститут передбачається на національному рівні на Філіппінах, а на регіональному – в Італії, США та у Швейцарії.

**Народна законодавча ініціатива** – це право певної групи виборців запропонувати проект закону, який підлягає обов’язковому розгляду парламентом. Звичайно, парламент має право прийняти будь-яку ухвалу: погодитися з ним, внести до нього поправки або відхилити його. Законодавство встановлює, що для внесення проекту закону потрібно зібрати певну кількість підписів (у Швейцарії – 50 тис. підписів, в Іспанії – 500 тис., у Бразилії – 1 % від загальної кількості виборців, у Колумбії – 5 %).

Безумовно, найчастіше використовується цей інститут у Швейцарії. Так, за період з 1891 по 1994 р. на федеральному рівні представлено 198 народних ініціатив; з них 64 були відкликані, а по 116 проведено голосування, в результаті чого 12 ініціатив були схвалені і 104 – відхилені.

Народна законодавча ініціатива застосовується рідко і є малоефективною. Так, в Італії з 1947 р. у такому порядку був прийнятий тільки один закон.

**47. Возникновение и развитие парламента. Парламент и парламентаризм.**

Інститут представницької влади, який виконує одночасно і законодавчі функції, посідає важливе місце у конституційному механізмі будь-якої держави. Винятком є держави, в яких такі установи мають тільки дорадчий характер, або формально засновані, але розпушені та не функціонують. Оскільки законотворчість – не єдина, хоча й основна функція цих представницьких органів, для їх позначення вживають інше збірне найменування – парламент. Станом на 15 квітня 1998 р. парламенти існували у 179 незалежних державах.

Офіційно для позначення вищих органів представницької й законодавчої влади застосовуються різноманітні назви у країнах світу, зокрема: “Парламент” – у 40 державах (Великобританія, Канада, Румунія та ін.); “Народна (Національна) асамблея” – у 37 (Болгарія, Єгипет та ін.); “Федеральні збори” – в 3 (Російська Федерація, Швейцарія, Коморські Острови; “Державні збори” – в 4 (Естонія, Угорщина та ін.); “Верховна (національна) Рада” – у 14 (Словаччина, Україна та ін.); “Палата депутатів (або представників)” – в 11 (Мальта, Марокко та ін.); “Конгрес” – у 16 (США, Аргентина та ін.); в державі Маршаллові Острови – “Сенат”. У 19 державах назви є індивідуальними: “Сабор” (Хорватія); “Фолькетинг” (Данія); “Едускунта” (Фінляндія); “Альтинг” (Ісландія); “Кнесет” (Ізраїль); “Ландтаг” (Ліхтенштейн); “Генеральні кортеси” (Іспанія); “Риксдаг” (Швеція); “Генеральні штати” (Нідерланди); “Федеральна легіслатура” (Пакистан); “Стортинг” (Норвегія); “Національна законодавча рада” (Демократична Республіка Конго); “Скупщина” (Словенія); “Союзна скупщина” (Югославія); “Сейм” (Латвія, Литва); “Рада представників” (Ефіопія); “Конституційні збори” (Камбоджа).

Щодо виникнення інституту парламенту у світі, то, як указують зарубіжні автори (зокрема, француз Ф. Борелла, румун І.Мурару), “…історично неточно говорити, що Великобританія є праматір’ю парламенту; Ісландія має право на пріоритет і Польща на одночасність. Але є істиною, що вона послужила моделлю і що англійська спрямованість континентальних спостерігачів не є безпідставною”. Без установлення тут і тепер його передісторії, можна констатувати, що виникнення парламенту, як базового політико-юридичного інституту в суспільстві, організованому у державу, фактично було природною реакцією проти деспотизму та специфічної тиранії феодального абсолютизму. Крім Англії, де з самого початку, тобто з кінця ХІІІ ст., ця установа мала як становий, так і територіальний характер, в усіх інших тогочасних розвинених державах парламенти почали формуватися як справжні органи народного представництва у ході буржуазних революцій ХVIII – XVIII ст. ст. і подальшого суспільно-політичного розвитку в ХІХ – ХХ ст. ст.

За часом виникнення та становлення сучасні парламенти можна умовно поділити на чотири покоління, а саме: 1) давні (середньовічні) парламенти; 2) часів нової історії; 3) ті, що виникли після Другої світової війни; 4) новітні парламенти. До парламентів *першого покоління* небхідно віднести ті, які мають давній родовід, зокрема Альтинг Ісландії, що виник ще у 930 р. і Парламент Великобританії (кінець ХІІІ ст.). Ці інституції були і є носіями багатьох політико-державних традицій, спряли і сприяють утвердженню демократії у своїх суспільствах. Водночас ці парламенти справили і справляють позитивний вплив на становлення і розвиток парламентів світу. До *другого покоління* цілком слушно відносять парламенти, виникнення яких пов’язано з буржуазними революціями та прийняттям перших конституцій (Конгрес США, Парламент Франції, Стортинг Норвегії та ін.). У першу чергу парламентські установи США і Франції теж можуть вважатися каталізаторами становлення і розвитку парламентського будівництва: перша у становленні органів народного представництва країн Латинської Америки, друга – ряду Європейських і франкомовних держав інших континентів. І хоча ряд класичних парламентів пережили певний занепад у першій половині ХХ ст., коли у деяких країнах установилися диктаторські режими, у другій половині вони зміцнили свої позиції (Австрія, Італія, ФРН, Японія та ін.). *Третє покоління* складають парламенти, які утворилися після Другої світової війни у ряді країн Азії й Африки у зв’язку з проголошенням їх незалежності. Нарешті, четверте наймолодше покоління парламентів становлять парламенти держав з числа колишніх республік Союзу РСР та країн Східної Європи. У переважній більшості тут вищі представницькі органи знаходяться на стадії поступового перетворення у справжні органи народовладдя.

Нерідко в розмовній мові парламентом називають тільки “нижню палату”, хоча в конституційному праві, особливо в англосаксонському і в тих країнах, де воно зберегло свій вплив, поняття парламенту більш широке: до його складу входять усі вищі органи, що беруть участь у прийнятті законів. У Великобританії, наприклад, Парламент як вищий законодавчий орган складається з монарха і двох палат – Палати громад і Палати лордів. Тричленна структура парламенту існує в Австралії, Індії, Канаді, Пакистані, Ямайці та інших країнах британської Співдружності (зрозуміло, у республіках місце монарха посідає президент). Конституція Індії (ст. 79) містить припис: “Засновується Парламент Союзу, який складається з Президента і двох Палат, які іменуються відповідно Радою Штатів і Народною Палатою”. В Сієрра-Леоне за Конституцією 1991 р., парламент має інші три складові частини: “президент, спікер і члени парламенту” (ст. 73). У ряді держав парламент представляє собою двоєдину установу. В Танзанії, за Конституцією 1997 р., до його складу відносять Президента країни; Національну асамблею; у Бразилії – це дві палати. Нарешті, в деяких країнах парламент – це однопалатний представницький орган (на Кубі, в більшості країн континентальної Європи, та інших континентів, проте в Єгипті глава держави – президент розглядається як складова частина однопалатного парламенту – Національних зборів).

Як інститути державної влади парламенти за формою є постійно діючими зборами представників народу, на яких обговорюються і вирішуються найважливіші суспільні та державні справи. За змістом діяльності вони є насамперед, органами законодавчої влади. У Конституції США 1787 р. (розд. 1 ст. 1) сказано: “Всі ухвалені тут повноваження законодавчої влади надаються Конгресові…” Ця формула, звичайно ж у різних варіантах, була відтворена в конституціях більшості держав. Інші вищі органи державної влади, як правило, закони не приймають. Їхні нормативні акти іменуються інакше (наприклад, укази і декрети – закони президента, постанови і ордонанси уряду, прокламації, конституційні акти військових (тимчасових, рад тощо). Звичайно, є і винятки. В окремих країнах, поряд із вищими представницькими органами або при їх відсутності закони видають деякі інші органи: монарх в абсолютній монархії, народний консультативний конгрес в Індонезії (тільки у формі 5-річної програми розвитку), Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників (з окремих питань), постійні комісії італійського парламенту, секції парламенту в Греції (в особливих умовах).

Важливо звернути при цьому увагу на те, що крім законодавчої функції, в їх діяльності значне місце посідають й інші, зокрема представницька, установча, контрольна, бюджетно-фінансова, квазісудова, зовнішньополітична тощо. Інакше кажучи, парламент будь-якої демократичної держави поєднує в собі декілька якостей. Така комплексна характеристика органу народного представництва знаходить відповідне відображення в конституціях зарубіжних країн. Наведемо декілька конституційних визначень парламенту.

Форма правління 1974 р. Швеції (§ 4) фіксує таке: “Риксдаг є вищим представником народу. Риксдаг видає закони, приймає ухвали про державні податки і визначає порядок використання державних коштів. Риксдаг здійснює контроль за державним управлінням та адміністрацією”. Дещо інакше характеризує парламент Конституція Португалії. У ст. 150 вона визначає: “Асамблея республіки є зборами, які представляють усіх португальських громадян”. А далі у розділі 2 досить докладно подає політичну і законодавчу компетенцію, контрольні повноваження, а також її компетенцію стосовно інших органів влади. Але чи не найадекватніше визначення цього поняття дає Конституція Іспанії (ст. 66): “1. Генеральні кортеси представляють іспанський народ… 2. Генеральні кортеси здійснюють законодавчу владу держави, приймають державний бюджет, контролюють діяльність уряду, і, крім того, володіють іншими повноваженнями, передбаченими Конституцією…”

Отже, **сучасні парламенти** – це *загальнонаціональні колегіальні представницькі органи державної влади, які повністю або частково обираються народом (виборчим корпусом), діють на постійній основі, і які здійснюють у механізмі державного владування насамперед функції законотворчості, установчу, контролю за виконавчою владою, бюджетно-фінансову, зовнішньополітичну тощо.*

Важливе значення для характеристики парламенту як конституційного інституту має закріплення його правового становища у системі органів державної влади. При цьому зазначимо, що світова конституційна теорія і практика виходять із того, що правовий статус парламента зумовлений багатьма факторами, і в першу чергу особливостями історії політичних інститутів відповідної держави, її державного й суспільного ладу, проголошеними в основних законах принципами, існуючими партійними системами і соціально-економічними і політичними умовами і т.ін..

І все ж конституційний статус парламенту залежить насамперед від закріплених у конституціях основоположних принципів організації державної влади у тій чи іншій країні. У Великобританії, наприклад, в якості одного із фундаментальних проголошується принцип парламентського верховенства, і, відповідно до цього, орган народного представництва юридично виступає як джерело всієї законодавчої влади. Водночас принцип народного (національного) суверенітету зумовлює, що у кінцевому рахунку джерело влади, у тому числі законодавчої, - народ, а парламент – один із органів держави, через котрий народ здійснює свій суверенітет у формі законодавчої функції.

Зовсім по-іншому визначається конституційний статус парламенту в Конституції США 1787 р., де була уперше використана формула про народ як головне джерело законодавчої влади (в преамбулі зафіксовано: “Ми, народ Сполучених Штатів … установлюємо і запроваджуємо цю Конституцію…”).

Натомість у соціалістичних країнах марксистська концепція традиційно відкидає значення парламенту в управління державними справами, вимагаючи замінити і справді замінюючи його на практиці системою Рад. Її прихильники вважають, що в парламенті “тільки теревенять”, а в його складі при капіталізмі немає трудящих. У конституційній науці поширення набула і концепція “раціоналізованого парламентаризму” (наприклад, у Франції). Вона передбачає обмеження ролі парламенту і передавання частини законодавчих повноважень виконавчій владі. Однак навіть у країнах, які дотримуються цієї концепції, зниження ролі парламенту не є безумовним: за ним залишається останнє слово у вирішенні принципових питань. Зовсім з інших позицій заперечується значення парламенту ісламськими фундаменталістами, концепція яких побудована на ідеї халіфату. Тут замість парламенту утворюється дорадчий орган при правителеві, як, наприклад, у Саудівській Аравії за конституцією 1992 р. І хоча в більшості мусульманських країн парламент обирається, однак його роль іноді обмежується консультативними повноваженнями.

У науковій літературі цілком слушно пов’язують конституційний статус парламенту з відповідними формами державного правління, адже становище і роль вищого представницького і законодавчого органу у вирішальній мірі залежить від характеру взаємовідносин вищих органів держави. Розглядаючи під таким кутом зору конституційний статус парламентів, можна виділити чотири основні моделі.

*Першу модель* репрезентують органи народного представництва тих держав, які проголосили в якості підвалини конституційного ладу принцип парламентського правління (Великобританія, Італія, ФРН, Болгарія, Греція, Угорщина та ін.). Місце та роль парламенту у системі державних органів визначається тим, що від нього похідним є уряд, який формується і несе відповідальність перед ним. У деяких з цих країн глава держави також обирається за активною участю парламенту.

*Друга модель* конституційного статусу парламентів притаманна країнам із президентською формою правління, які заклали у підвалини організації державної влади принцип жорсткого розподілу влад (США та ні.). Існуюча тут конституційна система “стримувань і противаг” чітко відображає співвідношення трьох гілок влади.

*Третя модель* характерна для країн зі змішаною формою правління (Франція, Росія та ін.). Тут проголошується інститут парламентської відповідальності уряду, проте і президент наділяється правом розпуску парламенту.

*Четверту модель* складають парламенти “радянського зразка” (СРВ, КНР, КНДР, Куба). Тут призначення парламенту зводиться до формального схвалення, прийнятих за його межами вищими партійними органами, політичних ухвал.

Не можна віднести до жодної з указаних моделей т. зв. “консультативні” парламенти (Бахрейн, Бруней, Катар, ОАЕ), оскільки вони є тільки дорадчими установами.

Отже, сучасний парламентаризм характеризується наявністю кількох усталених видів парламентів, що різняться своїм статусом, порядком формування, структурою, функціями та іншими ознаками.

**Парламент і парламентаризм** – поняття взаємопов’язані і взаємозумовлені, але зовсім не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту, адже його підвалиною є саме сильний і повновладний парламент. Але парламентаризм є водночас вищою якістю парламенту. Дореволюційний російський державознавець В.М. Гессен вважав парламентаризм вінцем конституційного режиму. У вітчизняній та зарубіжній конституційній літературі можна зустріти чимало дефініцій парламентаризму. Як правило, в них акцентується увага на тому, що **парламентаризм** – *це система державного керівництва суспільством, для якої характерними є визнання провідної або особливої (істотної) ролі парламенту в здійсненні державно-владних функцій.* Але таке визначення не розкриває змістовної характеристики цієї категорії. На наш погляд, можна запропонувати таке її визначення.

**Парламентаризм** – *це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни.* Отже, парламентаризм є вищою якістю функціонування парламенту в сучасних умовах.

**48. Структура парламента и организация его палат. Общая характеристика верхних палат в двухпалатных парламентах.**

Одним із визначальних моментів у характеристиці сучасних парламентів і виявлення особливостей органів народного представництва конкретних держав є їх *побудова*. Головною ознакою побудови органів народного представництва є їхня *структура.* Питання про те, з якої кількості палат повинен складатися парламент, вважається одним із найбільш спірних у науці конституційного права.

Історично першою склалась і тривалий час була домінуючою *двопалатна структура парламенту*. Як і більшість політичних інститутів, вона є творчістю емпіричного порядку. Вона виникла в Англії в середині ХІV ст., коли Парламент поділився на Палату лордів і Палату громад, які існують і дотепер. Отже, вона виникла під впливом сукупності історичних умов, які зумовили своєрідну природу державного ладу цієї країни. Починаючи з XVIII ст. наявність двох палат стала вважатися необхідним елементом представницького правління (Конституція США 1787 р. утворила Конгрес, який складався з двох палат: Палати представників, що репрезентувала всю націю, і Сенату, який представляв штати). Практично до першої половини ХХ ст. двопалатна система існувала майже повсюдно; винятком були балканські держави (Болгарія, Греція, Сербія та ін.) та деякі латиноамериканські (Гондурас, Коста-Рика, Панама та ін.). При цьому в юридичній літературі під двопалатною системою малась на увазі така організація законодавчої влади, при якій остаточне ухвалення тексту закону здійснюється шляхом узгодження непорозумінь між двома самостійними колегіальними установами – першою і другою, або верхньою і нижньою палатами. Саме рівноправність обох палат і необхідність узгодження між ними для видання усіх, без винятку, законів, - такі найбільш суттєві моменти у розумінні двопалатної системи, - так, зокрема, розумів цю проблему В.М. Гессен.

У сучасній ж науці конституційного права прийнято вважати здебільшого, що двопалатна система має природну базу тільки в федеративних державах, де одна палата виникає як орган, що репрезентує всю націю в цілому, а друга складається з депутатів, які представляють кожний штат, або існує як аристократичний пережиток (Великобританія). Проте, як свідчить державно-правова практика 5 країн (Коморські Острови, Об’єднані Арабські Емірати, Папуа-Нова Гвінея, Танзанія, Ефіопія), федеративний устрій не призвів до утворення двопалатної системи. Отже, політичний вибір згаданих п’яти держав говорить про те, що двопалатна система не є обов’язковим елементом структури федеративної держави. Натомість у 46 унітарних державах віддали перевагу двопалатній системі.

Учені-конституціоналісти різних країн уже в наш час висунули низку нових аргументів на захист двопалатної структури парламенту. Зокрема, М. Амеллєр обгрунтовує необхідність двопалатності (бікамералізму): по-перше, прагненням більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владами, при якій нічим не обмежена влада однієї палати стримується другою палатою, яка формується на інших засадах; по-друге, бажанням примусити парламентську машину працювати ефективніше, завдяки наявності т. зв. контрольної палати, до обов’язків якої входить здійснення ретельної перевірки інколи поспішних рішень першої палати. Не менш переконливі доводи наводить М. Прело, який пише, що “єдина палата представляє народ однобічно і знехтує іншими аспектами… Для розвиненої нації необхідно мати декілька видів представництва, щоб достеменно передавати всі її складні та різноманітні думки і сподівання”. Ще один аргумент М.Прело полягає в тому, що в країнах з однопалатною системою державні установи менш стійкі (Мабуть, не без підстав перший президент другої іспанської республіки Алкала Замора приписував її загибель відсутністю сенату).

На підтримку двопалатної системи можна навести ще два аргументи. Перший, теоретичний, полягає в тому, що друга палата слуговує внутрішньою противагою проти посилення могутності першої, утворюючи своєрідний баланс сил у представницькому органі, що є основою його життєдіяльності у цілому. Другий – політичний: двопалатне представництво в умовах розпуску основної палати перетворює другу – верхню у важливий політичний інструмент на випадок кризових явищ або запровадження надзвичайного стану.

І хоча сьогодні двопалатність (бікамералізм) уже не є домінантною тенденцією у побудові вищих органів народного представництва (за нашими підрахунками двопалатні парламенти утворені тільки в 61 державі, тобто в 1/3 країн світу) все ж очевидна тенденція надання другій палаті нової ролі (наприклад, у Болівії, Іспанії, Італії, Колумбії, Франції другі палати є органами регіонального (територіального) представництва; Палата провінцій у Хорватії утворена на засадах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування).

Сьогодні переважна більшість парламентів світу мають однопалатну структуру. В цьому зв’язку безперечний інтерес викликає картина розповсюдженості однопалатної системи парламентів у країнах світу. В Європі – майже в половині держав парламенти однопалатні. На Американському континенті однопалатні системи характерні для невеликих держав (Коста-Рика, Сальвадор та ін.). Подібна ж тенденція властива й Азії (за винятком Ізраїлю, Ірану, Туреччини). Щодо Африки, то тут можна навіть встановити певну закономірність: у країнах з авторитарними і тоталітарними режимами парламенти однопалатні (Бенін, Гамбія, Зімбабве, Нігер, Сомалі та ін.). Зауважимо, що питання вибору двопалатної чи однопалатної системи немає в своїй основі юридичного змісту. Причини вибору тієї чи іншої системи нерідко мають історичний характер, пояснюються інколи національними особливостями, але у переважній більшості він пов’язаний з політичними ухвалами, які приймають правлячі кола.

Поділ парламентів на палати є основним у їх структурі, але він, звичайно, не вичерпує їх організацію. У ряді країн (наприклад, в Індонезії, Туркменістані, КНР) існують парламентські структури або підпорядковані парламентам органи законодавчої влади загальної компетенції у вигляді президії, бюро, комітетів тощо. Крім того, однопалатні парламенти та палати двопалатних парламентів також мають внутрішню структуру, найважливішими елементами якої є парламентські фракції, керівні органи і комітети (комісії). До того ж, як вказують німецькі державознавці Г. Кляйн і В. Цяє, побудова парламенту має одну особливість, а саме: вона носить не стільки організаційний, скільки політичний характер.

Суттєвим елементом внутрішньої побудови однопалатного парламенту, палат двопалатного парламенту є **парламентські фракції** (групи, клуби, парламентські партії), які визначаються як *угрупування внутрі політичної партії в парламенті*. Утворюються вони, як правило, із числа депутатів парламенту, які належать до тієї чи іншої партії або дотримуються одних і тих же поглядів. У конституціях, прийнятих після Другої світової війни, не тільки визнається на найвищому юридичному рівні факт існування фракцій, але й містяться конкретні приписи, які регламентують питання утворення та функціонування парламентських фракцій. Так, відповідно до конституційних законів Швеції, обрані до Риксдагу депутати не можуть розпочати роботу, доки не приєднаються до однієї з парламентських фракцій. Іншою підставою для формування парламентських фракцій є мінімальний кількісний склад депутатів, достатній для їх створення. Регламентами палат, зокрема, встановлені такі норми: в Австрії – 5; Румунії – 10; Російській Федерації – 35 депутатів.

У деяких державах фракції мають особливий статус – “парламентських партій”. У Великобританії згідно зі звичаєм, що набув розповсюдження, всі політичні партії, які отримали представництво в Палаті громад (їх на початку 1994 року було 10), іменуються “парламентськими партіями”. Такі ж найменування мають депутатські об’єднання в парламентах Австрії, Канади, Нової Зеландії.

У парламентських фракціях є своє керівництво: голова (іноді – бюро, до якого входять лідери партій), в англосаксонських країнах призначаються “*батоги*”, обов’язок яких – забезпечувати явку членів фракції на пленарні засідання палат, особливо під час голосування.

Про роль парламентських фракцій у здійсненні державно-владних функцій можна отримати реальне уявлення на прикладі Португалії. Конституція цієї країни закріплює за ними такі права: а) участі в роботі комісій Асамблеї; б) висловлювання своїх пропозицій при складанні порядку денного; в) ініціювання шляхом подання інтерпеляцій Урядові дискусій з політичних питань; г) вимагати створення небхідночих парламентських комісій; д) здійснювати законодавчу ініціативу; е) вносити резолюції щодо програми Уряду та вотуму недовіри йому; є) отримання регулярної інформації від уряду щодо питань, які виявляють суспільний інтерес.

У цілому партійні угрупування в парламенті якнайкраще виконують завдання з’єднувальної ланки між урядом і громадською думкою.

Важливим елементом внутрішньої побудови палат парламентів є *їхні керівні органи*. Керівний орган палати (парламенту) існує з моменту самоусвідомлення і самовираження колегії депутатів себе в якості соціално-політичної організації. Історично його появу пов’язують із засіданням англійського парламенту в 1377 р.: депутати, вислухавши вимоги короля, зібралися окремо на спеціальне засідання для їх обговорення, а згодом знову зібралися разом для оголошення своїх ухвал монарху через призначених ними представників-ораторів. Так з’явилась посада спікера (англ. Speaker – буквально оратор).

Форми організації керівних органів палат можна поділити на три основні групи:

1) в яких є *одноосібні голови палат* (за загальним правилом, вони мають одного або декількох заступників). Такий вид керівного органу передбачає законодавство таких держав, як Великобританія, Росія, Румунія, Японія та ін.;

2) *керівництво* *якими здійснюють утворені (обрані) ними* *колегіальні органи* (президії, постійні комітети тощо). Такими є бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії, президія сесії в КНР;

3) ті, де в палатах парламенту є і *голова й утворений палатою* *(однопалатним парламентом) колегіальний орган*. Тут поряд із обраним палатою головою з власними повноваженнями діють також обрані палатою або утворені партійними фракціями члени колегіальних керівних органів, які також володіють своїми правами. До складу такого керівного органу обов’язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Іспанія, Італія).

Однією з ключових фігур є посада голови палати (однопалатного парламенту). Основна частина його повноважень пов’язана з організацією та проведенням пленарних засідань. Він представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади, виконує ряд церемоніальних функцій (зокрема, приймає присягу президента, суддів). Принципове значення має право голови палати (парламенту) на тимчасове заміщення посади президента республіки, залучення до участі в роботі різного роду координаційних органів, утворених при главі держави. Зробимо особливий наголос на особистих якостях керівника парламенту, або спікера палати. Ця посадова особа за неписаними правилами виконує багато делікатних функцій щодо посередництва як між правлячим і опозиційним блоками в парламенті, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади. Тому ця посадова особа має бути нейтральною, обов’язково повинна володіти високими професійними та особистими якостями. Державно-правова практика демократичних країн ще раз доводить справедливість цього. Наприклад, у Франції Ж. Шабан Дельмас обіймав посаду голови Національної Асамблеї в п’яти легіслатурах (1958 – 1969 рр., 1978 р.) і був обраний ушосте в 1986 р.

Одним із головних елементів внутрішньої побудови палат (парламентів) і одночасно їх найважливішим робочим органом є *їхні постійні комітети (комісій)*. Доцільно зробити деякі пояснення щодо застосовування термінів “*комітет*” і “*комісія*”. Вживання того чи іншого терміна залежить від відповідної національної терміносистеми: в країнах, які сприйняли англосаксонську систему права, для позначення вищеозначеного органу використовується термін “комітет”, а в тих, де панує континентальна система права – “комісія”. У палатах (парламенті) будь-якої держави можуть утворюватися як комітети, так і комісії, які, зрозуміло, певними ознаками між собою різняться. Комітети мають більш складну структуру (в його складі утворюються, як правило, підкомітети з основних напрямків його діяльності) і відіграють більш важливу роль в діяльності палат, ніж комісії. Реальне значення деяких комітетів в окремих країнах (Головного комітету Національної ради Австрії, комітетів із асигнувань обох палат Конгресу США та ін.) зросло настільки, що інколи вони набувають конституційного статусу.

Вперше постійні комітети (комісії) утворені наприкінці ХІХ ст. у парламенті Великобританії, а в 1902 р. вони з’явилися в парламентській практиці Франції. З самого початку вони були лише органами, які займалися попереднім розглядом питань, що обговорювалися потім на пленарних засіданнях палат (парламенту). В теоретичному плані роль цих органів залишилася такою і в наш час. З практичної ж точки зору, постійні комітети (комісії): по-перше, розвантажують палати (парламенти) від розгляду справ у деталях; по-друге, залучають до обговорення питань фахівців із числа недепутатів зі сторони; по-третє, дозволяють застосовувати спрощену процедуру обговорення, чим прискорюється вирішення справ.

Постійні комітети (комісії) мають спеціалізований характер: кожний з них відає однією галуззю (сферою), відповідно їм і доручається попередній розгляд усіх проблем, які стосуються даної галузі (сфери). Вважається найбільш зручною і продуктивною така система спеціалізації, при якій коло питань, що відноситься до відання комітетів (комісій), збігається з питаннями, які входять до компетенції відповідних міністерств. Кожна палата (однопалатний парламент) утворює певну кількість постійних комітетів (комісій): у США нижня палата має 22, а верхня – 16; в Австрії – відповідно 33 і 10; в Японії – 18 і 16; у Франції – у кожній палаті утворено по 6 комісій.

Чи не найрозгалуженіша і найскладніша система парламентських комітетів у Конгресі США. Вона має таку структуру: постійні комітети в кожній палаті , спеціальні та постійні об’єднані комісії, розслідувальні комітети (в кожній палаті й об’єднані), узгоджувальні комітети, а також і т. зв. комітети всієї палати в кожній палаті. А до їх складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів (у Сенаті – 60, а в Палаті представників - 82). Підкомітети – це ті підрозділи Конгресу, де тісно співпрацюють три сторони: законодавці, відповідні відомства виконавчої влади і лобісти, що репрезентують зацікавлені в проходженні того чи іншого законопроекту групи.

Основною організаційно-правовою формою роботи постійних комітетів (комісій) є їх засідання. Кворум, звичайно, складає половина складу, в Польщі – 1/3. На засіданнях попередньо обговорюють законопроекти, від їхнього імені співдоповідач виступає на парламентарному засіданні парламенту (палати). Комітетська стадія обговорення законопроекту багато в чому визначає їх зміст і долю. Комітети (комісії) часто обговорюють інформації керівників відповідних виконавчих відомств.

Особливі повноваження мають постійні комісії в Іспанії, Італії, Мексиці, секції в Греції. При певних умовах вони навіть приймають закони замість палат.

Палати (парламенти) у разі необхідності утворюють *тимчасові комісії* – слідчі, ревізійні, спеціальні, особливі, редакційні та ін. Такі комісії утворюються для розгляду будь-якого конкретного питання та припиняють своє існування після підведення підсумків своєї діяльності. Для них характерними особливостями є суворо обмежені повноваження і терміни дії.

**49. Должностные лица парламента и их правовое положение.**

*Права и привилегии членов парламента.* Как уже отмечалось, в составе парламентов могут быть заместители парламентариев, иногда в заседаниях участвуют другие лица, но право решающего голоса имеют только депутаты, сенаторы. Их заместители, делегаты от некоторых тер­риторий (в США) имеют лишь совещательный голос, могут участвовать в обсуждении, но не в голосовании.

В большинстве стран члены парламента являются *профессиональ­ными парламентариями* и получают за свою депутатскую деятельность солидное вознаграждение из казны (в Бразилии — приблизительно 150 тыс. долл. США в год, в США — 133 тыс., в Великобритании — около 31 тыс. ф. ст. в год, в Германии 16 тыс. марок в месяц). Размер такого вознаграждения периодически изменяется, но последняя, 27-я поправка к конституции США запрещает парламентариям увеличивать себе жалованье (такое повышение, если соответствующий закон будет принят, действует только со следующего состава парламента). В некото­рых странах (Франция и др.) размер вознаграждения делится на две части; вторую часть депутат может получать в зависимости от посеще­ния им заседаний парламента, постоянных комиссий, от активности в работе (на практике это положение почти не применяется). В некоторых странах оплата производится путем выдачи суточного вознаграждения за каждое заседание, помимо небольшой основной части (Индия). Депу­таты имеют пенсионные льготы. В США они имеют право на пенсию с 50 лет и, становясь пенсионерами, получают до 80% оклада, что зависит от стажа пребывания в конгрессе (лицо, бывшее членом конгресса 30 лет, может получать 106 тыс. долл. в год).

В странах тоталитарного социализма депутат, как правило, не явля­ется профессиональным парламентарием, не должен оставлять свою ос­новную работу (парламентская деятельность не считается таковой), хотя некоторые депутаты все же могут быть освобожденными. Депутат выпол­няет депутатские обязанности на *общественных началах,* получая лишь небольшое вознаграждение, рассматриваемое как возмещение де­путатских расходов. Считается, что сохранение прежнего рабочего места дает депутату в отличие от профессионального парламентария возможность поддерживать постоянную связь с населением, знать его нужды, не отрываться от простого народа. В таком подходе есть привле­кательная сторона, однако депутат, постоянно занятый на другой работе, не может продуктивно участвовать в важнейшей для государства законо­дательной деятельности. Правда, в странах тоталитарного социализма парламент заседает обычно лишь по нескольку дней дважды в год (в Китае — один раз в течение 10—14 дней, да и то в последние годы; раньше сессии были короче), а депутаты автоматически голосуют за одобрение решений, уже принятых центральным органом Коммунисти­ческой партии.

Депутаты могут сохранять прежнее место работы и в некоторых демо­кратических странах, но в этом случае их депутатское вознаграждение будет уменьшено (в Австрии — на 20%). Однако определенные места работы на государственной службе, в советах предприятий, занимаю­щихся извлечением прибыли, и некоторые другие нельзя сочетать с депу­татством.

В подавляющем большинстве стран депутаты и сенаторы имеют так называемый *свободный мандат.* Они рассматриваются как представи­тели всего народа, а не только своего избирательного округа (тем более если они избраны не по округам, а по общегосударственным партийным спискам), и потому не обязаны выполнять наказы избирателей округа, не могут быть досрочно отозваны ими. В странах тоталитарного социализма депутат, напротив, имеет *императивный мандат,* предусматривающий возможность досрочного отзыва, если он не выполняет наказы избирате­лей (правда, в конституции Вьетнама 1992 г. указано, что депутат пред­ставляет не только округ, но и весь народ).

Во многих странах члены парламента обладают *депутатским имму­нитетом.* Это означает, что депутат не может быть подвергнут полицей­скому задержанию или аресту, против него не может быть возбуждено уголовное дело без согласия палаты, членом которой он является. В не­которых странах такое согласие может дать в перерывах между сессиями парламента бюро палаты, постоянно действующий орган парламента. Исключение возможно, как правило, лишь в случаях, если депутат за­стигнут на месте преступления. В Германии без разрешения парламента нельзя предъявлять депутату даже гражданские иски. Иммунитет может распространяться на все время избрания (Германия, Испания, Италия), а иногда только на период сессии (Япония) и на время в пути на сессию и обратно (США). Он может распространяться не на все случаи наруше­ния депутатом правопорядка (в США, например, иммунитет не распро­страняется на тяжкие преступления, нарушение членом парламента об­щественного порядка). Во Франции в соответствии с поправкой к консти­туции (1995 г.) иммунитет действует только на период сессии и не рас­пространяется на уголовно наказуемые деяния. В целом тенденции раз­витая конституционного права в демократических странах характеризу­ются ослаблением депутатского иммунитета. Он возник и был необходим во времена противостояния парламентов и монархов, для ограждения представителей населения от своеволия монархов и подчиненных им государственных служб. Институт депутатского иммунитета выполняет позитивную роль в авторитарных государствах, но в странах с давно сложившимися демократическими порядками безбрежный депутатский иммунитет вряд ли уместен.

Депутат обладает также *депутатским индемнитетом.* Это слово имеет два значения. Первое — неответственность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосова­нием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными (правда, в единичных постсоциалистических странах предпринимались попытки привлечь к ответственности депутатов-коммунистов за некото­рые мероприятия, которые они поддерживали в прежнем социалистичес­ком парламенте). Неответственность за такие действия, совершенные в течение парламентского срока депутата, имеет пожизненный характер (Испания). В Германии и Белоруссии (по конституции 1996 г.) индемни­тет не распространяется на клевету, оскорбления, совершенные в ходе заседания палаты. Второе значение индемнитета — депутатское возна­граждение, о котором было сказано выше.

Депутат вправе участвовать в работе парламента, его комиссий, дру­гих органов, свободно выступать и голосовать, обладает правом запроса или вопроса к высшим должностным лицам государства на заседании парламента или вне его (путем устного или письменного обращения); он вправе получить первоочередной ответ от должностных лиц государства и внеочередной прием у них. Депутат имеет право на оплаченных за счет государства помощников, секретарей (в США на конгресс, состоящий из 635 членов, работает около 31 тыс. государственных служащих), а также на бесплатные транспорт, служебную переписку, телефонные переговоры, на оплачиваемое государством жилище. У депутатов есть также другие права и привилегии.

Во многих странах некоторые парламентарии переизбираются не однократно, занимая свой пост десятки лет (Великобритания, США) Конституция Филиппин, однако, запрещает избрание в палату депутате! более трех, а в сенат — более двух раз подряд.

*Обязанности депутата.* Депутат обязан присутствовать на сессиям парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, в работе постоянных комиссий (комитетов). Во многих странах все парламентарии обя­заны состоять в какой-либо одной комиссии, иногда депутаты состоят е нескольких комиссиях. Если депутат не участвует в работе парламента без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата (в Нигерии — за пропуск 1/6 части пленарных заседаний в год, но е настоящее время парламент Нигерии после военного переворота распу­щен; в Намибии — за пропуск 10 заседаний подряд). Парламентарий может быть лишен мандата при переходе в другую партию (в Индии — по решению спикера), за совершение определенных правонарушений и за нарушение этических норм. Такие решения принимаются самой палатой парламента, обычно квалифицированным большинством голосов (2/3 в Аргентине, США, Японии, 3/4 в Таиланде, 5/6 в Финляндии). Во мно­гих странах лишение мандата парламентом может быть обжаловано в конституционный суд. Для обеспечения активной работы парламента применяется и деление депутатского вознаграждения на две части, о чем говорилось выше.

В подавляющем большинстве стран депутатам и сенаторам не разре­шается состоять на государственной службе, хотя разрешается иногда занимать министерские посты, например в некоторых англосаксонских странах, где деятельность министра рассматривается не как администра­тивная, а как политическая, в Египте, Румынии. Депутаты, занимающие министерские посты, сохраняют право голосовать в парламенте. Парла­ментариям запрещается: участвовать в сделках с государственным иму­ществом (включая аренду); состоять в руководстве частных фирм, госу­дарственных предприятий с иностранными инвестициями, а иногда и полностью государственных, если они занимаются извлечением прибы­ли (Украина, Турция); получать вознаграждение, иное, чем за педагоги­ческую, научную, творческую деятельность. В ряде стран запрещается всякая профессиональная, торговая и промышленная деятельность, вся­кая работа, которая может поставить депутата в зависимость от органов исполнительной власти. Если таких запретов нет, то существует прави­ло, что при обсуждении вопроса, в отношении которого депутат может иметь личный интерес, он должен заявить об этом на заседании. Эти нормы и неписаные правила часто нарушаются, о чем свидетельствуют судебные процессы, связанные с коррупцией депутатов. Парламентарий должен ежегодно, а также после избрания и прекращения срока полно­мочий подавать декларацию о доходах (иногда только в первом случае, а иногда только в двух последних). Эти правила в большинстве государств жестко соблюдаются.

В странах тоталитарного социализма конституция говорит о некото­рых других обязанностях членов высших представительных органов: все силы отдавать служению народу, поддерживать связь с массами и др. Такие формулировки имеют в основном моральное содержание, их труд­но обеспечить юридическими средствами.

Если депутат нарушает свои обязанности или порядок работы пар­ламента, к нему могут быть применены меры дисциплинарного взыска­ния: призыв к порядку, в том числе с занесением в протокол; выражение порицания (во Франции это может повлечь лишение второй, т.е. неос­новной, части депутатского вознаграждения); вычеты из депутатского вознаграждения (Германия, Польша по новому регламенту 1996 г.);

временное отстранение от работы в парламенте; лишение мандата (в случае систематических и грубых нарушений). Депутат может прекратить свои полномочия в результате добровольной отставки, а в неко­торых странах — отзыва избирателями (Китай, КНДР, Куба). Отзыв депутата из законодательных собраний субъектов федерации возможен лишь в отдельных странах.

**50. Компетенция парламентов и способы ее закрепления**.

Конституционное закрепление компетенции

Для определения места парламента в системе государствен­ных органов важное значение имеет его компетенция. Компетен­ция зависит от формы правления, формы государственного уст­

Для оказания помощи председателю парламента (палаты) мо­гут создаваться советы старейшин, конференции при председа­теле и т. д. В них кроме председателя парламента входят вице-председатели, представители парламентских фракций, иногда также председатели постоянных комиссий парламента.

В некоторых странах создаются для контроля за исполнитель­ной властью и иные органы. Так, во Франции в 70—80-е гт. были образованы специальные парламентские представительства: по делам Европейских сообществ, по планированию, по демократи­ческим вопросам и др. Они образуются из депутатов обеих палат на основе пропорционального представительства от партийных фракций. Первое из таких представительств получает всю необхо­димую документацию о деятельности институтов Европейского Союза, заслушивает министров, дает правительству свои реко­мендации.

Для организации выборов во внутренние органы парламента (палаты) в некоторых из них создаются специальные комитеты по подготовке выборов на основе пропорционального представи­тельства от партийных фракций. Эти комитеты подготавливают списки членов постоянных и временных комиссий, а также иных органов, и если не возникает возражений среди депутатов, то предложения комитетов одобряются обычно без голосования.

Большую помощь депутатам в их работе и всему парламенту оказывают различные парламентские службы (канцелярии, сек­ретариаты, административные конторы), состоящие из профес­сиональных чиновников и работающие под руководством генераль­ного секретаря парламента. Контроль за их деятельностью осуще­ствляют председатель парламента (палаты) и некоторое число избранных депутатов, образующих бюро или управление.

Некоторые особенности имеет внутренняя структура парламен­тов в странах с монократическими режимами. В них формирование внутрипарламентских органов зависит преимущественно от главы государства либо высших партийных органов. Пост председателя парламента, как правило, занимает один из представителей- руко­водства партии. Иногда он входит в состав руководства по должнос­ти. Специальные контрольные органы за исполнительной властью в таких парламентах обычно не создаются. Деятельность постоянных комиссий носит по существу чисто формальный характер, так как они лишь одобряют предложения партийного руководства.

В президентских республиках парламенты не принимают участия в формировании правительства, ограничен их контроль за деятельностью исполнительной власти. В федеративных госу­дарствах компетенция представительных органов поделена между федерацией и ее субъектами. В государствах с тоталитарным ре­жимом конституции могут закреплять за парламентом значитель­ные права, но на практике большинство их полномочий оказыва­ются фиктивными. Изменение соотношения политических сил во Франции в 50-х гг. привело к принятию Конституции 1958 г., кото­рая существенно урезала права Национального собрания в сфере законодательства и контроля.

Во многих странах компетенция парламента недостаточно четко регламентируется конституционными актами. Тем не менее все они предоставляют право высшему представительному орга­ну страны издавать законы самостоятельно или совместно с гла­вой государства, устанавливать налоги, принимать государствен­ный бюджет. Многие конституции закрепляют некоторые формы парламентского контроля за исполнительной властью и участия парламента во внешнеполитическом процессе.

В некоторых же конституциях компетенция более детализи­рована. Так, в соответствии с Конституцией Испании Генераль­ные кортесы осуществляют законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность Правительства, определяют свою внутреннюю структуру и порядок деятельности, принципы организации государственных органов и взаимоотношения между ними, основы правового положения личности и статус государ­ственных служащих, административно-территориальное устрой­ство государства, основы статуса региональных автономных обра­зований.

В некоторых странах парламент наделен правом формирова­ния или участия в формировании других органов. Так, парламен­ты Скандинавских стран и Финляндии выбирают из своей среды определенное число депутатов в консультативный орган север­ных стран — Северный совет. В тех государствах, где имеются специальные органы конституционного контроля, парламенты, как правило, принимают участие в назначении их членов (Австрия, Франция, Португалия, Бельгия и др.) либо назначают всех чле­нов такого органа (ФРГ).

В демократических государствах парламенты выступают цен­тральным звеном правоохранительной системы, определяют объем прав и свобод граждан и вырабатывают механизм их защиты.

В странах с двухпалатной системой парламентов конститу­ции обычно наделяют нижнюю и верхнюю палаты разным объе­мом полномочий, но законодательными правами обладают при этом они обе. Так, только Сенат Конгресса США рассматривает и ре­шает такие вопросы, как ратификация и денонсация междуна­

родных договоров, дает согласие на назначение высших лиц аме­риканской администрации. В парламентарных республиках и мо­нархиях вопрос о назначении премьер-министра или одобрении состава сформированного им правительства, о вынесении вотума недоверия правительству относится к ведению нижней палаты.

Однако из этого правила имеются исключения. Так, ст. 84 Конституции Швейцарской конфедерации гласит: "Национальный совет и Совет кантонов принимают решения по всем вопросам, которые настоящая Конституция предоставляет в ведение Кон­федерации и которые не относятся к ведению другой федераль­ной власти".

**51. Правовое положение комитетов парламента.**

Важную роль в парламенте и его палатах играют постоянные *коми­теты* и *комиссии.* Создаются объединенные комитеты палат, комитеты

парламента, комиссии (комитеты) палат. Число их различно и часто меняется. В однопалатном парламенте Израиля 9 комитетов, в палате общин Великобритании 15 специализированных комиссий, в нижней палате конгресса США — 22, а в сенате — 16 и т.д. Постоянные комис­сии бывают отраслевыми, или специализированными (например, по ино­странным делам, по сельскому хозяйству, по здравоохранению), и неспе­циализированными, обозначаемыми обычно буквами латинского алфа­вита (в Великобритании). В последнем случае председатель палаты ре­шает, в какую из них следует направить законопроект для предваритель­ного рассмотрения. Комиссия принимает решения на заседаниях. Кво­рум обычно составляет половину ее членов, в Польше — 1/3. Предста­витель комиссии выступаете содокладом при обсуждении проекта зако­на, иного решения на пленарном заседании, и обычно от мнения комис­сии в конечном счете зависит судьба законопроекта.

Комиссии обсуждают информацию министров по своей отрасли. Ми­нистры не несут ответственности перед постоянными комиссиями, пос­ледние не принимают обязательных для правительства и его членов ре­шений, но во многих странах министры обязаны являться на заседания комиссий по их приглашению (например, в Словакии). Если такой обязанности не предусмотрено, министры в демократических странах не уклоняются от этого из этических соображений, опасаясь публичного осуждения в случае пренебрежительного отношения к парламенту (ко­миссиям). Министры имеют право быть выслушаны по их требованию в постоянной комиссии. Если член комиссии систематически пропускает ее заседания, не выполняет поручения комиссии, он может быть выведен из ее состава, во Франции на 1 / 3 может быть сокращена вторая часть его парламентского вознаграждения.

Особые полномочия имеют постоянные комиссии в Испании, Италии, секции в Греции. При определенных условиях они вправе принимать законы вместо палат. В некоторых из этих стран большая часть законов принимается именно таким образом, но это законы, не имеющие сущест­венного значения. Наряду с постоянными комиссиями палат создаются постоянные объединенные комитеты парламента (например, в США по экономике, налогам и др.).

Палаты в случае необходимости создают *временные* комиссии — следственные, ревизионные, редакционные и др. Такие комиссии тоже бывают объединенными (например, согласительные комиссии, создавае­мые во Франции, Германии при разногласиях палат). Особого рода вре­менная комиссия — комиссия всей палаты — известна странам с влия­нием англосаксонского права. Она представляет собой своего рода юри­дическую фикцию: палата принимает решение о преобразовании ее в комиссию для ускорения процедуры рассмотрения неотложных законо­проектов или законопроектов, не имеющих существенного значения, не вызывающих разногласий.

**52. Смотреть ответ на вопрос 49.**

**53. Законодательный процесс и его стадии.**

*Стадии законодательного процесса.* Процесс законотворчества за­нимает более половины времени работы парламента. Он состоит из не­скольких стадий: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона, промульгация (удостоверение, подписание и опубликование за­кона главой государства с указанием исполнять закон). Разумеется, мно­гих из этих стадий нет в абсолютных монархиях даже с консультативны­ми парламентами.

*Внесение законопроекта.* Составить свой законопроект и предло­жить его может любое физическое или юридическое лицо. Можно соста­вить текст и послать его, например, в Национальное собрание Франции, но парламент не обязан принимать к рассмотрению такой текст. Он обязан рассматривать только проекты, внесенные органами и должност­ными лицами, пользующимися по конституции правом *законодатель­ной инициативы.* Именно такому праву соответствует указанная выше обязанность парламента. Право законодательной инициативы не означа­ет, что парламент должен принять положительное решение, он лишь обязан выразить свое отношение к проекту. Законопроекты остальных лиц не порождают никаких юридических последствий.

Правом законодательной инициативы обладают глава государства (не всегда), палаты парламента, их постоянные комиссии, правительст­во, группы депутатов определенной (обычно значительной) численности (в некоторых странах — несколько десятков человек), отдельные депута­ты (в Египте и Польше — один депутат), некоторые органы государства, но только по предметам их ведения (Федеральный верховный суд, гене­ральный прокурор — в Бразилии). В развитых капиталистических стра­нах около 90% всех законопроектов вносит правительство. Во многих развивающихся странах депутаты годами не вносят ни одного законо­проекта.

Некоторые законопроекты, например о государственном бюджете, может вносить только правительство. Инициатива пересмотра конститу­ции в отдельных странах должна исходить от главы государства. В Ита­лии, США и некоторых других странах законопроекты могут быть внесены в любую палату, финансовые законопроекты в ряде стран вносятся только в нижнюю палату.

*Обсуждение законопроекта* состоит из нескольких стадий, каждое обсуждение на пленарном заседании палаты (но не в комиссии) называ­ется *чтением,* работа над законопроектом в постоянной комиссии назы­вается *комитетской стадией.*

Обычно бывают три чтения (в Албании предусматривалось четыре), но иногда при принятии срочных законопроектов их число сокращается. При принятии срочных, не вызывающих разногласий, особо важных за­конов комитетская стадия, особенно в странах англосаксонского права, может быть заменена заседанием комитета всей палаты, т.е. пленарным заседанием, но проходящим по иной процедуре. В Болгарии, Польше, Швеции применяются два чтения. Каждому чтению может предшество­вать комитетская стадия — обсуждение в соответствующей постоянной комиссии, а после нее — доклад и содоклад на пленарном заседании парламентского меньшинства. В некоторых странах при обсуждении бюджета, особенно при существенных разногласиях с правительством, применяются четыре чтения,

В *первом чтении* обсуждаются принципиальные положения проек­та. Иногда зачитывается только заголовок или автор делает сообщение, за которым следует обсуждение. После этого происходит голосование. При отрицательном решении проект снимается с повестки дня, при поло­жительном — передается в постоянную комиссию, соответствующую профилю проекта. Иногда председатель палаты (спикер) после оглаше­ния заголовка проекта сам передает его в комиссию. В других случаях проект сразу передается в комиссию без рассмотрения на пленарном заседании палаты.

*Второе чтение* происходит с докладом автора проекта (представите­ля правительства, иного органа, депутата) и содокладом постоянной ко­миссии. На этой стадии обсуждается и голосуется каждая статья проек­та, обсуждаются и голосуются поправки (часто председатель палаты суммирует одинаковые поправки и вместе ставит их на голосование). В странах англосаксонского права спикер, используя свои большие полно­мочия, нередко применяет прием «кенгуру» — по своему выбору ставит на голосование одни поправки, игнорируя другие. Для ограничения вре­мени прений используется также прием «гильотина» — заранее назнача­ется время прекращения прений, и те, кто уже записался, но не получил слова, лишаются возможности выступить. «Предварительный вопрос» о прекращении дискуссии голосуется без обсуждения. В разных странах для выступления в нижней палате предоставляется от 10 до 40 минут. Нельзя выступать дважды. В верхней палате регламент для выступле­ний, как правило, отсутствует.

Обсуждение на пленарном заседании бывает двух видов: свободное и фракционное. *Свободное обсуждение* предполагает, что выступать может каждый депутат и что он, высказывая свое отношение к проекту, не связан фракционной (партийной) дисциплиной. В США обсуждение часто носит именно такой характер, во многих других странах свободное обсуждение проводится только по специальному постановлению парла­мента (по требованию определенного числа депутатов, хотя отнюдь не большинства). К свободному обсуждению в современных парламентах прибегают весьма редко. В Великобритании за последние три десятиле­тия оно имело место всего несколько раз. Так же обстоит дело в Израиле и многих других странах. Обычно обсуждение бывает *фракционным,* когда от имени фракции выступает ее руководитель или другое уполно­моченное им лицо. Решение об этом принимается на фракции заранее, как и решение о принципиальном отношении к проекту. Выступающий дает оценку проекта, вносит предложения о его принятии, отклонении, изменении или дополнении. При системе фракционного принуждения члены фракции обязаны выступать и голосовать по решению партийного руководства.

В *третьем чтении* обсуждается и голосуется проект в целом. На этой стадии возможны только редакционные поправки. После этого пред­ставители фракций могут выступать только с кратким заявлением по мотивам голосования, объясняя свою позицию.

*Принятие закона.* Как отмечалось, оно осуществляется путем голо­сования на пленарном заседании и требует определенного большинства. В Чехии так называемые обыкновенные законы принимаются 3/5 голо­сов состава каждой палаты, в Израиле — большинством присутствую­щих (без кворума), в Румынии — большинством присутствующих (при кворуме более половины), на Украине — более чем половиной конститу­ционного состава однопалатного парламента.

Члены парламента голосуют разными способами: с помощью элек­тронной системы (нажимая определенные кнопки на своем пульте), бюллетенями, поднятием руки, путем разделения (выхода в разные двери), аккламацией (криком), в ответственных случаях используется поименное голосование. В некоторых странах возможно голосование по доверенности за отсутствующего депутата. Если нет возражений оппозиции, голосование не проводится, считается, что решение достиг­нуто путем консенсуса (Индонезия, Испания). Как уже говорилось, голосование в парламенте может быть фракционным (солидарным) или свободным.

Поскольку законопроект становится законом, только если он принят в одинаковом тексте в обеих палатах (при двухпалатном парламенте), после принятия в одной палате он поступает в другую (нередко, как отмечалось, законопроект обсуждается параллельно в обеих палатах, но многие конституции требуют, чтобы он был принят сначала в нижней палате). Одна из палат, обычно верхняя, может не согласиться с текстом, принятым другой палатой (вето палаты). Тогда возникает вопрос о *пре­одолении разногласий палат.*

При разногласиях палат применяется несколько способов их пре­одоления: 1) правило «челнока»: проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте; 2) создание согла­сительной комиссии из равного числа представителей обеих палат;

3) созыв совместного заседания обеих палат с общим голосованием. Так как нижняя палата почти всегда многочисленнее верхней, закон принимается в редакции нижней палаты. Наконец, вето верхней палаты может быть преодолено вторичным принятием закона нижней палатой, но в этом случае обычно требуется квалифицированное большинство, как правило, 2/3 голосов от общей численности палаты. В некоторых странах (например, в Испании, Польше) достаточно простого большин­ства списочного состава палаты. В Великобритании вето верхней палаты может быть преодолено только на другой сессии парламента, т.е. прак­тически через год.

Особый порядок установлен для принятия бюджетных и финансовых законов. Законопроект о бюджете вносится только исполнительной влас­тью (президентом, правительством), поправки депутатов, предлагающие увеличение расходов, снижение доходов, в большинстве стран невоз­можны, сроки обсуждения проекта ограничены (в Великобритании — 26 дней, во Франции — 40). Если бюджет не будет принят в установлен­ный срок, правительство может временно ввести в действие проект бюд­жета или продлить бюджет прошлого года (осуществлять финансирова­ние по показателям прошлого года). Финансовые законопроекты всегда вносятся только в нижнюю палату, часто по отношению к таким законам верхняя палата права вето не имеет. Как отмечалось, государственная казна — прерогатива нижней палаты, олицетворяющей народное пред­ставительство.

*Промульгация и издание закона.* После принятия закона парламен­том наступает стадия *промульгации* закона главой государства. Про­мульгация включает несколько элементов. Это удостоверение закона и того факта, что он принят по должной процедуре, подписание закона, распоряжение о его опубликовании и исполнении. Глава государства имеет право не подписать закон *(право вето),* и тогда он не вступает в силу. О способах преодоления вето главы государства — введения зако­на в действие без его подписи — будет сказано ниже.

Закон вступает в силу с момента опубликования, в указанный в нем срок или в предусмотренный законодательством страны срок вступления законов в силу, например через 10 дней после опубликования. Если установлен такой общий срок, конкретный закон может изменить этот порядок, установив для данного закона свой срок. Сложные законы, затрагивающие широкий круг регулируемых отношений (например, гражданский кодекс, уголовный кодекс), обычно вступают в силу через несколько месяцев, что специально оговаривается в особых законах о введении кодексов в силу. Определенный срок всегда необходим для того, чтобы население имело возможность ознакомиться с законом, затрагивающим его права и интересы. Поэтому неверно, если законы или нормативные акты, затрагивающие права граждан, вступают в силу с момента их подписания.

**54. Контроль парламентов над деятельностью правительств в парламентарных странах.**

*Контроль парламента за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства.* Формы такого контроля различны в президентских республиках (а также в дуалистических мо­нархиях) и в парламентарных республиках и монархиях. Однако парла­мент всегда, будучи высшим органом народного представительства, об­ладает контрольными функциями.

Контроль парламента может иметь политический характер (напри­мер, выражение недоверия министру) и юридический (деятельность со­зданных парламентом расследовательских комиссий).

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

1. *Вопросы, к. правительству* (иногда отводится особое время специально для вопросов к премьер-министру), министрам, другим высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании пар­ламента (палаты). В соответствии с регламентами парламентов обычно раз в неделю установлен «час вопросов» к правительству и министрам, который может длиться 40 минут, а в палате лордов — 20 минут. Вопро­сы, как правило, подаются заранее в письменной форме и оглашаются на заседаниях палат. Различаются устные и письменные вопросы (ответы на последние обязательно подлежат публикации). Вопрос должен относиться к фактам и не содержать обвинений. После ответа министра воз можно выступление депутата, задавшего вопрос (но не более 5 минут) Обсуждение ответа не предусмотрено, и решение по нему не принимается. Для подачи вопросов могут существовать ограничения. Так, в Германии один депутат может задать не более двух вопросов в неделю. Вопросы, требования, просьбы могут быть обращены к министру и не на пленарном заседании, а при посещении депутатом министра или в порядке переписки с ним депутата. В президентской республике, дуалистической монархии эта форма контроля обычно не используется, хотя бывают исключения (например, Египет).

2. *Дебаты* по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но такие предложения могут исходить и от правительства, стремящегося обеспечить себе поддержку в общественном мнении. Возможно начало дебатов и по предложению определенного числа депутатов (например, 20 в Египте). Дебаты не преследуют цели вынесения решения с оценкой деятельности правительства.

3. *Интерпелляция,* которая используется только в парламентарных республиках и монархиях, а также в некоторых полупрезидентских рес­публиках. Она предусматривает постановку какого-либо важного, обще­ственно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. Неудовлетворительная оценка ответа, вы­ражение недоверия, порицание действий могут повлечь за собой отстав­ку министра либо правительства, или, напротив, последнее может, дей­ствуя через главу государства, распустить парламент с назначением даты новых выборов. По сравнению с вопросом подача интерпелляций существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения и т.д.

4. Постановка *вопроса о вотуме недоверия* или внесение резолюции *порицания* правительству (решается голосованием). Внесение резолю­ции о недоверии, как и интерпелляции, затруднено и подчиняется стро­гим правилам. Обычно этот вопрос ставит оппозиция, пытающаяся «сва­лить» правительство. Однако и правительство часто прибегает к такой мере, связывая требование принять какой-либо закон с выражением до­верия правительству и угрожая в противном случае своей отставкой. Отставка не всегда желательна в данный момент для части членов оппо­зиции, поскольку связана с новыми выборами в парламент, а депутаты не всегда уверены, что смогут вновь попасть в него. Бывают и другие причи­ны, в связи с которыми выражение недоверия правительству в данный период нежелательно для оппозиции (например, неуверенность в своей победе на выборах при роспуске парламента) или практически невоз­можно (раскол среди депутатов оппозиции). Поэтому такая мера являет­ся действенным средством давления правительства на депутатов и неред­ко успешно им применяется. Вотум недоверия практически невозможен в дуалистической монархии и президентской республике, где правитель­ство формируется главой государства по собственному усмотрению. В одних полупрезидентских республиках такая мера невозможна, в дру­гих возможна, но она всегда крайне затруднена. При вотуме недоверия даже одному министру ответственность может быть коллективной; в отставку уходит все правительство (например, в Дании).

5. *Доклады и отчеты правительства и министров о* своей деятель­ности на пленарных заседаниях палат. Действенность этой меры зависит от формы правления. В парламентарных республиках и монархиях при неудовлетворительной оценке работы исполнительной власти встает во­прос об отставке правительства и министров, но, поскольку правительст­во опирается на парламентское большинство, этого, как правило, не бывает, да и отчеты практически не заслушиваются «своим» же парла­ментом (правда, формой таких отчетов могут стать дебаты по политике правительства). При других формах правления доклады и отчеты превращаются, по существу, в информацию, иногда на такие заседания, особен­но в некоторых постсоциалистических странах, приглашаются не только парламентарии, но и представители других государственных органов, что придает происходящему известную парадность.

6. *Парламентские слушания.* Эта форма активно используется в президентских и полупрезидентских республиках и крайне редко — в парламентарных государствах. Особенно эффективны парламентские слушания в США. Они организуются какой-либо постоянной комиссией парламента и имеют целью привлечь внимание общественности, государ­ственных органов к вопросам большой значимости. На слушания пригла­шаются представители исполнительной власти, известные обществен­ные деятели, ученые, эксперты, другие лица. Какие-либо обязывающие решения на слушаниях не принимаются.

7. *Парламентские расследования.* Для этой цели парламент или его палаты создают специальные комиссии, которые имеют доступ ко всем документам, включая секретные; все должностные лица и граждане должны являться по вызову этих комиссий и давать показания, отказ грозит обвинением в неуважении к парламенту и наказанием. В Италии, Японии парламентские расследования иногда заканчивались отставкой премьер-министров, а затем и судом. В США в 1974 г. они привели к первой в истории США отставке президента Р.Никсона.

8. *Деятельность парламентских комиссаров* и других органов при парламенте. Выше уже упоминалось о счетных палатах, задачей которых является проверка исполнения бюджета, принимаемого парламентом, и других финансовых законов, об уполномоченных по правам человека, о генеральных контролерах. В ряде стран существуют комиссары по кон­тролю за законностью в вооруженных силах, по экологии, по равенству языков и др. 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 грубых нарушений закона должностными лицами, а в некоторых странах и сами могут возбуждать такие дела. Иногда они обязаны следить также за соблюдением этики поведения должностными лицами.

9. *Созыв специальных заседаний парламента* для контроля за дей­ствиями органов исполнительной власти в особых ситуациях (при введе­нии чрезвычайного положения, использовании во Франции президентом исключительных полномочий, применении федеральной интервенции в Бразилии).

10. *Импичмент* по отношению к высшим должностным лицам, когда парламент (нижняя палата) предъявляет обвинение и в порядке квазису­дебного процесса верхняя палата решает вопрос об отрешении от должности. В некоторых странах парламент только формулирует обвинение, а дело рассматривает специальный суд.

11. *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.

**64. Полномочия правительств.**

*Полномочия правительства.* 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» (ст. 20). В парламентарных республиках и монархиях правительство осуществляет полномочия, принадлежащие по конститу­ции главе государства, хотя иногда определяются и некоторые особые полномочия правительства — обычно по частным вопросам. В тех прези­дентских республиках, где правительства как коллегиального органа нет, его полномочия осуществляет глава государства, а министры, со­ставляя кабинет, действуют по указанию главы государства, помогая ему осуществлять свои полномочия (Бразилия, США и др.). Такая же ситуа­ция сложилась в тех президентских республиках, где есть советы мини­стров (Египет, Перу), хотя в данном случае иногда предусмотрены и некоторые собственные полномочия правительства.

Наиболее подробно компетенция правительства регламентируется конституциями в странах тоталитарного социализма. Обычно основные законы содержат перечень вопросов, поручаемых ведению правительст­ва (руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством, охрана общественного порядка и прав граждан, общее руководство внешними сношениями и строительством вооруженных сил, раз работка и осуществление планов экономического и социального развития страны, государственного бюджета и др.). Некоторые современны» постсоциалистические конституции (например, Украины 1996 г.) следу ют этой традиции, также подробно перечисляя вопросы ведения правительства.

Лишь в единичных конституциях содержатся указания на вопросы которые правительство должно решать коллегиально (например, конституция Словакии, вступившая в силу в 1993 г.). Это, как правило, наиболее важные вопросы в компетенции правительства.

На практике вопросы, вводящие в компетенцию правительства, часто решают его президиум (бюро), комитеты в правительстве, премьер-ми­нистр. В последние десятилетия роль премьера в коллегии правительства во всех странах значительно возросла: ныне он уже не просто первый среди равных, а лицо, определяющее политику правительства. Да и голо­сование на заседаниях правительства бывает все реже, решающее слово принадлежит премьер-министру. От него же зависят и министры. Так, в некоторых парламентарных государствах, как уже говорилось, парламент избирает (назначает) только премьер-министра, а министров премьер назначает и увольняет сам.

Правительство издает подзаконные акты — нормативные и ненорма­тивные (указы, ордонансы, декреты, распоряжения и др.). Они занимают более низкое место по сравнению с актами главы государства. В полупре­зидентских республиках, в парламентарных монархиях и республиках правительства (в ряде стран — только министры, а не коллегия прави­тельства) могут издавать нормативные акты либо от своего имени, либо только как акты, оформляемые по указанию правительства в виде декрет-законов президента, приказов монарха в совете. В президентских респуб­ликах, даже если в них имеется совет министров, нормативные акты правительства издаются как акты главы государства. Как уже отмеча­лось, при различных формах правления правительство может также из­давать, при соблюдении определенных условий, временные акты, имею­щие силу закона.

**68. Билль о правах. Крнституционный статус личности в США.**

Концепция прав человека, лежащая в основе конституционного регу­лирования, исходит из идеи о *естественных и неотчуждаемых пра­вах.* Как отмечалось, политические права гражданина были включены в конституцию впоследствии, а о социально-экономических и культурных правах в конституционных текстах вообще не говорится (за исключени­ем поправки V о гарантиях частной собственности). Эти права не счита­ются фундаментальными и не обеспечиваются судебной защитой путем исков — защищаются лишь производные от них права, например право на оплату труда, а не само право на труд. Эти пробелы конституционного регулирования заполняются отдельными законами. Речь идет, например, о нескольких законах о гражданских правах, принятых в 50—60-е годы, о судебных прецедентах (особенно о решениях Верховного суда США), конституциях штатов (многие из них содержат хартии гражданских прав), о законах штатов. Некоторые из этих законов содержат новые конституционные положения, например право на информацию, на здоро­вую окружающую среду.

Первым конституционным документом, в котором говорилось о пра­вах личности в США, была упомянутая выше Декларация независимости 1776г., в которой заявлялось о неотъемлемых правах человека — оправе на жизнь, свободу и стремление к счастью. Здесь впервые было сформу­лировано и коллективное право народа на восстание против угнетения (имелось в виду колониальное угнетение со стороны короны Великобри­тании).

Конституция 1787 г. (с поправками) закрепляет личные свободы не столько в общей, сколько в конкретизированной форме. Кроме чрезвычайных ситуаций она запрещает приостанавливать действие правила ха-беас корпус, предписывает рассматривать все дела о преступлениях с участием присяжных заседателей, запрещает принимать законы об опале (наказании без судебного разбирательства) и законы, имеющие обратную силу. Конституция запрещает лишать гражданских прав чле­нов семей тех лиц, которые осуждены за государственную измену, ис­ключает проверку религиозных убеждений в качестве условия для заня­тия какой-либо государственной должности.

Билль о правах тоже исходит из концепции естественных прав. Поэ­тому его формулировки носят запретительный характер, так как запре­щают ограничивать права и свободы, которые презюмируются. Это отно­сится и к политическим правам. Билль устанавливает, что конгресс не должен издавать законы, ограничивающие свободу слова, печати, собра­ний (мирных и без оружия), право народа носить и хранить оружие, право обращаться к правительству с петициями. Согласно Биллю о пра­вах, обеспечивается свобода совести, охрана личности, бумаг (докумен­тов, переписки и др.), имущества, предусматривается суд присяжных не только по уголовным делам, но и по определенной категории граждан­ских дел, право обвиняемого на защиту, право отказываться от дачи показаний против самого себя. Не допускается двойное наказание за одно и то же преступление, запрещается требовать большой залог по судебным делам, налагать чрезмерные штрафы, применять жестокие и необычные наказания.

Кроме Билля о правах в дальнейшем было принято около 10 поправок, которые касаются прав и свобод человека. Выше уже были перечислены эти поправки, начиная с XIII (1965 г.), отменившей рабство негров. Од­нако в целом Декларация независимости, конституция США и поправки к ней не содержат того перечня прав и свобод, который соответствовал бы международным стандартам — Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., Международным пактам о правах человека, вступившим в силу в 1976 г. Как отмечалось, эти недостатки хотя и не полностью, но восполняются конституциями отдельных штатов, феде­ральными законами, судебными прецедентами.

В первоначальном своем виде Конституция США не закреп­ляла прав и свобод граждан, поскольку они содержались в кон­ституциях штатов, а цель Конституции США ограничивалась со­зданием системы органов государственной власти. Но такое поло­жение вызывало широкое недовольство народа, поставившее под угрозу процесс ратификации Конституции. Вследствие этого в 1791 г. были введены в действие первые десять поправок к Кон­ституции, известные как Билль о правах. Эта важнейшая часть Конституции, дополненная впоследствии и другими поправками, исходит из признания за каждым человеком естественных и неот­чуждаемых прав, и прежде всего — на равенство и свободу. Ли­шить человека жизни, свободы и собственности можно только через независимый суд, охрана прав является первостепенной обязан­ностью государства.

Поправка I закрепляет свободу слова, печати, мирных со­браний и обращений к правительству с петициями, а также сво­боду совести. Поскольку эти права и свободы рассматривались как естественные, т. е. не нуждающиеся в правовом закреплении, по­правка по форме представляла собой запрет на принятие Конг­рессом США каких-либо законов, ограничивающих эти права и свободы. В последующие годы Верховный суд США распространил этот запрет и на органы власти штатов. Из текста поправки выте­кает недопустимость создания государственной религии, веротер­пимость и отделение церкви от государства. Верховный суд США сформулировал границы свободы выражения мнений, запретив призывы к мятежу и подрывной деятельности против государства, подстрекательство к нарушению общественного порядка и к со­вершению преступления, распространение порнографии, распро­странение заведомо клеветнических и порочащих сведений о го­сударственных должностных лицах и частных лицах и др. В судеб­ной практике утвердился принцип, согласно которому словесное выражение мнения утрачивает конституционную защиту, если оно совмещается с недопустимым действием. В США нет официальной цензуры, но признается возможность "предварительного ограни­чения", т. е. право Правительства обращаться в суд с ходатай­ством об издании судебного приказа о запрете готовящейся пуб­ликации в прессе. Гарантируется свобода политического инако­мыслия, хотя в прошлом принимались ограничительные законы. Политические права и свободы не считаются абсолютными, зло­употребления ими и ненадлежащее использование влекут уголов­ное преследование.

Поправка II закрепляет право народа хранить и носить ору­жие в целях сохранения хорошо организованной милиции, необ­ходимой для безопасности государства. Но она рассматривается и как конституционное право частных лиц хранить и носить личное огнестрельное оружие, хотя порядок его приобретения и условий использования регулируется законами штатов. Федеральное зако­нодательство требует идентификации личности, приобретающей пистолет или винтовку, ограничивая право для лиц, имеющих судимость, наркоманов и психически неполноценных. Судебная практика по толкованию этого права невелика.

Поправка III запрещает размещение солдат на постой в доме без согласия владельца. Данная норма была весьма актуальной в период борьбы за независимость, в последующее время она стала восприниматься как своеобразная гарантия неприкосновенности жилища.

Поправка IV гарантирует неприкосновенность личности, жи­лища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов.

Соответствующий ордер может быть выдан только при достаточ­ных основаниях, подтвержденных присягой или заявлением с под­робным описанием места, подлежащего обыску, и лиц или предме­тов, подлежащих аресту. Судебная практика истолковала данные гарантии как защиту частной собственности, частной жизни граж­дан ("прайвеси"), свободу от полицейского произвола; наиболее детальной регламентации подверглось понятие "достаточных осно­ваний" для подслушивания разговоров и электронного наблюдения.

Поправка V декларирует основные принципы судопроизвод­ства и некоторые гражданские свободы: право на рассмотрение определенных уголовных дел судом присяжных (преступления, ка­раемые смертью, или "позорящие преступления"), запрет повтор­ного уголовного преследования за одно и то же правонарушение, запрет принуждения в уголовном деле свидетельствовать против самого себя, запрет лишать жизни, свободы или собственности без надлежащей судебной процедуры, запрет изъятия частной собственности для общественного пользования без справедливого возмещения. Сформулированная судами "привилегия против са­мообвинения" и связанное с ней право обвиняемого не отвечать на вопросы послужили укреплению презумпции невиновности, состязательности, обязанности обвинения нести "бремя доказыва­ния" и других демократических принципов уголовного процесса. Еще более значительным оказалось требование "надлежащей су­дебной процедуры", которое стало важнейшим принципом всей правовой системы США.

Поправка VI содержит некоторые общие принципы судопро­изводства: право обвиняемого на скорый суд присяжных того штата и округа, в котором совершено преступление, публичность судеб­ного разбирательства, обеспечение обвиняемому основных про­цессуальных правил (знать, в чем он обвиняется, иметь очную ставку со свидетелями обвинения и возможность вызова своих свидетелей, пользоваться услугами адвоката). Эти конституцион­ные принципы легли в основу уголовного процесса, подверглись детальной регламентации в решениях Верховного суда США.

Поправка VII распространяет право на суд присяжных так­же на производство по гражданским делам.

Поправка VIII запрещает чрезмерные залоги (денежная сум­ма, вносимая обвиняемым в обеспечение его явки в суд), чрез­мерные штрафы, жестокие и необычные наказания. Поправка не означает отмены смертной казни.

Поправка IX устанавливает, что перечисление в Конститу­ции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом. Тем самым подтверждается, что перечень прав и свобод не является исчер­пывающим, и недопустимо ограничивать права граждан, не зак­репленные Биллем о правах.

Поправка X закрепляет один из принципов государственного устройства: полномочия, не делегированные Соединенным Шта­там Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, со­храняются, соответственно, за штатами или за народом. Поправка подчеркивает делегированный характер полномочий Союза и глав­ный принцип разграничения полномочий между Союзом и штата­ми, а также незыблемость остаточных прав субъектов федерации.

Содержательно к Биллю о правах примыкает ряд последую­щих поправок к Конституции США: запрет рабства (поправка XIII); невозможность судебного наказания без надлежащей правовой про­цедуры (поправка XIV, разд. 1); расширение избирательных прав (поправки XIX, XXIV, XXVI).

**76. Конституция Великобритании, ее составные части.**

В отличие от других стран, где действующая писаная кон­ституция четко определяет предмет конституционного права, в Великобритании строго научного разграничения между конститу­ционным и всем остальным правом нет. Традиционно к предмету конституционного права относят:

институт главы государства, его полномочия и прерогативы; порядок организации и деятельности законодательной власти: вза­имоотношения палат, полномочия и привилегии членов парламен­та; статуе министров и государственных служащих; взаимоотно­шения центрального правительства и местных органов власти; полномочия в области заключения международных договоров (1геа1у такт§ ро\уег); гражданство; гражданские свободы и их пределы; избирательные права; публичные финансы; общую систему су­дов, сроки полномочий и иммунитеты судей; вооруженные силы и контроль за ними.

В Соединенном Королевстве в связи с отсутствием кодифика­ций или официальных систематизацийищва юристы испытыва­ют определенные трудности с разграничением отраслей права. Ос­новным критерием разграничения отраслей права, например кон­ституционного и административного, является, по мнению И. Дженнингса, их предмет регулирования1. Применительно к адми­нистративному праву предметом регулирования является все, что связано с деятельностью публичной администрации (риЪИс аапп-Ш8т.гат.юп). Однако при отсутствии писаной конституции и коди­фицированного права в стране вопрос разграничения конституци­онного и административного права — это, скорее, вопрос убеж­дения, чем четкой дефиниции. Тем не менее, точное значение термина "административное право" можно найти в законе2.

Конституция Великобритании, ее характерные черты и особенности

Существует абстрактный и конкретный смысл понятия "кон­ституция". В абстрактном значении конституция — это сово­купность законов, прецедентов и конституционных соглашений, которые определяют: порядок формирования и полномочия органов государства, принципы взаимоотношений государствен­ных органов между собой и государственных органов и граждан. В конкретном значении конституция — это конкретный юридичес­кий документ или система правовых актов, в которых наиболее важные правовые положения, составляющие предмет конститу­ционного регулирования, приняты в соответствии со специальной процедурой. В Великобритании нет конституции в данном конк­ретном смысле, а действует конституция в абстрактном значении этого понятия.

*Характерные черты конституции:*

1) Британская конституция является единой для Соединенно­го Королевства Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирлан­дии.

2) Британская конституция является неписаной. Отсутствие единого писаного текста позволяет говорить о трех составляющих британской конституции: Статутное право (81аШ1е Ьада); Общее право (Соттоп Ьа\у); Конституционные соглашения (Соп811йя1юпа1 сопуепИопз). Соответственно, источниками конституционных норм являются: статуты; судебные прецеденты; конституционные со­глашения. Общее влияние на формирование этих источников ока­зывали и оказывают труды авторитетных юристов.

3) Конституция Великобритании является "гибкой" конститу­цией, поскольку в английском праве нет различия между "кон­ституционным" и "текущим" законом. Действует общий порядок принятия и изменения парламентских законов, которые не могут пересматриваться судами или объявляться неконституционными.

*Структура конституции.* В Великобритании нет писаной консти­туции, т.е. нет такого закона или совокупности законов, которые были бы официально объявлены основными законами страны. Юридическая кон­ституция Великобритании включает самые *разные источники,* число которых невозможно установить точно: ни в законодательстве, ни в док­трине не выработано критериев, по которым тот или иной источник права следует относить к составным частям конституции. Конституция Вели­кобритании считается неписаной, поскольку наряду с письменными до­кументами ее важной составной частью являются неписаные конститу­ционные обычаи, которые регулируют иногда несущественные, обрядо­вые вопросы заседаний парламента (например, поиски бочек с порохом в подвалах парламента, по традиции начатые еще во времена Кромвеля, или насильственное водворение председателя нижней палаты — спике­ра — на его почетное место), а иногда принципиальные вопросы (право вето монарха и др.).

Конституция Великобритании состоит из четырех категорий источ­ников: статутов, судебных прецедентов, конституционных обычаев, доктринальных источников.

*Статут —* акт (закон), принимаемый обеими палатами парламента в соответствии с установленной для этого процедурой и подписанный главой государства — монархом. Лишь отдельные акты, составляющие часть британской конституции (например, Великая хартия вольностей 1215 г.), были приняты иначе. Все законы (они в отличие от США офици­ально называются здесь актами) обладают одинаковой юридической силой (поэтому, в частности, в Великобритании нет института конститу­ционного контроля). Однако к числу конституционных актов принято относить только некоторые статуты: упомянутую Великую хартию воль­ностей (она регулировала ряд вопросов взаимоотношений монарха и под­данных, преимущественно знати), хабеас корпус акт 1679 г. (он предус­матривал некоторые судебные гарантии личной свободы), Билль о пра­вах 1679 г., акты о престолонаследии (1701 г.), об объединении с Шот­ландией (1706 г.), о парламенте (1911 и 1949 гг.), о палате общин (1978 г.), о народном представительстве, которые регулировали вопросы избирательного права (их было несколько), несколько актов о граждан­ских правах, акты о министрах короны, о местном управлении (послед­ний акт принят в 1985 г.), хотя в Англии по традиции нормы о местном самоуправлении чаще относят не к конституционному, а к администра­тивному праву. Впрочем, конституционное и административное право обычно рассматривается как единая отрасль. Одни авторы насчитывают несколько десятков конституционных актов, другие, учитывая некото­рые конституционные положения в актах, относящихся к иным отраслям права, говорят о почти трех с половиной сотнях таких законов. На деле многие акты средних веков и более позднего времени хотя и публикуются как конституционные документы, но не являются действующими: их положения поглощены или отменены более поздними документами.

*Судебный прецедент —* это решения по конституционным вопросам так называемых высоких судов (Апелляционного суда. Высокого суда и др.), публикующих свои решения, обязательные при рассмотрении ана­логичных дел. Решения судов могут быть основаны на законах и предше­ствующих судебных прецедентах (это относится к так называемым общим королевским, вестминстерским судам). Поэтому совокупность таких прецедентов получила название общего права; в нем есть и преце­денты конституционного значения. Решения судов могут быть основаны на нормах морали и этики, которые корректируют «несправедливые» правовые нормы (это относится к судам канцлера и получило название «право справедливости»). В.нем тоже есть конституционные нормы, хотя их и очень мало. В настоящее время обе эти ветви судебных решений объединяются под общим названием прецедентного права. Судебными прецедентами регулируются главным образом вопросы, относящиеся к привилегиям короны, а также некоторые права граждан (подданных).

*Конституционные обычаи* (их называют также конвенционными нормами, соглашениями) сложились в практической деятельности выс­ших органов государства (не судов). Конституционные обычаи имеют более существенное значение, чем судебные прецеденты (обычаи опре­деляют, например, неприменение монархом права вето, порядок форми­рования правительства, существование и роль кабинета министров, ста­тус министров).

*Доктринальные источники —* это мнения выдающихся ученых-юристов по вопросам конституционного права. К ним обращаются парла­мент, а также суды в случае пробелов в конституционном регулиро­вании.

*Содержание конституции.* В отличие от конституции США, кото­рая хотя и носит прагматический характер, но все же регулирует в систе­ме некоторые основные конституционные отношения, для британской конституции характерен крайне фрагментарный характер. Ее различные источники регулируют отдельные вопросы и нередко делают это лишь частично. Многие важнейшие вопросы (общественный строй, партии, социально-экономические права и др.) в конституционном праве не толь­ко не урегулированы, но даже не упоминаются.

По конституции Великобритания — парламентарная монархия, сложное унитарное государство с автономными единицами и особым положением некоторых исторических регионов (Шотландия и др.), госу­дарство с демократическим режимом в условиях действия двухпартий­ной системы.

*Изменение конституции.* Неписаная конституция Великобритании является исключительно *гибкой,* что позволяет постоянно и легко при­спосабливать ее к изменяющимся условиям. Но в связи с почтением к традициям это делается зачастую путем применения юридических фик­ций, без нарушения сложившихся норм. Все законы, прецеденты, кон­ституционные обычаи имеют в общем одинаковую силу (применяемый обычай имеет обязательную силу, но не подлежит защите в судебном порядке в случае его нарушения). Каких-то особых требований к порядку изменения законов, считающихся конституционными, нет. Их роль, вли­яние, сила измеряются только их авторитетом.

**75. Начала конституционного развития Великобритании.**

В отличие от других стран, где действующая писаная кон­ституция четко определяет предмет конституционного права, в Великобритании строго научного разграничения между конститу­ционным и всем остальным правом нет. Традиционно к предмету конституционного права относят: институт главы государства, его полномочия и прерогативы; порядок организации и деятельности законодательной власти: вза­имоотношения палат, полномочия и привилегии членов парламен­та; статуе министров и государственных служащих; взаимоотно­шения центрального правительства и местных органов власти; полномочия в области заключения международных договоров; гражданство; гражданские свободы и их пределы; избирательные права; публичные финансы; общую систему су­дов, сроки полномочий и иммунитеты судей; вооруженные силы и контроль за ними.

В Соединенном Королевстве в связи с отсутствием кодифика­ций или официальных систематизацийищва юристы испытыва­ют определенные трудности с разграничением отраслей права. Ос­новным критерием разграничения отраслей права, например кон­ституционного и административного, является, по мнению И. Дженнингса, их предмет регулирования. Применительно к адми­нистративному праву предметом регулирования является все, что связано с деятельностью публичной администрации .Однако при отсутствии писаной конституции и коди­фицированного права в стране вопрос разграничения конституци­онного и административного права — это, скорее, вопрос убеж­дения, чем четкой дефиниции. Тем не менее, точное значение термина "административное право" можно найти в законе.

**76. Политическая система Великобритании.**

Политические партии в Великобритании представляют собой общественные объединения граждан, создаваемые для выраже­ния их политических интересов. Важнейшим назначением полити­ческих партий является участие в выборах. В Великобритании действует двухпартийная система, т. е. основную борьбу за пред­ставительство в Парламенте и в местных органах власти ведут две основные политические партии. Сегодня это Консервативная партия и Лейбористская партия. Именно эти две политические партии попеременно чередуются у власти в течение многих деся­тилетий.

Правовую основу деятельности политических партий состав­ляет конституция (в части политических прав граждан) и текущее законодательство, регулирующее отдельные аспекты их деятель­ности, преимущественно финансовые. В Великобритании, в отли­чие от ряда других европейских стран (например, ФРГ, Австрии, Швеции, Португалии, Франции, Италии), нет отдельного зако­на, регулирующего деятельность политических партий. Термин "политическая партия" в законодательстве отсутствует. Партии функционируют в силу обычая.

Финансовую основу деятельности политических партий состав­ляют пожертвования юридических и физических лиц. Юридичес­ки эти действия регламентируются рядом законов, в частности Актом о взносах компаний на политические цели (1967 г.) и Актом о профсоюзах (1984 г.).

Государство не осуществляет финансирования деятельности политических партий, за исключением государственных выплат оппозиционным партиям в Парламенте, сумма которых складыва­ется из фиксированных средств, выделяемых каждой партии, и по 3 ф. ст. за каждые 200 голосов, полученных партией на после­дних выборах.

Консервативная партия является одной из наиболее круп­ных и старых политических партий Великобритании, насчитыва­ющей около 2 млн. постоянных сторонников. Официально член­ство в ней не оформляется, членские билеты не выписываются и партийные взносы не уплачиваются. Консервативная партия не имеет постоянной программы и устава. Функцию партийной про­граммы выполняют предвыборные манифесты, содержащие про­граммные положения консерваторов на предстоящих выборах.

Структурно Консервативная партия состоит из центральных и местных организаций: ежегодная партийная конференция, Цен­тральный совет, Исполнительный комитет, 11 региональных орга­низаций и 659 местных ассоциаций, каждая из которых охватыва­ет в своей деятельности территорию избирательного округа. Важ­ную роль в консервативном движении играет Союз молодых консерваторов, являющийся по сути дела школой и резервом по­литиков от Консервативной партии.

Социальную основу партии в основном составляют крупные финансовые, земельные и промышленные собственники, часть государственных служащих, интеллигенции и рабочей аристокра­тии. Поскольку кредо Консервативной партии можно определить лозунгом: "Разумный прогресс с сохранением традиций", то ее платформу поддерживают представители самых разных соци­альных групп населения. Традиционно позиции партии сильны в сельской местности, а не в крупных городах.

Лейбористская партия представляет собой политическую организацию социал-демократического характера, играющую на­ряду с Консервативной партией главную роль в двухпартийной системе Великобритании.

В Лейбористской партии существует индивидуальное и кол­лективное членство. Наиболее крупные коллективные члены — профессиональные союзы. Партия имеет Устав. Постоянной про­граммы нет. Программное положение формулируется в период предвыборных кампаний исходя из программной цели — построе­ния справедливого демократического общества с динамичной эко­номикой.

Организационно партия состоит из ежегодной конференции, Национального исполнительного комитета и партийных ассоциа­ций, создаваемых в каждом избирательном округе.

Социальную основу партии составляют работающие в про­мышленности и других секторах экономики наемные работники с малым и средним уровнем доходов. Важную роль в деятельности Лейбористской партии играют профсоюзы.

Партия либеральных демократов представляет собой поли­тическую организацию, созданную в 1988 г. на базе Либеральной партии, социальную основу которой составляли мелкие и средние предприниматели, часть интеллигенции и государственных слу­жащих. Либеральная партия Великобритании участвовала в поли­тической жизни страны с 30-х гг. XIX в. и до появления на поли­тической арене в начале нынешнего столетия Лейбористской партии являлась основным политическим соперником консервато­ров.

Партия либеральных демократов не имеет постоянной про­граммы. Ее предвыборные лозунги сочетают в себе подходы и кон­серваторов и лейбористов.

Организационно партия состоит из ежегодной конференции и партийных ассоциаций в избирательных округах.

Социал-демократическая партия создана в 1981 г. в резуль­тате выхода из Лейбористской ее правого крыла. Постоянной или долгосрочной программы партия не имеет, а по политическим ориентирам близка Консервативной партии.

Организационно состоит из ежегодной конференции и мест­ных ассоциаций.

Партия Плайд Кимру (Свободный Уэльс) представляет собой созданную в 1925 г. политическую организацию националистичес­кого характера, основная цель которой — добиться полного само­управления Уэльса (Поте ги1е).

Высшим органом партии является ежегодная конференция. В период между конференциями эту функцию выполняет Нацио­нальный совет, состоящий из представителей партийных комите­тов, которые осуществляют руководство первичными партийны­ми организациями.

Шотландская национальная партия создана в 1934 г. с це­лью получения Шотландией самоуправления (по сути — незави­симости) в рамках Британского Содружества Наций и осуществ­ления контроля за национальными ресурсами.

Высшими органами партии являются ежегодная конферен­ция и Национальный совет. Партия имеет первичные организа­ции, действующие лишь в период выборов, и ассоциации в изби­рательных округах, функционирующие постоянно и состоящие из представителей первичных организаций. На основе первичных организаций и ассоциаций формируется Национальный совет, со­бирающийся на заседания между конференциями четыре раза в год. Постоянно функционирует Национальный исполнительный комитет.

Партия Плайд Кимру и Шотландская национальная партия являются региональными политическими организациями с ярко выраженной национальной ориентацией; и та и другая имеют свое представительство в британском Парламенте.

К региональным политическим партиям относятся разрешен­ные на территории Северной Ирландии политические организа­ции, выступающие за сохранение единства Великобритании и Северной Ирландии. Это Юнионистская партия Ольстера, Де­мократическая юнионистская партия, Народная юнионистская партия Ольстера.

Влияние каждой из политических партий на общественно-политическую жизнь страны определяется различными фактора­ми, важнейшими из которых являются экономические интересы и психологические стереотипы поведения людей. Британцы, неза­висимо от политической ориентации, консервативны в своем вос­приятии общественной жизни. Это прежде всего проявляется в их приверженности определенным политическим традициям. Поэто­му традиционные политические партии всегда имеют преимуще­ство в политической борьбе с новыми общественно-политически­ми объединениями. По этой же причине можно серьезно говорить о том, что многие избирательные округа поделены между двумя основными политическими игроками, поскольку избиратели тра­диционно голосуют за кандидатов от одной из этих партий. Боль­шинство на выборах эти партии получают за счет тех округов, где данная традиция уступает место другой — сменяемости ос­новных партий у власти в зависимости от сроков их пребывания в Правительстве и особенностей социально-экономической поли­тики.

**77. Роль монарха Великобритании в управлении страной. Королевские прерогативы.**

*Монарх.* Теоретически монарх в Великобритании считается источни­ком значительной доли государственной власти, он — глава государства. Ему же теоретически принадлежит также исполнительная власть. Кроме того, как упоминалось, монарх — составная часть парламента. На деле он не участвует в законодательстве (право вето не применяет), исполнительной властью не обладает. Страной руководит «правительство его (ее) Величества», точнее, его узкая часть — кабинет министров, в кото­ром главную роль играет премьер-министр. Правительство, как отмеча­лось, в силу британской двухпартийной системы в значительной мере контролирует и парламент.

Глава государства в Великобритании занимает свой пост не путем выборов, как в США, а по наследству. Применяется *кастильская систе­ма наследования:* трон покойного короля из династии Виндзоров пере­ходит к старшему сыну, если сына нет — к старшей дочери.

Монарх в Великобритании — это символ единства нации, преемст­венности государства. Он рассматривается как гарантия стабильности в обществе. Какого-либо серьезного движения за замену монархии респуб­ликой не существует.

Монарх — лицо неприкосновенное, он не подлежит уголовной, адми­нистративной, гражданской ответственности, не может быть задержан и т.д. (хотя имело место осуждение и казнь короля Карла I во время английской революции). Монарх политически нейтрален, не является членом какой-либо партии, не подлежит политической ответственности в связи с управлением государством: за монарха отвечают его министры.

Юридически британский монарх обладает значительными полномо­чиями, которые в совокупности называются *королевской прерогати­вой.* Это исключительные права, установленные традицией, конституци­онными обычаями, иногда закрепленные судебным прецедентом и не зависящие от воли парламента. Во взаимоотношениях с парламентом эти права, равно как и некоторые другие свои полномочия, монарх осущест­вляет по указанию правительства (конкретно — премьер-министра). Он подписывает законы и имеет право вето (хотя не использует его с 1707 г.). Монарх — составная часть парламента, но посещать его заседа­ния он может лишь по специальному приглашению. Он открывает еже­годную сессию парламента, выступая с тронной речью на совместном заседании палат. В этой речи излагается программа действий на предсто­ящий год. Но поскольку монарх лишь зачитывает текст, подготовленный премьер-министром, он не может изменить в нем ни слова. Монарх впра­ве распустить палату общин с назначением даты новых выборов, это он делает только по указанию правительства.

К полномочиям монарха в области взаимоотношений с правительст­вом относится назначение премьер-министра. Фактически им становит­ся лидер партии, победившей на выборах в палату общин, ибо правитель­ству нужно получить вотум доверия — голоса большинства членов пала­ты для его утверждения. Поэтому на деле монарх лишь оформляет волю партийного большинства в парламенте. Правда, бывали случаи, когда правящая партия в силу разногласий в ней не могла выдвинуть единого кандидата или когда партия не располагала явным большинством и реше­ние принимал монарх (1957, 1963, 1974 гг.). Правительство издает свои акты от имени монарха (обычно это «приказ в совете», хотя совет вклю­чает не только членов правительства), премьер-министр обязан инфор­мировать монарха о состоянии дел.

Монарх обладает внешнеполитическими полномочиями. Он являет­ся главой британского Содружества, представленным в некоторых его странах генерал-губернатором, и как таковой промульгирует конститу­ции этих стран и стран, получивших независимость. Он является также главнокомандующим вооруженными силами (юридически), назначает высших военачальников, присваивает воинские звания и сам имеет воин­ское звание (царствующая ныне королева Елизавета II — полковник). Традиционная прерогатива короля — вопросы войны и мира.

У монарха есть *прерогативы личного характера:* королевские рега­лии (корона, трон, мантия, держава, скипетр, титул, необходимое обра­щение к монарху «Ваше Величество»), королевский двор, состоящий из лиц, обслуживающих короля и членов его семьи (эти лица имеют разные придворные титулы), цивильный лист — ежегодно вотируемые парла­ментом деньги на личные нужды короля и содержание его двора (в насто­ящее время приблизительно 8 млн.ф.ст.), освобождение от уплаты нало­гов (Елизавета II от этой привилегии добровольно отказалась). Монарх, наследник престола, некоторые члены королевской семьи обладают зна­чительной недвижимой собственностью (земли, дворцы и т.д.), которая может приносить им доход, но продать ее они не могут. Они являются также держателями многих ценных бумаг, которыми распоряжаются свободно.

Из сказанного следует, что хотя юридически монарх обладает обшир­ными полномочиями, фактически они им самостоятельно осуществлять­ся не могут. Это «спящие прерогативы». Все акты, исходящие от монар­ха, подлежат *контрассигнации* (подписи) премьер-министра: без его согласия акт монарха недействителен.

При монархе существует *Тайный совет,* состоящий из членов коро­левской семьи, епископов, министров (всего около 300 человек). Совет собирается в торжественных случаях, но чаще всего он не собирается или собирается несколько человек (его кворум — 3 человека), а от имени Совета монарх издает «приказы в Совете». Этими приказами оформляют­ся решения кабинета.

**78. Парламент Великобритании, его правовое положение и структура.**

Законодательная власть в Великобритании принадлежит *парламен­ту,* но по точному смыслу британской конституции парламент — трие­диное учреждение: оно включает главу государства (монарха), палату лордов (исторически — палату знати и высшего духовенства) и палату общин (исторически — палату простолюдинов). Это понятие связано с тем, что закон становится таковым, если он принят двумя палатами (есть некоторые исключения из этого правила в пользу нижней палаты) и подписан монархом. На деле же под парламентом понимаются лишь две палаты, а в обычном словоупотреблении — нижняя, которая осуществляет законодательные функции. Король подписывает все законы, и на основании конституционного обычая почти 300 лет не применяет при­надлежащего ему права вето. Вето палаты лордов может быть преодоле­но нижней палатой простым большинством голосов, но на другой сессии парламента, что означает, что при созыве сессии раз в год верхняя палата может на год отсрочить вступление закона в силу. На практике палата лордов, как правило, возражения против законопроектов, принятых па­латой общин, выдвигает очень редко.

Хотя глава государства по конституционной доктрине является со­ставной частью парламента, с точки зрения концепции разделения влас­тей он относится все же к исполнительной власти.

*Палата общин* состоит из 651 члена. Она избирается по одномандат­ным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства. *Депутаты* (в Великобритании их принято называть чле­нами парламента) обладают индемнитетом и ограниченным иммуните­том, причем только во время сессии, а также 40 дней до начала и после завершения сессии. Они имеют трех оплачиваемых государством помощ­ников. Им возмещаются транспортные, канцелярские, почтовые расхо­ды. Жалованье, выплачиваемое депутатам (31 тыс. ф. ст. в год), считает­ся чуть ли не самым низким в мире. Депутаты активно работают в своих избирательных округах, так как их переизбрание в конечном счете зави­сит от избирателей, даже если руководство партии вновь выдвинет их кандидатуры. По выходным дням организуются встречи с избирателями. Депутаты принимают их заявления для передачи парламенту и т.д. Мест­ные партийные организации оказывают помощь депутатам своей партии.

Руководит заседаниями палаты и ее обслуживающим персоналом *спикер,* имеющий трех заместителей, которые, в частности, руководят заседаниями, если палата преобразует себя в комитет всей палаты. Спи­кер избирается на весь срок полномочий палаты и выходит из состава своей партии (считается беспартийным), так как должен быть лицом беспристрастным (он не вправе даже обедать вместе с депутатами, чтобы те не оказывали на него влияния). Спикер не может голосовать, он подает решающий голос только в том случае, если голоса членов палаты разде­лились поровну. Он не вправе комментировать выступления членов па­латы и выступать сам. Избирает/ся спикер с соблюдением конституцион­ного обычая: он упирается, когда идет к председательскому месту, и его как бы силой ведут два дюжих депутата. В период абсолютизма действи­тельно никто не хотел быть спикером, так как он должен был передавать королю решения парламента, которые отнюдь не всегда нравились мо­нарху, что нередко влекло печальные последствия для спикера.

Как и в других парламентах, в палате общин Великобритании образу­ются постоянные и временные *комитеты.* Они предварительно обсуждают законопроекты, контролируют деятельность администрации, про­водят парламентские расследования и т.д. До реформы 70-х годов в пала­те существовали только неспециализированные комитеты, что отличало внутреннюю структуру британского парламента от большинства других парламентов мира. Они имели буквенную нумерацию — А, В, С и т.д. Такие комитеты существуют и сейчас. Их персональный состав опреде­ляется пропорционально численности партийных фракций специальным комитетом палаты по отбору. Эти комитеты довольно многочисленны (до 50 человек). Спикер передает им законопроекты по своему усмотрению, поскольку специализации нет.

В дополнение к неспециализированным комитетам теперь в палате общин созданы специализированные комитеты — по обороне, внутрен­ним делам, сельскому хозяйству и др. Их около 15, но они меньше по численности. Эти комитеты также предварительно обсуждают законо­проекты, занимаются парламентскими расследованиями, но их основная деятельность связана с контролем за управлением, за работой минис­терств.

В парламенте создаются *партийные фракции* (теперь четыре фрак­ции имеются даже в палате лордов). Их возглавляет лидер. «Главный кнут» и «кнуты» обеспечивают явку членов фракции на голосование в палате. В отличие от США в нижней палате парламента Великобрита­нии существует строгая партийная дисциплина (возможны санкции), но депутат зависит также и от поддержки избирателей, низовых орга­низаций партии, которые могут иметь иное мнение, чем ее руководство. Поэтому бывает, что депутаты, особенно «заднескамеечники», голосуют вместе с другой фракцией. Организацией работы парламента, удосто­верением его актов ведают клерки палаты, имеющие подчиненный им небольшой аппарат.

В конце 60-х годов создана должность *парламентского уполномо­ченного* (омбудсмана) по делам администрации. Он назначается пра­вительством до достижения 65-летнего возраста и проводит расследо­вания правонарушающей деятельности органов исполнительной власти. Жалобы граждан на действия министерств и ведомств передаются упол­номоченному через депутата данного избирательного округа. Уполно­моченный расследует их только в том случае, если по характеру дела нельзя обратиться в общий или административный суд. Уполномочен­ный при назначении им расследования вправе требовать представления документов, вызывать свидетелей, экспертов, но никаких обязывающих решений принимать не может. Он лишь составляет доклад, который передает депутату по данному округу (последний может поставить во­прос в палате), или представляет его в специальную парламентскую комиссию по делам уполномоченного парламента и та принимает свои меры (в частности, возможно обсуждение вопроса на пленарном заседании). Кворум для заседания нижней палаты (но не для принята: закона) — 40 депутатов.

*Палата лордов,* состав и численность которой изменяется, формируется в основном по наследственному признаку.

Около 2/3 палаты составляют *пэры.* (мужчины и женщины, унаследовавшие дворянский титул не ниже барона), около 1/3 — пожизненные пэры (титул присваивается королем по рекомендации премьер-мини страны за выдающиеся заслуги и не передается по наследству). Кроме того в состав палаты входят: 26 духовных лордов (архиепископы и епископы] англиканской церкви, 20 пожизненно назначаемых королем (по совету премьер-министра) «лордов по апелляции» (апелляционный комитет — по существу, высшая судебная инстанция страны по гражданским делам), несколько десятков человек, избираемых шотландскими и ир­ландскими лордами. Ныне большинство палаты лордов — представители финансовых кругов, крупных фирм, но бывают и лорды-бедняки, в их числе были два коммуниста, один лорд был рубщиком мяса.

В палате лордов председательствует *лорд-канцлер.* Кворум в пала­те — 3 лорда, заседания происходят на основе саморегулирования.

В Великобритании неоднократно поднимался и обсуждался в палате общин вопрос о ликвидации палаты лордов или ее реорганизации, но безуспешно.

**79. Комитеты британского парламента, их виды и полномочия.**

Как и в других парламентах, в палате общин Великобритании образу­ются постоянные и временные *комитеты.* Они предварительно обсуждают законопроекты, контролируют деятельность администрации, про­водят парламентские расследования и т.д. До реформы 70-х годов в пала­те существовали только неспециализированные комитеты, что отличало внутреннюю структуру британского парламента от большинства других парламентов мира. Они имели буквенную нумерацию — А, В, С и т.д. Такие комитеты существуют и сейчас. Их персональный состав опреде­ляется пропорционально численности партийных фракций специальным комитетом палаты по отбору. Эти комитеты довольно многочисленны (до 50 человек). Спикер передает им законопроекты по своему усмотрению, поскольку специализации нет.

В дополнение к неспециализированным комитетам теперь в палате общин созданы специализированные комитеты — по обороне, внутрен­ним делам, сельскому хозяйству и др. Их около 15, но они меньше по численности. Эти комитеты также предварительно обсуждают законо­проекты, занимаются парламентскими расследованиями, но их основная деятельность связана с контролем за управлением, за работой минис­терств.

**81. Правительство и Кабинет министров Великобритании. Внутренний кабинет.**

*Правительство.* Конституционному праву Великобритании хорошо известен термин «правительство» и почти неизвестен термин «кабинет», но на деле именно последний во главе с премьер-министром управляет страной. Правительство имеет очень широкий состав (предельная чис­ленность его по закону — 95 человек, но обычно это 75—80 министров, младших министров, секретарей и т.д.). Ранг министров имеют генераль­ный прокурор и генеральный атторней — юридический советник прави­тельства, его представитель в суде.

Правительство никогда не собирается на заседания и не принимав решений. Из его состава выделяется более *узкий кабинет* ведущих ми­нистров (18—22 человека, в 1997 г. — 22), в их числе всегда государст венные секретари внутренних дел и обороны, лорд-канцлер, канцлер казначейства и др. Он созывается на заседания и принимает решения хотя и редко. Обычно этот кабинет заседает в личной резиденции, где живет премьер-министр, на Даунинг-стрит, 10, в Лондоне. Но чаще не эти заседания в доме премьера (одно время раз в неделю) собираете? *«внутренний кабинет» —* несколько ведущих лиц, пользующихся осо бым доверием премьер-министра. «Внутренний кабинет» принимает решения от имени кабинета.

Как отмечалось, правительство назначается главой государства, но это лишь формальный акт. На деле оно формируется партией большинства в палате общин, представляет ей программу, которая утверждаете? голосованием. Это акт выражения доверия правительству. В состав правительства входят, во-первых, главы министерств и ведомств, являющиеся членами кабинета. Они получают все решения кабинета («внутреннего кабинета»). Остальные министры, если они не были приглашены на заседание, получают лишь выдержки из решений кабинета, которые касаются их ведомств. Во-вторых, членами правительства являются министры и государственные министры, т.е. заместители ведущих министров а также все младшие министры — заместители других министров, входящие в состав кабинета. Они участвуют в заседаниях кабинета по приглашению. Есть территориальные министерства: по делам Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии. В-третьих, членами правительства являются некоторые лица, занимающие традиционные еще со времен феодализма должности (например, лорд — хранитель печати). В-четвертых это министры без портфеля, которые оказывают помощь премьер-министру по его указаниям. Наконец, в состав правительства включаете; особая категория младших министров: парламентские секретари, представляющие министра в парламенте.

При премьер-министре и министрах существует множество *вспомогательных органов —* комитеты, комиссии, секретариаты, службы Особое значение имеют парламентские службы, которые следят за дебатами в парламенте, информируют министра о вопросах, поднятых в парламенте (в основном касающихся данного ведомства), готовят ему ответы на вопросы депутатов, выступления в парламенте.

Для исполнения законов парламента, как считается, правительстве принимает *нормативные акты,* но эти акты принимаются не от имени правительства и не от имени кабинета, которого законодательство, по существу (кроме единичных упоминаний), не знает, а от имени *отдель­ных министров.* Кроме того, парламент может делегировать правитель­ству право принимать акты, имеющие силу закона *(делегированное за­конодательство),* которые тоже оформляются как акты министров. За этими актами установлен парламентский контроль: они должны быть представлены в парламент («положены на стол парламента»), на деле же сдаются в библиотеку и в комитет парламента по подчиненному законо­дательству. Решения кабинета оформляются актами Тайного совета.

В Великобритании министерства имеют *отделения на местах,* с которыми местные органы самоуправления согласовывают назначение некоторых муниципальных чиновников (например, в сфере пожарной охраны, муниципальной милиции и др.).

**82. Конституционное развитие Франции.**

Франция принадлежит к числу государств, внесших особен­но весомый вклад в развитие конституционно-правовой теории и практики. За годы, прошедшие после Великой французской рево­люции, т. е. за 200 с небольшим лет, в стране сменилось четыре республики, две империи, существовали различные переходные режимы и формы правления. За этот период принято около двух десятков различных конституций, конституционных хартий и кон­ституционных законов. По образному выражению известного фран­цузского государствоведа профессора Марселя Прело, Франция представляет собой настоящую лабораторию по изготовлению кон­ституций, их можно здесь найти буквально на любой вкус.

Конституция 1958 г., ее характерные черты и особенности

Ныне действующая Конституция Франции, оформившая со­здание Пятой республики, была одобрена подавляющим боль­шинством голосов на референдуме, состоявшемся 28 сентября 1958 г., и вступила в силу 4 октября 1958 г. Принятию этой Кон­ституции предшествовало нарастание глубокого политического кризиса в стране. Установленный в 1946 г. во Франции режим усиленного парламентаризма, известный под названием Четвер­той республики, способствовал росту политической нестабильно­сти, "правительственной чехарде" и падению авторитета госу­дарственных властей. Серьезный ущерб международным позици­ям Франции нанесли колониальные войны, особенно в Индокитае и в Алжире. Именно во французском экспедиционном корпусе в Алжире начался в мае 1958 г. антиреспубликанский мятеж, ко­торый создал реальную угрозу демократическому строю и мог стать источником серьезных конфликтов и столкновений в мет­рополии.

В сложившейся обстановке французский парламент принял решение о передаче власти в руки общенационального лидера, который был бы в состоянии вывести страну из кризиса, подгото­вить и осуществить конституционную реформу в целях укрепле­ния авторитета власти и возрождения величия Франции. Прези­дент Республики обратился к генералу Шарлю де Голлю, нацио­нальному герою периода борьбы за освобождение, своего рода харизматическому лидеру, который в течение многих лет оста­вался не у дел. Генерал дал свое согласие, и 1 июня 1958 г. Наци­ональное собрание Франции большинством в 329 голосов против 224 наделило де Голля чрезвычайными полномочиями в законо­дательной области. Одновременно был вотирован конституцион­ный закон, определивший рамки осуществляемой конституцион­ной реформы. В законе были сформулированы 5 принципов, кото­рым должно было следовать новое правительство при разработке проекта конституции. Среди них — выборы как источник власти, а равно разделение властей. К числу конституционных принципов было отнесено также установление парламентской ответственно­сти Правительства и подтверждение независимости судебной вла­сти. В качестве отдельного принципа было сформулировано тре­бование уважения основных свобод. Наличие этого конституцион­ного закона и закрепленных в нем пяти принципов предопределили особенности и характер проекта конституции, выработанного и представленного на референдум. В частности, результатом стал определенный компромисс между концепциями сильной личной власти и парламентского контроля за деятельностью правитель­ства. История разработки и принятия Конституции 1958 г. во мно­гом объясняет, почему во Франции утвердилась такая своеобраз­ная форма правления, как смешанная республика, сочетающая в себе элементы президентской и парламентской.

Конституция 1958 г. в ее первоначальной редакции состояла из краткой преамбулы и 92 статей, сведенных в 15 разделов. Вме­сте с тем в преамбуле торжественно заявлялось о приверженно­сти французского народа правам человека и принципам нацио­нального суверенитета в том виде, как они были определены в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и дополнены и расширены в Преамбуле к Конституции 1946 г. Эта отсылка была в последующем истолкована как признание Декларации и Преам­булы 1946 г. в качестве действующего французского права и ис­точника конституционного права страны. Таким образом, струк­турно французская Конституция оказалась как бы состоящей из трех законодательных текстов: из основного закона, вотированно­го на референдуме 28 сентября 1958 г., Декларации 1789 г. и Пре­амбулы к Конституции 1946 г.

В течение довольно длительного срока вопрос о юридичес­кой силе Декларации и Преамбулы оставался спорным. Однако начиная с 1970 г. Конституционный совет, являющийся во Фран­ции органом конституционного контроля, признал за Деклараци­ей и Преамбулой ту же юридическую силу, что и за постановле­ниями текста 1958 г., сформулированными в виде статей основно­го закона. Более того, из ряда решений, принятых высшими судебными органами Франции, вытекает, что в этих документах сформулированы основополагающие принципы, обязательные для всех государственных органов страны. Декларация 1789 г. и Пре­амбула 1946 г. содержат положения, преимущественно относящи­еся к правам и свободам человека, утверждению принципов наци­онального суверенитета, признанию народа в качестве единствен­ного источника власти.

Конституция подтверждает верховенство основных прав и свобод, признавая за ними значение общих принципов права. Широкие полномочия единоличного главы государства в значи­тельной мере уравновешиваются наличием института парламент­ской ответственности Правительства.

Принцип "правления народа, через народ и для народа" ос­тается основным принципом Французской Республики.

Конституция 1958 г. закрепляет республиканскую форму прав­ления во Франции, причем особо оговаривает, что данная форма правления не может быть предметом пересмотра. Основной закон подтверждает приверженность Франции принципам правового, светского и социального государства, что находит свое отраже­ние как в постановлениях Конституции, так и в текущем законо­дательстве.

Весьма важное значение имеют определенные в Конститу­ции принципы внешней политики Франции. Согласно этим прин­ципам Французская Республика сообразует свою деятельность с нормами международного публичного права. Должным образом ратифицированные или одобренные международные договоры или соглашения имеют преимущественную юридическую силу по срав­нению с внутренним законом, и в случае коллизии между между­народно-правовой нормой и нормой внутреннего национального права приоритет отдается первой. Уже Преамбула 1946 г. предус­матривала возможность ограничения на условиях взаимности су­веренитета Франции, если это необходимо для организации и за­щиты мира. В последующем эти положения были уточнены и до­полнены, в частности, в ходе конституционной реформы, связанной с участием Франции в Европейском Союзе.

Основная масса статей конституционного текста 1958 г. по­священа организации публичной власти во Франции. Сравнитель­но подробно регулирует Конституция статус и полномочия Пре­зидента Республики, более лапидарно — место и роль Прави­тельства и характер его взаимоотношений с парламентом. Конституция содержит развернутые постановления, относящиеся к организации законодательной власти, определяет статус Кон­ституционного совета, закрепляет независимость судебной власти и содержит некоторые нормы, касающиеся организации самоуп­равления на местах.

Специфика Конституции заключается прежде всего в том, что она подтверждает доминирующее положение исполнительной власти в общей системе государственных властей. Конституция 1958 г. вводит такие новые и сравнительно редко встречающиеся в развитых странах нормы, которые устанавливают определен­ные рамки законодательной деятельности Парламента и даже подчиняют ее в известной мере контролю со стороны исполни­тельной власти.

**83. Президент Франции. Его полномочия и место в системе государственных органов.**

Исполнительную власть осуществляют президент республики и правительство (Совет министров), причем правительство в качестве Совет; министров заседает под *председательством президента,* а в качестве кабинета — под председательством *премьер-министра.* Роль этих органов неодинакова, она зависит и от расстановки политических сил в парламенте. Президент может принадлежать к одной партии, а правительство — к другой, поскольку оно может зависеть от партии (партий) большинства в нижней палате (так было, например, в 1986—1988гг., 1993— 1995 гг.). В этих условиях взаимоотношения между правительством и президентом могут осложняться и роль правительства снижается. Левый президент не ставил подписи на декретах правого правительства, если он их не одобрял. Если же президент и правительство принадлежат к одной партии (партиям), роль исполнительной власти возрастает (такое поло­жение сложилось после выборов парламента в 1993 г. и выборов президента в 1995г.).

*Президент республики* занимает *главное место* в системе органе! государства. Даже разделы конституции, посвященные высшим органа и государства, начинаются не с законодательной власти, а с президента Президент следит за соблюдением конституции, является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдена международных договоров. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства.

Президент обладает большими полномочиями, которые можно разделить на две группы: осуществляемые им самостоятельно (личные полномочия) и требующие контрассигнатуры премьер-министра (иногда также отдельных министров, ответственных за выполнение данного акта президента). К первой группе полномочий, осуществляемых президентов;

*самостоятельно,* относятся: 1) право роспуска Национального собрания по своему усмотрению (для этого президент должен лишь проконсультироваться с председателями палат парламента и премьер-министром, но такая консультация его ни к чему не обязывает). Роспуск не может быть произведен в течение года после предыдущего роспуска (поэтому президент не может использовать это право чаще, чем раз в год), с также во время чрезвычайного положения; 2) право ввести в стране чрезвычайное положение, во время которого может быть установлена, по существу, президентская диктатура: по конституции президент может принять любые меры, которые диктуются обстановкой. До введения чрезвычайного положения он предварительно должен провести такие же консультации, как и при роспуске нижней палаты парламента. Парла­мент во время чрезвычайного положения не может быть распущен, на­против, если он не заседает, то созывается, но он не может отменять акты президента, хотя и может передать дело о его государственной измене в Высокий суд правосудия; 3) право назначать премьер-министра, мини­стров, высших гражданских и военных должностных лиц и смещать их (по заявлениям об отставке). Назначение правительства президентом требует последующего одобрения правительственной программы ниж­ней палатой парламента; 4) право передавать на референдум законопро­екты по перечисленным выше вопросам; 5) право обращаться с послания­ми к палатам на их раздельных заседаниях. Эти послания не подлежат обсуждению; 6) право председательствовать в Совете министров по свое­му усмотрению; 7) право обращаться в Конституционный совет с запро­сами и назначать треть его членов; 8) президент — глава вооруженных сил, он председательствует в различных советах и комитетах обороны;

9) президент ратифицирует международные договоры (обычно это дела­ет сенат, но если ратификацию осуществляет президент, то требуется контрассигнатура правительства); 10) президенту принадлежит право помилования.

Полномочия президента, требующие *контрассигнатуры* членов правительства, немногочисленны: созыв парламента на чрезвычайную сессию; подписание декретов и ордонансов, принятых Советом мини­стров; назначение на гражданские и военные должности; назначение дипломатических представителей. Большинство полномочий — это лич­ные полномочия президента, они не требуют контрассигнатуры.

На практике президент расширяет свою власть, и без того очень большую, в частности за счет правительства. В осуществлении полномо­чий президенту помогает его собственный аппарат — несколько сот лич­ных сотрудников. Все они назначаются президентом. Он использует также огромный аппарат правительства.

Президент несет ответственность перед особым судом, о котором уже говорилось выше.

**84. Парламент Франции. Его структура, порядок формирования и полномочия.**

Законодательная власть принадлежит парламенту. Президент подписывает законы, но в отличие от стран с влиянием англосаксонского npaва он не охватывается понятием парламента.

*Структура парламента.* Парламент состоит из двух палат: *Нацио­нального собрания* (557 депутатов от метрополии и 22 — от заморских территорий) и *сената* (321 член). Депутаты и сенаторы обладают депу­татским индемнитетом, даже если их действия наказуемы по закону (например, они не отвечают за оскорбления на заседании палаты и ее комиссий, хотя и подвергаются за это дисциплинарным взысканиям в соответствии с регламентами палат). Индемнитет включает также обя­занность государства обеспечивать депутатам их материальные потребности для выполнения ими своих депутатских обязанностей. Они полу­чают высокое денежное довольствие, состоящее из двух частей: основно­го жалованья и дополнительного (приблизительно четверть основного), которое должно выплачиваться в зависимости от участия членов парла­мента на пленарных заседаниях палат и в комиссиях (на практике удер­жания из этой части жалованья не производятся). Как уже отмечалось, депутат после избрания обязан представить в бюро палаты парламента декларацию об имущественном положении (в отличие отданных о прези­денте эти сведения секретны). Такая же декларация представляется и при окончании мандата. С 1995 г. члены парламента имеют ограничен­ный депутатский иммунитет: к ним могут применяться арест и другие формы лишения свободы в случае совершения ими уголовного преступ­ления, они могут быть задержаны на месте преступления. В других слу­чаях для лишения иммунитета требуется разрешение бюро палаты. Огра­ничение свободы или уголовное преследование члена парламента может быть приостановлено на период сессии, если этого требует палата.

Французский парламентарий имеет свободный мандат, но фракцион­ная партийная дисциплина во Франции в отличие, например, от США очень жесткая. Любой императивный мандат недействителен, 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).

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). Помимо руководства заседанием палаты *председа­тель* имеет и другие полномочия: председатели палат назначают по три члена в Конституционный совет, председатель нижней палаты председа­тельствует в конгрессе парламента при утверждении поправок к консти­туции, а председатель верхней палаты исполняет функции президента республики в случае вакантности поста. С председателями палат должен консультироваться президент в случае введения чрезвычайного положе­ния. Председатель палаты принимает решение, если правительство заяв­ляет, что данный законопроект входит в сферу регламентарной власти и не должен рассматриваться парламентом (в конечном счете обращаются в Конституционный суд). Председатель вправе в случае необходимости вызвать в палату воинские части.

Как и в других парламентах, в палатах французского парламента существуют *постоянные комиссии,* которые предварительно обсужда­ют законопроекты и в определенной мере контролируют деятельность правительства (последнее, однако, обязано представлять документы только финансовым комиссиям). Каждый парламентарий обязан входить в постоянную комиссию, но число таких комиссий ограничено: в каждой палате их может быть не более шести.

Наряду с постоянными образуются специальные комиссии. Бывают временные объединенные специальные комиссии палат, создаваемые по требованию правительства для изучения конкретного проекта закона. В них входит 41 член нижней палаты на основе пропорционального пред­ставительства фракций и 24 члена, избираемых верхней палатой. Эти комиссии — большая редкость, чаще создаются другие, согласительные комиссии палат на паритетной основе. Парламент создает временные специальные комиссии по расследованию и контролю, особые комиссии [у1Я определенных случаев, например для снятия депутатской неприкос­новенности с члена парламента.

Повестка дня заседаний палаты определяется *совещанием председа­телей* (бюро палаты и председатели фракций).

*Депутатские объединения* (во Франции их называют политически­ми группами) образуются в том случае, если в них входят в нижней палате не менее 20 парламентариев, в верхней — не менее 14. Эти объ­единения (фракции) должны публиковать декларации (заявления) о своих целях. На основе пропорционального представительства фракций формируются бюро палаты и постоянные комиссии. Председатели фрак­ций определяют политическую линию последних и даже голосуют за отсутствующих депутатов, имея ключи от их электронных табло, хотя такое голосование регламентом запрещено.

Внутренняя структура сената аналогична структуре Национального собрания. Сенаторов приблизительно вдвое меньше, чем членов нижней палаты, и избираются они на более длительный срок (не на пять, а на девять лет).

*Полномочия парламента.* Как и другие парламенты, французский парламент обладает законодательными, контрольными, судебными, внешнеполитическими и иными полномочиями. Свои экономические полномочия (например, принятие бюджета, планов экономического и социального развития) он реализует, как правило, путем принятия за­конов.

Осуществляя законодательную деятельность, парламент принимает обыкновенные, органические и конституционные (изменяющие консти­туцию) законы, но сфера регулирования путем принятия обыкновенных законов ограниченна (органические законы принимаются по вопросам, указанным в конституции, а закон о ее изменении можно принять по любому вопросу, кроме специально указанных в ней: например, нельзя изменить республиканскую форму правления). Французский парламент по конституции 1958 г. — это парламент с *ограниченной* компетенцией (повторяем, что это относится прежде всего к обыкновенным законам).

В конституции содержится *перечень вопросов,* по которым парла­мент может принимать законы. По некоторым вопросам он издает зако­ны-рамки, т.е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регла­ментацию осуществляет исполнительная власть (образование, труд, ор­ганизация национальной обороны и т.д.). По другим указанным в консти­туции вопросам (права и свободы граждан, преступление и наказание и др.) парламент издает исчерпывающие законы, а исполнительная власть не может издавать нормативные акты. Все вопросы, не названные в конституции, регулируются нормативными актами так называемой регламентарной власти — ордонансами и иными актами правительства. Право парламента издавать законы ограничивается также полномочия­ми президента, который может выносить законопроекты на референдум, минуя парламент.

Принятие обыкновенных законов проходит несколько стадий. Прави­тельственный *законопроект* представляется в любую палату, законода­тельное *предложение депутата —* только в бюро его палаты. Предло­жение депутата не принимается, если оно требует увеличения расходов или уменьшения доходов государства. Бюро передает законодательное предложение депутата или законопроект правительства в постоянную или специальную комиссию. После этого проект проходит три чтения: общую дискуссию, постатейное обсуждение, голосование в целом. Воз­можно четвертое и пятое чтения, если законопроект возвращается из другой палаты непринятым. Однако правительство вправе прервать любую дискуссию и потребовать «блокированного голосования» — с учетом только поправок правительства.

Поскольку проект передается в другую палату не после его оконча­тельного принятия, а после первого или последующих чтений, возможно длительное его хождение из палаты в палату — «челнок». Преодолеть сопротивление верхней палаты (а проект не станет законом без ее согла­сия, как и без согласия нижней палаты) можно, если этого желает прави­тельство: оно может потребовать от парламента создать *смешанную паритетную комиссию* (по 7 человек от каждой палаты), и вносимые комиссией поправки в законопроект должны быть согласованы с прави­тельством. Если комиссии не удается подготовить согласованный текст или ее текст не принимается обеими палатами парламента, правительст­во может потребовать от нижней палаты принять окончательное реше­ние. Таким образом, если правительству безразлична судьба законопро­екта (а это относится обычно к предложениям депутатов), оно может допустить бесконечный «челнок»; если же правительство хочет ускорить принятие закона (т.е. своего законопроекта), оно исключает из процедуру верхнюю палату, парализует ее *право вето,* но нижнюю исключить не может. Таким образом, роль правительства в процедуре принятия закона может быть очень большой.

Закон после принятия передается президенту для *промульгации.* Подготовку закона к промульгации осуществляет генеральный секретарь правительства. Он собирает подписи министров, снабжает закон необхо­димыми приложениями. Президент в течение 15 дней может потребовать нового рассмотрения закона. Это *слабое вето.* Оно преодолевается путем вторичного принятия закона простым (а не квалифицированным) большинством голосов и потому практически почти не используется (в 1946—1996 гг. оно использовалось в среднем 1 раз в три с половиной года, но президент Миттеран, например, применял его за 14 лет лишь 2 раза). Новое обсуждение законопроекта после применения президен­том права вето оформляется его декретом, в котором указывается, какая часть акта подлежит обсуждению и какая палата должна его начать. Для вторичного обсуждения законопроект сначала поступает в соответст­вующую постоянную комиссию, а оттуда уже на пленарное заседание.

Некоторые акты до их подписания президент вправе направить на заключение в Конституционный совет. Органические законы направля­ются туда в обязательном порядке. Обратиться в Конституционный совет до подписания закона президентом могут депутаты и сенаторы (60 членов каждой палаты).

Издание органических законов также жестко регламентировано. Ус­тановлены определенные сроки для изучения проекта законодателями (не менее 15 дней с момента его внесения). По органическим законам, касающимся верхней палаты, преодолеть ее вето невозможно, так как эти законы могут быть приняты только обеими палатами. По другим законопроектам, если они приняты смешанной паритетной комиссией, нижняя палата может преодолеть вето верхней только большинством списочного состава (т.е. все воздержавшиеся и неучаствующие в голосо­вании автоматически зачисляются в число голосовавших против).

Парламент может *делегировать* правительству законодательные полномочия, но при наличии у последнего *программы* для их осущест­вления и *на время.* Ордонансы для реализации этих полномочий должны быть внесены в парламент на утверждение.

Французский парламент применяет почти все известные формы *кон­троля* за деятельностью правительства, кроме интерпелляции (хотя она и названа в регламенте, но на деле осуществляется по процедуре резолю­ции порицания). Для контроля применяются вопросы к министрам на пленарном заседании, создаются контрольные комиссии, проводящие проверку государственных служб и государственных предприятий, след­ственные комиссии, собирающие информацию и докладывающие ее падате. Возможна подача петиции парламенту, в том числе и в виде жалоб на органы управления (петиции подаются через депутатов или непосред­ственно председателю палаты). В контроле участвует посредник парла­мента, назначаемый, однако, правительством на 5 лет (к нему граждане могут обращаться только через своего депутата). Собственных полномо­чий для восстановления нарушенных прав посредник не имеет, он только может сообщать об этом парламенту.

Контроль за деятельностью правительства, связанный с санкциями, осуществляется только нижней палатой. Она может заставить правительство уйти в отставку в результате резолюции порицания или отказа з доверии. Правительство может обратиться и к сенату с просьбой о юверии, но если он откажет, правительство не обязано уходить в отставку. *Вопрос о доверии* правительство может поставить само в связи с его требованием к парламенту принять правительственную программу, дек­ларацию об общей политике или законопроект, оказывая тем самым дав­ление на депутатов. В случае отказа в доверии правительство не может распустить нижнюю палату (верхняя вообще не подлежит роспуску), но у президента имеется «личное» право распустить нижнюю палату, если он сочтет это необходимым.

В отличие от вопроса о доверии *резолюция порицания* вносится де­путатами. Внесение ее затруднено рядом процессуальных требований: сделать это может только группа депутатов, составляющая не менее 1/10 численности парламента; голосоваться эта резолюция может не ранее чем через 48 часов после ее внесения (за это время правительство может принять меры воздействия на депутатов); авторам отвергнутой резолюции запрещается вносить проекты резолюции на этой же сессии (т.е. в течение года). Резолюция может быть принята только абсолютным большинством голосов от общей численности нижней палаты (т.е. воз­державшиеся и отсутствующие автоматически причисляются к голосую­щим против). Резолюции порицания принимаются крайне редко.

Судебные полномочия парламента связаны с созданием им особых судов для рассмотрения дел высших должностных лиц и с формулирова­нием обвинения. Института импичмента во Франции нет. Внешнеполи­тические полномочия парламента касаются прежде всего ратификации международных договоров.

Парламент проводит одну ежегодную сессию, которая длится с нача­ла октября по конец июня. Переход во Франции к одной девятимесячной сессии с 1995 г. объясняют сокращением законодательной деятельности (уже существует развитое законодательство) и усилением контрольной функции парламента. За период сессии каждая палата должна провести не более 120 заседаний. Впрочем, при определенных условиях возможны дополнительные заседания. Постоянные комиссии могут работать и вне сессии. Палаты заседают раздельно, совместные заседания возможны только в форме конгресса для утверждения поправок к конституции Послания президента парламенту заслушиваются на раздельных заседаниях палат.

**85. Правительство Франции. Совет министров. Кабинет министров.**

*Правительство.* Правительство Франции — Совет министров со­стоит из премьер-министра и министров (в 1997 г. — 32 министра, в том числе 4 женщины). Их назначает президент (министров — по представ­лению премьера). Вице-премьера во Франции нет. Президент может на­значать министров по своему усмотрению, но при этом должен учитывать расстановку сил в парламенте: правительство должно пользоваться *доверием парламента,* когда будет поставлен этот вопрос, иначе оно должно будет уйти в отставку (президент может также распустить пар­ламент по своему усмотрению). Доверие не обязательно должно быть получено после формирования правительства: само правительство может поставить вопрос о доверии в любое время, точно так же как в любое время может быть внесена депутатами нижней палаты резолюция порицания. Но по традиции после формирования правительства обычно голосуется вопрос о доверии ему. Должность члена правительства несо­вместима с парламентским мандатом, государственной службой, про­фессиональной оплачиваемой деятельностью. Но ее можно совмещать с членством в местном совете и даже с постом председателя местного совета на любом уровне.

Как и в Великобритании, во Франции существует различие между правительством и кабинетом министров, но это различие иного рода. Совет министров — это заседание правительства под председательством президента, на котором президент осуществляет полномочия, принадле­жащие правительству. Акты, принятые на таком заседании, подписыва­ются президентом. Кабинет министров созывается премьер-министром по специальному поручению президента и по указанным им вопросам. Председательствует на таких заседаниях премьер-министр. Заседания кабинета созываются редко.

Полномочия правительства делятся на две группы. Наиболее важные из них правительство осуществляет *коллегиально,* на заседании Совета министров, и в этом случае решающая роль в направлении деятельности правительства принадлежит президенту. Другие полномочия осущест­вляются на заседаниях кабинета правительства.

На практике они реализуются *от имени правительства премьер-министром,* который во Франции, как и во многих других странах, зани­мает особое положение в правительстве. Он координирует работу минис­терств, контролирует их, председательствует в различных межминистер­ских комитетах, объединяющих группы министерств, сходных по профи­лю работы, несет личную ответственность за оборону страны (хотя на­значениями на высшие военные должности ведает президент), «обеспе­чивает исполнение законов» (по конституции это его личная обязан­ность), осуществляет *регламентарную власть* и вправе издавать декре­ты без рассмотрения в Совете министров (правда, это акты более низкого уровня по сравнению с актами, принятыми коллегиально, и они подлежат контрассигнатуре министров). Премьер-министр вправе создавать сме­шанную паритетную комиссию при разногласиях палат парламента (чле­нов в нее назначают палаты, но в требовании создать комиссию премьеру не может быть отказано); он может по своему усмотрению ставить вопрос, в центральном городе судебного округа или кантоне. В составе трибунала несколько судей, но дело рассматривает один судья, едино­лично. В этом трибунале рассматриваются сравнительно небольшие гражданские дела — с ценой иска до 20 тыс. франков (по мелким делам — до 7 тыс. франков — обжалование вообще не допускается). Судья рассматривает и мелкие уголовные дела — лишение свободы до двух месяцев, штраф до 6 тыс. франков; тогда он действует в форме полицейского суда(трибунала).

В каждом департаменте или судебном округе, объединяющем не­сколько мелких департаментов, создается трибунал большой инстанции (в крупном департаменте их несколько). Он имеет палаты по уголовным и гражданским делам. Эти палаты заседают обычно в составе трех судей, некоторые дела рассматривает судья единолично. Если осуществляется уголовное судопроизводство, судебное присутствие называется исправи­тельным судом. При трибунале большой инстанции действуют несколько следственных судей (следователей). Лишь по мелким преступлениям следствие проводит полиция.

Высшее звено — апелляционные суды (их 34). Судебный округ апел­ляционного суда охватывает в среднем 3—4 департамента. В составе апелляционного суда множество палат — по гражданским, уголовным, социальным делам, обвинительная палата по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних и др. Суд рассматривает дела всегда коллеги­ально, в составе нескольких судей.

Суды присяжных, в том числе особые суды присяжных по делам несовершеннолетних и суды присяжных для военнослужащих, являются особым звеном в системе общих судов. Они создаются в каждом департа­менте и рассматривают только уголовные дела. Судебное присутствие состоит из трех профессиональных судей и девяти присяжных (народ­ных) заседателей, подбираемых путем жеребьевки из списка избирате­лей (отказ от выполнения этой обязанности карается штрафом).

*Специальные суды* создаются по разным вопросам: кроме «государ­ственных» судов по делам несовершеннолетних и военнослужащих су­ществуют и специальные суды, формируемые особым образом. Это суды по торговым делам (избираются коммерсантами), советы по трудовым соглашениям (избираются предпринимателями и работниками на пари­тетных началах), суды по арендным делам (избираются сторонами на паритетной основе).

Возглавляет судебную систему *Кассационный суд (его* часто называ­ют Верховным судом). В его составе несколько палат, которые рассмат­ривают кассационные жалобы — жалобы на нарушение закона в судеб­ном процессе. Решения палат могут быть обжалованы в пленарное засе­дание суда.

Систему судов *административной юстиции* возглавляет Государ­ственный совет. Есть административные суды первой инстанции (их 25) и апелляционные суды. Жалобы на решения последних подаются в Госу­дарственный совет. Административные суды вправе проверять закон­ность всех административных актов — от муниципальных постановле­ний до ордонансов президента по самым разным вопросам: политическим (например, выборы), экономическим (хозяйственное руководство на го­сударственных предприятиях), социальным (охрана окружающей среды), по вопросам образования, нравственности (цензура кино) и др.

Прокуроры действуют при судах разного уровня. При Кассационном суде состоит генеральный прокурор. Все прокуроры подчиняются мини­стру юстиции, они представляют в судах государство (поддерживают обвинение, защищают интересы государства по гражданским делам).

**86. Органы конституционного контроля Франции. Порядок формирования и компетенции Конституционного Совета Франции.**

*Конституционный контроль.* Конституционный контроль во Франции осуществляется двумя различными органами — Конституционным советом и Государственным советом. Первый рассматривает конституционность актов парламента, второй — акты органов исполнительной власти. Основная часть *Конституционного совета* назначается тремя высшими должностными лицами: президентом, председателем сената (верхней палаты парламента) и председателем Национального собрания (нижней палаты). Каждое из этих должностных лиц назначает треть членов Совета на девять лет; их мандат невозобновляем, быть членом Конституционного совета можно только один раз. Каждые три года об­новляется треть членов Совета. Другая часть Конституционного сове­та — все бывшие президенты республики. Нельзя совмещать должность в Совете с членством в парламенте и с должностями в государственном аппарате, а также с руководящей деятельностью в государственном или частном секторе экономики и с руководством политической партией.

Конституционный совет рассматривает жалобы в связи с выборами в парламент, по вопросам неизбираемости и несовместимости должнос­тей, принимает решения о конституционности регламентов палат парла­мента и тех изменений, которые в них вносят палаты, до их принятия палатами, а также органические законы, участвует в подготовке выборов президента, следит за тем, чтобы все кандидаты имели равные возмож­ности, наблюдает за проведением референдума и объявляет его резуль­таты. Подсчет голосов по выборам президента производится под наблю­дением Конституционного совета. Он констатирует вакантность поста президента, с ним должен консультироваться президент при введении в стране чрезвычайного положения. На Конституционный совет возлага­ется рассмотрение споров между ветвями власти об их компетенции. В Конституционный совет могут обращаться с запросами президент рес­публики, председатель правительства, председатели обеих палат парла­мента, группы депутатов и сенаторов в обоих случаях численностью в 60 человек. Совет рассматривает дело по системе досье: нет состязательно­го процесса, вызова свидетелей и т.д. По поручению председателя один из членов Совета готовит письменный доклад по делу, который затем рассматривается. Процесс в Конституционном совете письменный и за­крытый.

**87. Региональное и местное управление и самоуправление во Франции.**

Франция делится на регионы, департаменты и коммуны, которые счи­таются территориальными коллективами, и потому в них есть выборные органы самоуправления. Наряду с этим существуют административные округа, где выборных органов самоуправления нет и управляет назначен­ный сверху супрефект. Есть историко-географические единицы — канто­ны, которые не имеют собственных органов самоуправления и управле­ния, а используются как избирательные округа для выборов в советы департаментов, иногда в них создаются судебные органы — трибуналы малой инстанции. Особое положение занимает являющаяся формой *по­литической автономии* Корсика — остров в Средиземном море (там есть местный парламент с ограниченной компетенцией, избираемый им более узкий коллегиальный орган, но исполнительную власть единолич­но осуществляет избираемый советом его председатель). Кроме того, при парламенте создаются еще три совета с правом совещательного голоса: экономический, социальный, культурный. Новая Каледония (бывшая ко­лония) имеет теперь статус *«ассоциированного государства»* с Фран­цией. У нее есть местный парламент, но в отличие от «ассоциированных государств» США, которые ранее были подопечными территориями, во­прос о членстве Новой Каледонии в ООН не ставился.

Низовой административно-территориальной единицей является *ком­муна* (община). Крупные города тоже имеют статус общин, но с более широкими полномочиями (самоуправление крупных городов идет еще от прошлых веков). Всего коммун более 37 тыс., их население колеблется от 100 человек в селе до 1 млн. и более в городах. В общине избирается *совет* сроком на 6 лет (9—69 человек). Он в свою очередь тайным голосованием избирает на 6 лет *мэра* и его заместителей, ведающих управле­нием. Мэр одновременно по должности является представителем госу­дарственной власти в коммуне. Каждая коммуна имеет свой устав, кото­рый составляется на основе типового устава, утвержденного в 1984 г. К ведению общин относятся: водоснабжение, рынки, муниципальные биб­лиотеки и музеи, кладбища и др.

Коммунальный (муниципальный) совет принимает бюджет, устанав­ливает местные налоги, распоряжается имуществом коммуны, утверж­дает служащих, принимает программы развития, занимается рынками, санитарией, местными дорогами и т.д. Местные дороги принадлежат коммуне (общине) на праве публичной собственности, предприятия, леса — на праве частной собственности. Муниципальный совет может быть досрочно распущен декретом президента, принятым на заседании Совета министров, но только по одной причине: если он не способен управлять коммуной. Этот декрет может быть оспорен в административ­ном суде.

В департаментах (их 96 во Франции и 3 заморских департамента) избирается *генеральный (департаментский) совет* тоже на 6 лет. Он ведает примерно теми же вопросами, что и коммунальный совет, но его полномочия гораздо шире. Как отмечалось, совет обновляется по частям (на 1/2 через 3 года). Исполнительным органом совета с 1982 г. является не назначаемый префект (позже он получил название комиссара респуб­лики, но сегодня используется и прежний термин), а избираемый им *председатель совета.* Тем не менее совет департамента менее самосто­ятелен в своих действиях, чем совет общины, он более жестко контроли­руется центром, префекту подчинены также некоторые местные службы министерств.

В регионах, объединяющих 3—5 департаментов (22 в метрополии и 4 заморских региона — Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон), также избирается *региональный совет* (с 1986 г. — прямыми выборами). Он имеет более разветвленную систему служб, ряд комитетов, которые вы­полняют не распорядительные, а консультативные функции. В состав комитетов входят представители предпринимателей, профсоюзов, обще­ственных организаций, лица, назначенные правительством. Исполни­тельным органом совета является избираемый им председатель. Наряду с ним совет региона избирает *бюро.* Некоторые департаменты метропо­лии (это крупные города, в том числе Париж, Лион) разделены на внут­ригородские районы (округа) с избираемыми советами и мэрами.

Наряду с избираемыми органами во Франции в административно-тер­риториальных единицах имеются назначенные сверху чиновники — представители государства. В регионе это *комиссар республики —* реги­ональный префект (им является по совместительству комиссар самого крупного в регионе департамента), в департаменте — также *комиссар республики* (префект), в округе, не являющемся «территориальным кол­лективом» и не имеющем своего совета, есть *су префект.* Комиссар рес­публики назначается Советом министров. Он представляет в своей адми­нистративно-территориальной единице правительство и каждого мини­стра, руководит деятельностью государственных служб (ему подчинены, однако, не все службы министерств на местах), несет ответственность за соблюдение национальных интересов, законов, за поддержание общест­венного порядка. Он непосредственно отвечает за состояние сельского хозяйства, за социальные вопросы, санитарию, благоустройство. В его распоряжении находится полиция. Аналогичные полномочия осущест­вляет в округе супрефект.

Комиссар республики (префект, супрефект) теперь не осуществляет административную опеку над органами местного самоуправления, но имеет *право контроля* за ними с точки зрения соблюдения законности: все решения местных советов должны исполняться независимо от визы комиссара на них (ранее требовалась такая виза), но в течение 15 дней с момента принятия эти решения должны представляться комиссару, ко­торый, если считает их незаконными (и теперь только по этому основа­нию), может обратиться в местный административный суд с иском об их аннулировании.

**88. Начала конституционного развития Германии.**

Германия как единое государство существует немногим бо­лее 100 лет. За это время были приняты три общегерманские кон­ституции. Принятие каждой из них совпадало с переломными эта­пами в жизни страны. Первая конституция Германии была даро­вана императором Вильгельмом 1в 1871 г. и юридически закрепляла объединение (страны, достигнутое, по словам Бисмарка, "желе­зом и кровью"1. 6 февраля 1919 г. Национальное собрание, избран­ное на основе всеобщих выборов и наделенное учредительными полномочиями, приняло вторую общегерманскую конституцию, которая вошла в историю как Веймарская (по имени города, где заседало Национальное собрание). Это была одна из наиболее де­мократичных конституций своего времени. В ней содержался об­ширный каталог прав и свобод; впервые в конституционной исто­рии нового времени собственность рассматривалась не только как право, но и как обязанность, предусматривалась возможность ее национализации за справедливое вознаграждение. Вместе с тем конструкцию государственной власти, закрепленную Веймарской конституцией, вряд ли можно считать удачной. Огромные полно­мочия рейхспрезидента вкупе с длительным сроком полномочий (7 лет), отсутствие реального противовеса в лице парламента (рейх­стага), права которого по конституции были серьезно урезаны, в конечном счете сыграли роковую роль в судьбе Веймарской рес­публики. Они создали легальные возможности для прихода к вла­сти фашистов, что привело к ее гибели.

Разработка и принятие Основного закона

После капитуляции Германии в 1945 г. вся полнота власти в стране перешла в руки военных губернаторов в четырех оккупа­ционных зонах, на которые была поделена Германия. Национальная немецкая администрация первоначально создавалась на комму­нальном, а затем на земельном уровне. После проведения выборов в земельные парламенты (ландтаги) в 1946/47 гт. принимаются первые земельные конституции (например, в Гессене в 1947 г.), отражающие стремление к демократизации общественно-полити­ческой жизни, преодолению нацистского прошлого.

Эта конституция просуществовала вплоть до падения второй империи в 1918 г. (первая — "Священная Римская империя германской нации" — прекратила свое существование в 1806 г.).

Начало "холодной войны", растущая конфронтация между СССР и западными державами делали невозможным воссоздание единого германского государства. В этих условиях западные дер­жавы приняли решение способствовать образованию германского государства на тех территориях, которые находились под их ок­купационным контролем. На Совещании западных оккупационных держав в Лондоне в феврале 1948 года был выработан план созда­ния германского государства и определены принципы, которые должны быть положены в его основу. Этот документ, получивший название "лондонской рекомендации", был предложен на рассмот­рение земельных правительств. Для обсуждения этих рекоменда­ций и выработки германской позиции земельные правительства провели ряд совещаний, наиболее известное из которых, состо­явшееся в августе 1948 года на острове Херрехимзее, получило наименование "конституционного конвента". В нем приняли учас­тие министры юстиции всех западногерманских земель, много­численные эксперты в области конституционного права. Было при­нято решение создать специальный орган для выработки проекта конституции западногерманского государства. Таким органом стал Парламентский совет, в состав которого вошли депутаты ландта­гов всех западногерманских земель пропорционально численности представленных в земельных парламентах политических партий. В состав Совета вошли 65 делегатов (кроме того, в работе уча­ствовали 5 представителей от Западного Берлина с совещатель­ным голосом): по 27 мандатов имели ХДС —ХСС (Христианско-демократический союз — Христианско-социальный союз) и СДПГ (Социал-демократическая партия Германии), 5 мест — СвДП (Сво­бодная демократическая партия), по 2 места — партия Центра, Немецкая партия, а также КПГ (Коммунистическая партия Гер­мании). Председателем Парламентского совета был избран К. Аде­науэр, лидер западногерманской партии ХДС и будущий канцлер ФРГ. К работе Парламентского совета, проходившей исключи­тельно в комитетах, привлекались крупнейшие германские спе­циалисты в области конституционного права. Подготовленные раз­делы конституции направлялись военным губернаторам, которые по существу утверждали их. 8 мая 1949 г. Парламентский совет 53 голосами против 12 принял весь текст Основного закона. 12 мая его санкционировали военные губернаторы, после чего он был передан в ландтаги. В течение недели, с 16 по 22 мая 1949 г., ландтаги западногерманских земель одобрили текст конституции, за исключением ландтага Баварии, который 101 голосом против 63 (при 9 воздержавшихся) отклонил Основной закон. Тем не ме­нее для принятия конституции было достаточно одобрения боль­шинства земель. 23 мая текст Основного закона был опубликован и на следующий день вступил в силу. Была создана Федеративная Республика Германия. Согласно Основному закону она была от­крыта для присоединения остальных германских земель.

**90. Федерация ФРГ.**

Прежде всего следует сказать, что федерация — традици­онная для Германии форма государственного устройства. Герма­ния как единое государство существует сравнительно недолгий исторический срок. Еще в середине XIX в. на территории страны располагались десятки независимых государств. После объедине­ния в 1871 г. и создания единого государства прежде независимые государства стали его членами, и им были сохранены некоторые атрибуты государственности. Веймарская республика сохранила федеративную организацию государства. 12 лет гитлеровской уни­фикации и централизации серьезно подорвали, но не смогли пол­ностью уничтожить традиции регионализма, тем более что их поддержание препятствовало антидемократическим тенденциям в строительстве новой германской государственности.

Германия сегодня — это конститутивная федерация, т. е. фе­дерация, основанная на конституции, а не на союзном или феде­ративном договоре между ее субъектами. Хотя после 1945 г. земли как государственные образования появились раньше, чем образо­валась ФРГ, создание последней явилось не результатом догово­ра или иного соглашения земель, а следствием принятия Основ­ного закона, вступление в силу которого и означало рождение нового государства. В конституции ФРГ нет специального раздела о федеративном устройстве, соответствующие положения можно найти в Преамбуле и практически в каждой главе Основного за­кона. В конституции нашли закрепление принципы взаимоотно­шений Федерации и ее субъектов, а также основы разграничения компетенции между ними. Согласно ч. 3 ст. 79 деление Федерации на земли, принципиальное участие земель в законодательстве, а также сам принцип федерализма не могут быть отменены даже в случае пересмотра конституции. В конституции закрепляется так­же перечень земель, образующих германскую Федерацию.

Германская Федерация построена по территориальному прин­ципу. Ее субъектами являются земли. Других территориальных образований кроме земель в составе ФРГ нет. Подавляющее боль­шинство земель образовалось после 1945 г. и не имеет ничего об­щего с исторически самостоятельными германскими государствами.

Исключение составляют Бавария и Саксония, история кото­рых как самостоятельных государств насчитывает не одно столе­тие, а также ганзейские города Бремен и Гамбург, имеющие в прошлом статус свободных ("вольных") имперских городов. По своим объективным характеристикам (размер территории, численность населения, экономические показатели и др.) земли сильно раз­нятся, однако в конституционно-правовом отношении они равно­правны.

Конституционный статус земель в Основном законе не опре­делен. Конституции ряда земель (Баварии, Берлина, Гамбурга) называют земли государствами, однако это не вытекает из тек­ста Ос: овного закона. Правовая доктрина ФРГ не выработала по этому вопросу единой точки зрения. Представляется, что земли нельзя считать государствами в общепринятом значении этого сло­ва, это скорее особые государственные образования, самостоя­тельность которых ограничена федеральной конституцией. Сказан­ное подтверждается тем, что конституционный строй земель дол­жен соответствовать требованиям Основного закона, федеральная конституция не предусматривает права сецессии, существует воз­можность применения федерального принуждения в случае, если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом и другими федеральными законами обязанностей.

Взаимоотношения Федерации и земель строятся на основе следующих ключевых положений: во-первых, как уже отмеча­лось, конституционный строй земель должен соответствовать ос­новным принципам республиканского, демократического и соци­ального правового государства в духе Основного закона (ч. 1 ст. 28); во-вторых, закрепляется презумпция компетенции земель (осу­ществление государственных полномочий и решение государствен­ных задач относится к ведению земель, если Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования, — ст. 30), одновременно закрепляется приоритет федерального права перед правом земель (ст. 31); в-третьих, устанавливается обязанность учреждений Федерации и земель оказывать друг другу взаимную правовую и административную помощь (ст. 35); в-четвертых, на всей территории Федерации должен быть обеспечен единый уро­вень жизни (п. 2 ч. 3 ст. 106), каждый немец в любой земле имеет равные права и обязанности (ст. 33), в федеральных учреждениях должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники из всех земель. В остальных ведомствах Федерации сотрудники дол­жны, как правило, набираться из той земли, в которой действуют эти учреждения (ч.1 ст. 36).

Разграничение компетенции между Федерацией и землями

Если кратко обрисовать фактическое разграничение компе­тенции между Федерацией и землями, то можно сделать вывод, что в сфере законодательной компетенции доминирует Федера­ция, а в сфере управления и правосудия — земли.

В сфере законодательной компетенции различаются:

• исключительная компетенция федерального законодателя;

• конкурирующая компетенция Федерации и земель;

• компетенция по принятию основ федерального законодатель­ства (то, что в Российской Федерации относится к совмест­ной компетенции Федерации и ее субъектов);

• исключительная компетенция земельного законодателя.

В исключительном ведении Федерации находятся внешние сношения, оборона и безопасность, регулирование отношений по поводу свободы передвижения и выбора места жительства, пас­портизация, иммиграция, финансовое и валютное регулирова­ние, денежная эмиссия, федеральный, железнодорожный и воз­душный транспорт, информация и связь, федеральная государ­ственная служба, охрана промышленной собственности, авторское и издательское право, таможенное регулирование и некоторые другие (ст. 73). В сфере исключительной компетенции федераль­ного законодателя законы могут приниматься только на уровне Федерации.

В сфере конкурирующей компетенции земли могут прини­мать законодательные акты до тех пор и постольку, пока и по­скольку Федерация не использует свои законодательные полно­мочия. К сфере конкурирующей компетенции относятся граждан­ское, уголовное и процессуальное право, отношения, связанные с реализацией конституционного права на объединения и свободу собраний, хозяйственное право, трудовое право, законодатель­ство о промышленных корпорациях, о купле-продаже земель­ных участков, земельное и жилищное законодательство, правила уличного движения и речного судоходства, почти все налоговое законодательство и некоторые другие (ст. 74).

Федерация вправе принимать основы законодательства, ре­гулирующие правовое положение должностных лиц, которые со­стоят на государственной службе в органах земель, муниципали­тетах и других органах местного самоуправления, а также устанавливающие общие принципы организации и функционирования высшей школы, прессы и кинематографии, охраны природы, зем­леустройства и водопользования, службы регистрации и инфор­мации, охотничьего хозяйства. Землям предоставлено право конкретизации основ законодательства. На практике основы столь полно и подробно регулируют эти отношения, что никакой конк­ретизации просто не требуется.

Все, что не относится к исключительной компетенции Феде­рации, к конкурирующей компетенции и к основам законодатель­ства, входит в исключительную компетенцию земель. В ведении земель прежде всего находятся: конституционное законодатель­ство и административное устройство земель, школа, культура, средства массовой информации, некоторые аспекты социальной сферы и законодательство о местном самоуправлении. Последнее объясняет, почему в ФРГ сложились разные системы местного самоуправления.

Осуществление исполнительной власти и управление отно­сится преимущественно к компетенции земель. Правительствен­но-административные органы земель осуществляют исполнение не только своих законов, но и федеральных, в частности, по поручению органов Федерации. Наиболее крупными отраслями федерального управления являются почта, железнодорожный транспорт, трудовые отношения-, вооруженные силы, диплома­тическая служба, таможенный контроль, пограничная служба и некоторые другие.

Правосудие осуществляется в первую очередь судами зе­мель. Федерация образует лишь пять судов высшей инстанции: Федеральная судебная палата — высший судебный орган по граж­данским и уголовным делам, Федеральный трудовой суд, разре­шающий споры между работодателями и наемными работниками, Федеральный административный суд — орган судебного контроля в сфере государственного управления, Федеральный социальный суд, рассматривающий споры в социальной сфере и сфере соци­ального обеспечения, и Федеральный финансовый суд — высшая инстанция по разрешению налоговых и таможенных споров.

**95. Политическая система Японии.**

В настоящее время в Японии зарегистрировано около 10 ты­сяч политических партий, большинство из которых действуют на уровне префектур. Как показали последние выборы, с точки зре­ния избирательских предпочтений можно выделить четыре цент­ра политических сил: старых консерваторов (Либерально-демок­ратическая партия (ЛДП), реформистских неоконсерваторов (Ли­беральная партия, Партия нового мира, Клуб реформ), либералов (Демократическая партия (ЦП), партия Сакигаке, Федерация ли­беральных реформ) и левых (Коммунистическая партия Японии (КПЯ), Социал-демократическая партия Японии (СДПЯ), Новая социалистическая партия, Федерация демократических реформ). Причем значимое представительство в нижней палате сейчас имеют только шесть партий и партийных фракций: ЛДП, Объе­диненная парламентская фракция Минъюрэн (обновленная ДП), объединенная парламентская фракция "Мир — Реформы", Либе­ральная партия, КПЯ и СДПЯ.

Последние пять лет характерны частыми и существенными переменами на японской политической арене. До 1993 г. (в тече­ние 38 лет) в стране действовала так называемая "система 1955 года", которую часто называли "полуторапартийной". Суть ее была в том, что главными политическими соперниками были ЛДП и Социалистическая партия Японии, причем первая посто­янно находилась у власти, а вторая оставалась в положении оп­позиционной партии. Возрастание роли других политических сил сопровождалось ослаблением оппозиционных позиций социалис­тов, а также снижением уровня поддержки либерал-демократов на парламентских и местных выборах. Первый акт политической перестройки, приведший к разрушению "системы 1955 года" и к концу однопартийного правления ЛДП, начался летом 1993 года. ЛДП проиграла парламентские выборы, и расстановка полити­ческих сил в нижней палате Парламента изменилась. Помимо фракций прежних политических партий (ЛДП, СПЯ, Комейто, КПЯ и Партия демократических социалистов), в Палате пред­ставителей появились депутатские группы Японской новой партии (создана весной 1992 г.), Партии обновления (создана летом 1993 г.), Новой партии Сакигаке и более мелких политических организа­ций, созданных в основном бывшими либерал-демократами. Партии оппозиции смогли договориться об образовании восьми-партийной коалиции, что позволило летом 1993 г. сформировать первое с 1948 г. коалиционное правительство, которое возглавил лидер Японской новой партии М. Хосокава. В эту коалицию, про­тивостоящую ЛДП, не вошли только коммунисты. При коалици­онном правительстве во главе с М. Хосокавой Парламент принял ряд законопроектов, касающихся политической реформы. Особо следует отметить принятие 21 ноября 1994 г. трех законов: Зако­на о малых избирательных округах, Закона о поддержке поли­тических партий (дополнения к Закону о политических пожерт­вованиях) и Закона о предотвращении коррупции. Закон о под­держке политических партий определяет политическую партию как группу, состоящую из 5 или более депутатов Парламента или набравшую на выборах в представительные органы власти не менее 2% голосов избирателей, получившую статус юриди­ческого лица.

После отставки кабинета М. Хосокавы весной 1994 г. форми­руется правительство во главе с Ц. Хата. К этому времени в ре­зультате политических разногласий социалисты вышли из вось-мипартийной коалиции, и лишившийся поддержки СПЯ кабинет Ц. Хата проработал лишь два месяца.

Во второй половине 1994 г. власть перешла к новой, трехпар-тийной, коалиции в составе прежних непримиримых противни­ков — ЛДП и СПЯ, а также новой партии Сакигаке. Первоначаль­но трехпартийное правительство возглавлял Т. Мурояма. Остав­шиеся в оппозиции партии за исключением КПЯ объединились в декабре 1994 г. в Партию новыгх рубежей (ПНР).

Став крупнейшей после ЛДП парламентской партией, ПНР уже самостоятельно претендовала на власть. Ведущие посты в ПНР занимали бывшие либерал-демократы, поэтому ее создание японские ученые рассматривали как сдвиг в сторону формирова­ния политической системы двух крупных партий, стоящих на близ­ких консервативных или неоконсервативных позициях и сменяю­щих друг друга у власти.

Опасаясь упрочения тенденции к формированию двухпартий­ной системы, другие политические партии берут курс на созда­ние "третьей силы". Такая попытка была предпринята социалис­тами, но вместо образования более народной "демократическо-либеральной" партии дело ограничилось переименованием СПЯ в Социал-демократическую партию Японии в январе 1996 г. С по­добной инициативой, значительно более успешной, выступили политики из Новой партии Сакигаке, и в сентябре 1996 г. была учреждена Демократическая партия (ДП).

В январе 1996 г. Кабинет министров возглавил либерал-де­мократ Р. Хасимото, который к осени 1996 года, убедившись в упрочении позиций собственной партии, объявил досрочные вы­боры Палаты представителей.

Выборы Палаты представителей 20 октября 1996 г. наглядно отразили перестановку сил на политической арене. ЛДП вплотную приблизилась к восстановлению прежнего большинства, получив 239 из 500 мест. ПНР подтвердила положение второй партии (156 мест). На третье место вышла Демократическая партия (52 места). Сокрушительное поражение потерпели СДП (15 мест) и Сакигаке (2 места).

Такая расстановка политических сил дала возможность либе­рал-демократам при минимальной поддержке СДП и Сакигаке сформировать правительство, но уже без партнеров по коалиции. Кабинет министров вновь возглавил Р. Хасимото.

Почти сразу после выборов выявилась непрочность ПНР как конгломерата группировок, разнородных по истории, традициям, взглядам и социальной опоре. В декабре 1996 г. часть депутатов Парламента покинули ПНР и образовали Партию солнца. В конце 1997 г. бывший премьер-министр М. Хосокава со своими сторон­никами вышли из ПНР и провозгласили себя партией "Ргот Иуе".

31 декабря 1997 г. Партия новых рубежей была распущена. На ее месте появились и зарегистрировались в Парламенте шесть партий (Либеральная партия, Партия нового мира, Клуб рефор­мы, Партия братства, Партия зари и Партия "Голос народа") и прочих самостоятельных политических организаций.

Сложившаяся ситуация "один сильный — десять слабых" еще больше благоприятствовала единоличному правлению ЛДП, вос­становившей большинство в Палате представителей (261 место).

К открытию новой парламентской сессии были созданы объе­диненные парламентские фракции. Самой крупной стала Минъю-рэн (в нее вошли ДП, Партия солнца, Партия братства, Партия "Голос народа" и Лига демократических реформ — всего 96 мест в Палате представителей). В другой парламентской фракции "Мир — реформы" объединились 46 депутатов из Партии нового мира и Клуба реформ. Особняком стоит Либеральная партия, которую возглавляет бывший лидер ПНР И. Одзава.

Как показывают социальные исследования, наибольшей по­пулярностью среди политиков пользуется Н. Кан, лидер Демокра­тической партии, которому в последнее время удалось значитель­но укрепить позиции ДП. В январе 1998 г. в результате объедине­ния Партии солнца, Партии "Голос народа" и Партии "Ргогп Ргуе" была учреждена Партия демократической политики (осталась в составе фракции Минъюрэн), а в марте в рамках Минъюрэн во главе с ДП объединились четыре оппозиционные партии. Таким образом ДП получила 140 мест в нижней палате, став на данный момент самым серьезным противником ЛДП. Весной 1998 г. в стра­не опять произошла смена политического лидера. На выборах в Палату советников в апреле ЛДП потеряла 16 мест. Очевидно, что определенная потеря доверия избирателей связана с небла­гоприятной финансовой ситуацией и непопулярной экономической политикой правительства Р. Хасимото. Взяв на себя ответствен­ность за провал ЛДП на выборах, Р. Хасимото подал в отставку. Несмотря на поражение, позиции ЛДП достаточно сильны, чтобы формировать однопартийное правительство, поставив во главе Кейдзо Обути, входившего в состав правительства Р. Хасимото в должности министра иностранных дел.

Самой крупной консервативной политической партией Япо­нии является Либерально-демократическая. Своими задачами ЛДП провозглашает следующее: создание в Японии демократического строя, обеспечение экономической и социальной стабильности, улучшение международных отношений, борьбу за самостоятель­ную и независимую Японию. Обладая большинством мест в Парла­менте, ЛДП имеет возможность контролировать его работу. Член­ство в партии условно и имеет значительные ежегодные колеба­ния. Устав партии определяет, что верховным органом партии является съезд, который созывается ежегодно. Делегатами съез­да, кроме депутатов Парламента, являются также представите­ли местных отделений партии (по четыре от каждого).

Демократическая партия Японии была основана в августе 1996 г. Одной из ее особенностей является то, что во главе ДП стоят пятидесятилетние лидеры, а это не характерно для поли­тической элиты Японии, основу которой, как известно, составля­ют 70—80-летние политики. Костяк новой партии составили вы­ходцы из партии Сакигаке и СДП. Возглавляют партию два со­председателя. Главное в программе партии — административная реформа.

Коммунистическая партия — самая старая из ныне суще­ствующих политических партий Японии, она создана в 1922 г. КПЯ выступает за плановую социалистическую экономику, замену пра­вящих реакционных сил, ликвидацию военных баз США на терри­тории Японии и системы договора безопасности. Высший орган КПЯ — съезд, созываемый раз в два-три года. В результате пос­ледних выборов коммунистам удалось увеличить свою фракцию в нижней палате с 15 до 26 членов.

Почти сорок лет, с 1955 по 1993 г., Социалистическая партия Японии (сейчас СДПЯ) была крупнейшей оппозиционной партией в стране. Имея в лучшие годы в Палате представителей до 150 мест, она получила всего 15 в 1996 г., впервые уступив даже коммунистам. В последние годы японские социалисты предприни­мали действия для обновления образа партии, стараясь придать ей характер выразителя интересов всего общества. Но коалиция с ЛДП в составе кабинета Мураяма отразилась на имидже партии крайне невыгодно. Не имея возможности оказывать влияние на процесс и характер принимаемых решений, социалистам посто­янно приходилось демонстрировать свою беспринципность, что в конце концов привело к потере доверия избирателей.

Партия Сакигаке (Провозвестник) — малочисленная консер­вативная партия, образовавшаяся из выходцев из ЛДП в 1993 г. Наиболее активные парламентарии приняли участие в создании Демократической партии, что фактически поставило под угрозу существование самой Сакигаке. На последних выборах ей удалось сохранить лишь два мандата. Сегодняшняя Сакигаке — клуб по­литиков, не принятых в ДП.

Активное участие в политической жизни страны принимают и профсоюзы. В ноябре 1989 г. была создана Новая федерация проф­союзов (Синрэнго). В нее вошли два крупных центра японского проф­союзного движения: Генеральный совет профсоюзов (Сохио) и Все-японская федерация профсоюзов частного сектора (Рэнго). Синрэн-го объединяет в своих рядах 67% трудящихся — членов профсоюзов как в государственном, так и в частном секторе. Помимо Синрэнго следует отметить Всеяпонскую национальную федерацию профсо­юзов и Всеяпонский совет связи рабочих профсоюзов.

Реорганизация партийной системы Японии еще не заверше­на. Ситуация продолжает оставаться мобильной, о чем говорит сохраняющаяся тенденция к созданию новых партий. До сих пор главными действующими лицами перестройки политических сил в Японии были депутаты Парламента. Роспуск старых, появле­ние новых партий, разъединения и слияния проходят преиму­щественно в форме перетасовки парламентских фракций. В ре­зультате одним из последствий произошедших перемен стала значительная нивелировка позиций партий по большинству актуальных проблем. Ситуация на политической арене остается неопределенной и во многом зависит от развития внутрипартий­ной ситуации в ДП.

**96. Конституция Японии 1947г.**

*Подготовка и принятие конституции.* Первоначальный проект конституции Японии был подготовлен правительством Японии при учас­тии группы советников в 1946 г., вскоре после поражения Японии во второй мировой войне. Он сохранил многие положения первой, консер­вативной конституции страны 1889 г., закреплявшей огромную власть императора и милитаристско-бюрократическую систему. Проект был представлен в парламент, н,о вызвал отрицательную реакцию японской общественности и Дальневосточной комиссии, созданной странами-по­бедительницами. В результате проект был фактически отозван и по на­стояниям Дальневосточной комиссии правительство представило в пар­ламент новый текст, разработанный, по существу, в штабе американских оккупационных войск. При подготовке второго проекта были использова­ны некоторые принципы англосаксонского права, новые моменты разви­тия конституционного права в мире (например, положения о социально-экономических правах граждан), а также частный проект конституции, подготовленный группой японских авторов на базе Веймарской консти­туции Германии 1919г.

Второй проект, преодолев сопротивление реакционных кругов, был принят *парламентом* осенью 1946 г. и, получив одобрение Дальневос­точной комиссии, вступил в силу 3 мая 1947 г.

*Основные положения конституции.* Конституция Японии — не­большая по объему: она состоит из 103 кратких статей. В отличие от конституции 1889 г. она провозглашает принцип народного суверените­та. Император лишен власти и остался лишь символом нации. Высшим же органом государства и единственным законодательным органом про­возглашен парламент. В конституции говорится о некоторых *общих цен­ностях человечества, о* необходимости следовать всеобщим принципам политической морали, о том, что ни одно государство не должно исходить только из своих интересов и игнорировать интересы других.

При создании конституции Японии был учтен печальный опыт воен­ного разгрома страны, осуществленного с применением Соединенными Штатами ядерного оружия: конституция содержит принципиальные *антивоенные положения.* В ней говорится, что японский народ преис­полнен решимости не допустить ужасов новой войны в результате дейст­вий правительств. В конституции есть специальная глава «Отказ от войны», содержащая одну статью (ст. 9), которую неоднократно, но без­успешно пытались ревизовать японские реакционные круги. Она уста­навливает, что 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. С этой целью, гласит конституция, никогда не будут создаваться сухопут­ные, военно-морские и военно-воздушные силы, а также другие средства войны. В Японии имеется Корпус обороны — по существу, вооруженные силы страны, но на его содержание тратится приблизительно 1 % госу­дарственного бюджета. Против возрождения милитаризма направлено также положение конституции о том, что правительство страны должно состоять только из гражданских лиц.

Японская конституция содержит широкий перечень *прав и свобод* граждан. Наряду с традиционными личными правами, положениями об упразднении привилегированных сословий (княжества, пэрства и др.), содержащимся в ней перечнем традиционных политических прав (свобо­да слова,' объединения и др.) конституция закрепляет некоторые соци­ально-экономические права (на труд, образование и др.).

Конституция устанавливает систему органов государства и их отно­шения, характерные для *конституционной монархии.* По форме терри­ториально-политического устройства Япония является *унитарным* государством с широкой местной автономией административно-территори­альных единиц (на практике эта автономия уже, чем по закону). В стране существует *демократический* государственный режим.

*Изменение конституции.* Конституция предусматривает довольно жесткий порядок ее изменения. Оно возможно только по инициативе парламента, для внесения поправок необходимо согласие 2/3 общего числа членов каждой из двух его палат. После этого поправки должны быть переданы для утверждения на референдуме или должны быть вто­рично рассмотрены и одобрены новым составом парламента, для чего могут проводиться специальные выборы в парламент. После завершения одной из этих процедур изменение конституции считается состоявшим­ся. В конституцию Японии с 1947 г. поправки не вносились.

*Конституционный контроль.* Окончательное решение по вопросу о неконституционности нормативного акта (закона, указа, административ­ного акта) в Японии, как и в США, принимает Верховный суд. Однако в отличие от США вопрос о конституционности обсуждается и решается вне связи с рассмотрением уголовного или гражданского дела. В Японии подается *специальный иск о* неконституционности акта в суд первой инстанции и дело по иерархии может быть доведено до Верховного суда. Этот суд в Японии консервативен и очень редко признает нормативные акты неконституционными: за весь период его деятельности неконститу­ционным признано лишь одно положение закона.

**97. Правовое положение императора Японии.**

Теоретически к ветви исполнительной власти в соответствии с кон­цепцией разделения властей могут быть отнесены император (глава госу­дарства) и правительство (Кабинет министров), но на деле властью обла­дает только правительство. Конституция устанавливает, что исполни­тельную власть осуществляет Кабинет министров.

*Император.* В Японии действует *салическая система престоло­наследия:* трон передается старшему сыну, женщины наследовать пре­стол не могут. Царствование каждого императора провозглашается осо­бой эрой, с даты восхождения на трон нового императора ведется офици­альное летосчисление (с 1989 г. — эра императора Акихито). В соответ­ствии с законом об императорском доме 1947 г. порядок наследования обеспечивает Совет императорского дома, в составе которого два члена императорской семьи, премьер-министр, председатели и вице-председа­тели палат, один член Верховного суда.

По традиции жизнь императора, которого раньше считали «сыном неба», имеющим божественное происхождение (от божественного про­исхождения впервые отказался император Хирохито в 1946 г.), а также его семьи была окружена таинственностью, государственные чиновники, императорский двор ограждали его от контактов с простым народом. Но в последние годы возросла открытость жизни императора и его семьи (жена императора Акихито родом из простой семьи).

Император — лицо неприкосновенное и *не несущее какой-либо от­ветственности —* гражданской, уголовной, административной. За его действия отвечают правительство, министры. Император и члены его семьи получают по цивильному листу средства из государственного бюд­жета на свои нужды, но размер этих средств невелик. Повседневными делами императора и его семьи занимается управление императорского двора, состоящее при канцелярии премьер-министра. Любое имущество может быть передано членам императорской семьи и любые дары полу­чены ими только с разрешения парламента.

Как по конституции, так и фактически император не обладает личной властью. В отличие от прежнего порядка он является лишь *символом* единства государства и единства народа, лицом, обязанным своим положением народу (ст. 1 конституции). Император не обладает полномочия ми государственной власти, все его действия, связанные с государственными делами, осуществляются только по совету и с согласия Кабинет, министров. Император выполняет главным образом церемониальны) функции внешнеполитического характера, присутствует на официальных торжествах, национальных праздниках, подписывает документы представляемые ему премьер-министром.

На основании решения Кабинета министров император осуществляет следующие функции: промульгирует поправки к конституции, законы, публикует указы правительства, международные договоры, созывает парламент на сессии и распускает нижнюю палату, назначает дату выбо­ров в парламент, заверяет назначения и отставки министров и некоторых других высших должностных лиц, подтверждает полномочия послов и посланников, принимает иностранных послов и их верительные грамоты, подтверждает объявление амнистии, жалует награды и почетные звания. По решению парламента он назначает премьер-министра, по представле­нию последнего — членов Кабинета и главного судью Верховного суда.

Большая часть этих полномочий традиционно присуща главе государ­ства, хотя конституцией Японии император не характеризуется как глава государства. Он юридически безвластен, не занимается государственной политикой, но по традиции оказывает влияние на политическую и идео­логическую жизнь страны.

**98. Парламент Японии, его структура. Способы принятия законов.**

Согласно конституции, единственным законодательным органом в Японии является парламент.

*Структура парламента.* Японский парламент состоит из двух палат — палаты представителей (нижняя) и палаты советников (верх­няя), которые избираются указанными выше способами. Палата представителей избирается на 4 года в количестве 500 депутатов (до 1996 г. — 511), *палата советников* состоит из 252 советников, изби­раемых на 6 лет, но с ротацией каждые три года наполовину. Палата представителей может быть досрочно распущена актом императора по требованию правительства (Кабинета министров), верхняя палата рос­пуску не подлежит.

Депутаты и советники имеют *свободный* мандат, пользуются ограни­ченным депутатским иммунитетом: они не могут быть арестованы в пери­од сессии, а если арест произведен до сессии, то по требованию соответ­ствующей палаты они должны быть освобождены на период сессии. Од­нако член парламента может быть исключен в любое время из состава любой палаты резолюцией большинства присутствующих членов палаты (при наличии кворума). Депутаты и советники пользуются индемните­том, являются профессиональными парламентариями и получают возна­граждение из государственной казны.

Внутренняя структура палат аналогична, она определяется законом о парламенте и регламентами палат. Каждая палата избирает на весь срок полномочий *председателя,* вице-председателя, временного председате­ля (он ведет заседания в случае невозможности выполнения своих обя­занностей первыми двумя должностными лицами), председателей посто­янных комитетов (комиссий) и генерального секретаря палаты (послед­ний избирается не из числа депутатов и занимается организационными вопросами). В палатах создаются *партийные фракции,* играющие ре­шающую роль при распределении руководящих постов в палатах и дру­гих должностей, а также при распределении депутатов по постоянным комиссиям. В палате представителей имеется 18 постоянных специали­зированных *комиссий, в* палате советников — 16. Их профиль обычно соответствует различным сферам общественной жизни и управления (комиссии по иностранным делам, по сельскому хозяйству и др.); в Япо­нии они тесно связаны с работой соответствующих министерств, с чинов­ничьей бюрократией, хотя они вправе контролировать работу минис­терств. Каждый парламентарий обязан быть членом одной-двух комис­сий. Председатель комиссии избирается из членов партийной фракции, имеющей наибольшее представительство в комиссии, но на деле это решается заблаговременно йри дележе председательских мест в ходе переговоров между лидерами фракций.

Комиссии проводят два вида заседаний: рабочие и общие. На первых обсуждаются наиболее важные вопросы, обычно присутствует министр, а иногда и премьер-министр, другой высокопоставленный чиновник. На общих заседаниях рассматриваются менее важные вопросы, они прохо­дят чаще при участии парламентских секретарей (заместителей мини­стра, представляющих его в парламенте). Как и в других странах, комиссии в Японии играют решающую роль при рассмотрении законопроектов их судьба обычно предопределяется решением комиссии.

В каждой палате имеются *законодательные бюро —* особый внут ренний орган, который помогает депутатам в работе над законопроекта ми, контролирует прохождение правительственных законопроектов Бюро имеют собственный аппарат, несколько отделений, в которых рабо тают профессиональные государственные служащие. Эта форма опять таки обеспечивает тесные связи парламента с японской разветвленной бюрократией.

В палатах создаются секретариаты из служащих, не являющихся парламентариями; руководит ими *генеральный секретарь* палаты. Для обслуживания депутатов и советников имеются различные исследова­тельские, справочные административные службы, большая библиотека где более 150 служащих работают над подготовкой по просьбе депутата различных исследовательских и справочных материалов.

*Полномочия парламента.* Главной задачей японского парламента как и парламентов других демократических стран, является законода тельство, в частности определяющее государственные доходы и расхо ды — государственный бюджет. Конституция устанавливает, что парла мент является *единственным* законодательным органом, глава государ ства (император) в законодательстве не участвует и права вето в отноше нии принятых законов не имеет.

Главную роль в законодательном процессе в Японии, как и во многиз других странах, играет палата представителей, поскольку в определен ных случаях акты, принятые ею, становятся законами без согласия верх ней палаты: нижняя палата преодолевает вето верхней путем вторичной принятия закона большинством в 2 / 3 голосов, причем голосов присутст вующих (кворум в Японии — 1/3 состава), а не общего состава палаты Закон о государственном бюджете также может быть принят без участи; верхней палаты, если исчерпаны все пути для соглашения. Нижняя пала та имеет и другие преимущества.

Подавляющее большинство законопроектов в Японии, как и в других странах, поступают на рассмотрение парламента от правительства (внес­ти законопроект могут также 20 депутатов или 10 советников), но в Японии это происходит после тщательной *бюрократической проработ­ки,* которая продолжается и во время обсуждений в парламенте. Законы обычно разрабатываются в департаментах министерств, после чего про­ект передается руководству министерства, доходит до министра, идет в канцелярию премьер-министра (она по своему рангу приравнена к ми­нистерству), затем к премьер-министру и только потом от имени прави­тельства представляется в парламент. Но и после этого законопроекты еще не подлежат рассмотрению на пленарном заседании, хотя бы в виде первого чтения. С ними работают в законодательном бюро палаты и параллельно, а часто и после этого, — в соответствующей постоянной комиссии. Здесь проект также проходит длительную процедуру изучения и согласовании (нередко создаются специальные подкомиссии для изуче­ния проекта), и лишь после принятия комиссией положительного реше­ния он выносится на пленарное заседание, где обсуждается обычно в двух чтениях (общая дискуссия и одновременно постатейная дискуссия с докладом постоянной комиссии, а затем принятие в целом).

После этого законопроект поступает в верхнюю палату, которая в течение 60 дней должна одобрить или отклонить решение нижней пала­ты. Если она не сделает ни того, ни другого в течение этого срока, проект считается отклоненным. В случае отклонения нижняя палата может пре­одолеть вето верхней указанным выше способом, но может и потребовать создания паритетной согласительной комиссии (по 10 членов от каждой палаты), или проводится совместное заседание палат. Если комиссия не выработает компромиссный вариант или этот вариант не будет принят палатами, закон считается принятым в тексте нижней палаты и подле­жит опубликованию. На совместном заседании палат решение принима­ется большинством голосов общего числа парламентариев, и нижняя палата в силу ее большей численности имеет преимущество.

Законопроект о бюджете, как и в других парламентах, сначала пред­ставляется в нижнюю палату. Обсуждение бюджета проходит при обяза­тельном участии премьер-министра и всех министров. В обсуждении этого проекта могут участвовать представители общественности, граж­дане. Каждый гражданин может подать заявку на участие в дискуссии по бюджету, и председатель бюджетной комиссии парламента обычно отби­рает несколько человек из числа подавших заявки для выступлений в прениях.

Если палата советников не одобрит решение по бюджету, принятое нижней палатой парламента (в данном случае для этого верхней палате предоставляется не 60, а 30 дней), и согласие не будет достигнуто на совместном заседании палат, принятым считается закон о бюджете в редакции нижней палаты.

Голосование в парламенте по законопроектам и другим решениям может осуществляться различными способами: вставанием (ведется под­счет), тайным голосованием бюллетенями (парламентарии получают два бюллетеня белого и голубого цвета: первый означает «за», второй — «против»), бюллетенями при поименном голосовании (в этом случае член парламента прикрепляет к бюллетеню карточку со своей фами­лией), опросом (председатель спрашивает, есть ли возражения, и если их нет, решение принимается, если возращения есть, используется иная форма голосования). Голосование и обсуждение в японском парламенте зачастую происходят довольно бурно, нередко парламентарии вступаю" в драку.

Принятый закон подписывается министром, ответственным за еп выполнение, и премьер-министром и направляется на подпись императо ру. Император должен подписать закон в течение 30 дней и опубликовал его. Закон вступает в силу через 20 дней после опубликования.

Из числа других высших органов государства японский парламент формирует лишь правительство (Кабинет министров): глава государства является пожизненным, Верховный суд формируется не парламентом. Парламент (нижняя палата) осуществляет *контроль* за деятельностью правительства путем вопросов на пленарных заседаниях, приглашения министров на заседания постоянных комиссий, но главной формой кон троля является интерпелляция, для внесения которой в Японии суще ствует упрощенный порядок. Право подать интерпелляцию в письмен ной форме принадлежит каждому депутату нижней палаты (делается это через председателя палаты). При отказе председателя принять ин­терпелляцию депутат может обратиться непосредственно к пленарному заседанию. Ответ на интерпелляцию в устной или письменной форме должен быть дан в течение 6 дней, по результатам ответа проводится голосование.

Парламентские расследования вправе проводить любая палата, для чего создаются специальные комиссии. В ряде случаев деятельность таких комиссий приводила к отставке даже премьер-министров, уличен­ных в финансовых злоупотреблениях и взяточничестве (впоследствии — к их осуждению). Формой парламентского контроля является также общая дискуссия по политике правительства в начале каждой сессии, когда с изложением политики правительства выступает премьер-ми­нистр, а вслед за ним о политике своих ведомств говорят министры иностранных дел и финансов.

*Сессии и заседания парламента.* Очередные сессии парламента со­зываются один раз в год. Внеочередная сессия может быть созвана по требованию четверти общего числа членов одной из палат (другая палата тогда тоже обязана собраться) или Кабинета министров. Во время рос­пуска нижней палаты Кабинет министров может созвать чрезвычайную сессию палаты советников, но меры, принятые на такой сессии, рассмат­риваются как временные и теряют силу, если не будут одобрены нижней палатой в течение 10 дней после ее первого заседания.

Для заседаний палат необходим кворум — присутствие не менее 1/3 членов парламента. Заседания постоянных комиссий действитель­ны при участии 2/3 их членов.

**99. Правительство Японии, его состав и порядок формирования.**

*Кабинет министров.* Кабинет состоит из премьер-министра, мини­стров (их в настоящее время 12) и государственных министров (их 8), которые являются обычно советниками премьер-министра (он может да­вать им также отдельные управленческие поручения, а иногда даже по­ручает управление некоторыми сферами общественной жизни). Те или иные государственные министры по традиции руководят отдельными подразделениями канцелярии премьер-министра. В состав Кабинета вхо­дят также министр Кабинета (нечто вроде управляющего делами прави­тельства) и начальник законодательного бюро — органа, через который проходят все законопроекты правительства (они в Японии готовятся очень скрупулезно).

По конституции не менее половины министров должны быть избраны из числа членов парламента (на практике все министры обычно рекрути­руются из парламентариев) и утрачивают депутатский мандат при назна­чении на должность министра. Министры пользуются определенными гарантиями при привлечении к судебной ответственности: для этого не­обходимо согласие премьер-министра. Министры в Японии обычно не являются профессионалами, это партийные политики. Они часто сменя­ются и не вникают глубоко в дела своих министерств. Реальными руково­дителями министерства являются административные главы аппарата ми­нистерства. В деятельности правительства, как и в деятельности парла­мента, велика роль профессиональной бюрократии.

Правительство формируется обеими палатами парламента (на деле — нижней палатой), но официально назначается указом императо­ра. Сначала каждая палата парламента избирает кандидата в премьер-министры (до 1993 г. это был лидер Либерально-демократической пар­тии, ныне им является лидер правящей коалиции). Поскольку каждая из палат вправе выдвинуть кандидатуру премьер-министра, между ними могут возникнуть разногласия. При таких разногласиях, а также в том случае, если в течение 10 дней после начала сессии парламента верхняя палата не предложит свою кандидатуру, решением парламента о канди­датуре премьер-министра считается решение нижней палаты. Обычно верхняя палата не выдвигает иной, чем нижняя палата, кандидатуры, ибо это бесполезно. Избранный премьер-министр рассматривает кандидату­ры на министерские посты, которые представляются ему различными фракциями парламента. При распределении этих постов, определении их количества, «весомости» министерств строго учитывается влияние раз­личных фракций. Все члены Кабинета утверждаются указом императора. Они должны быть гражданскими лицами.

Согласно конституции, Кабинет выполняет общие функции управ­ления, в том числе он обязан добросовестно проводить в жизнь кон­ституцию и законы, вести государственные дела, он руководит внешней политикой, заключает международные договоры (требующие в зависи­мости от их характера предварительного или последующего одобрения парламента), руководит государственной службой, представляет проект государственного бюджета парламенту, издает указы для проведения в жизнь конституции и законов (в указах могут предусматриваться и уголовные наказания, но только на основе полномочий, делегированных законом). Кабинет принимает решения об амнистии, помиловании и отсрочке наказаний, восстановлении в правах (последнее полномочие было связано в основном с решением вопросов об ответственности раз­личных лиц в связи с событиями второй мировой войны). Указы Каби­нета подписываются премьер-министром и соответствующим ми­нистром.

Решающее положение в Кабинете, подобно канцлеру в Германии, занимает *премьер-министр.* Он фактически назначает и смещает чле­нов Кабинета, обеспечивает единство его действий, регулирует разногла­сия между его членами.

Заседания Кабинета регулируются обычаем, они закрыты для публи­ки, решения принимаются не путем голосования, а единогласно или на основе консенсуса (отсутствие возражающих, хотя и не выступающих «за»).

При правительстве Японии создана широкая сеть *консультативных органов,* тесно сотрудничающих с предпринимательскими организация­ми, профсоюзами, академическими кругами, членами парламента, госу­дарственными служащими высших рангов. Они собирают различную ин­формацию, проводят независимую экспертизу предполагаемых и приня­тых решений, осуществляют определенный контроль за деятельностью бюрократического аппарата. При правительстве имеются также различные органы, состоящие из государственных служащих, — Секретариат Законодательное бюро, Совет национальной обороны. Совет по делах кадров и др.