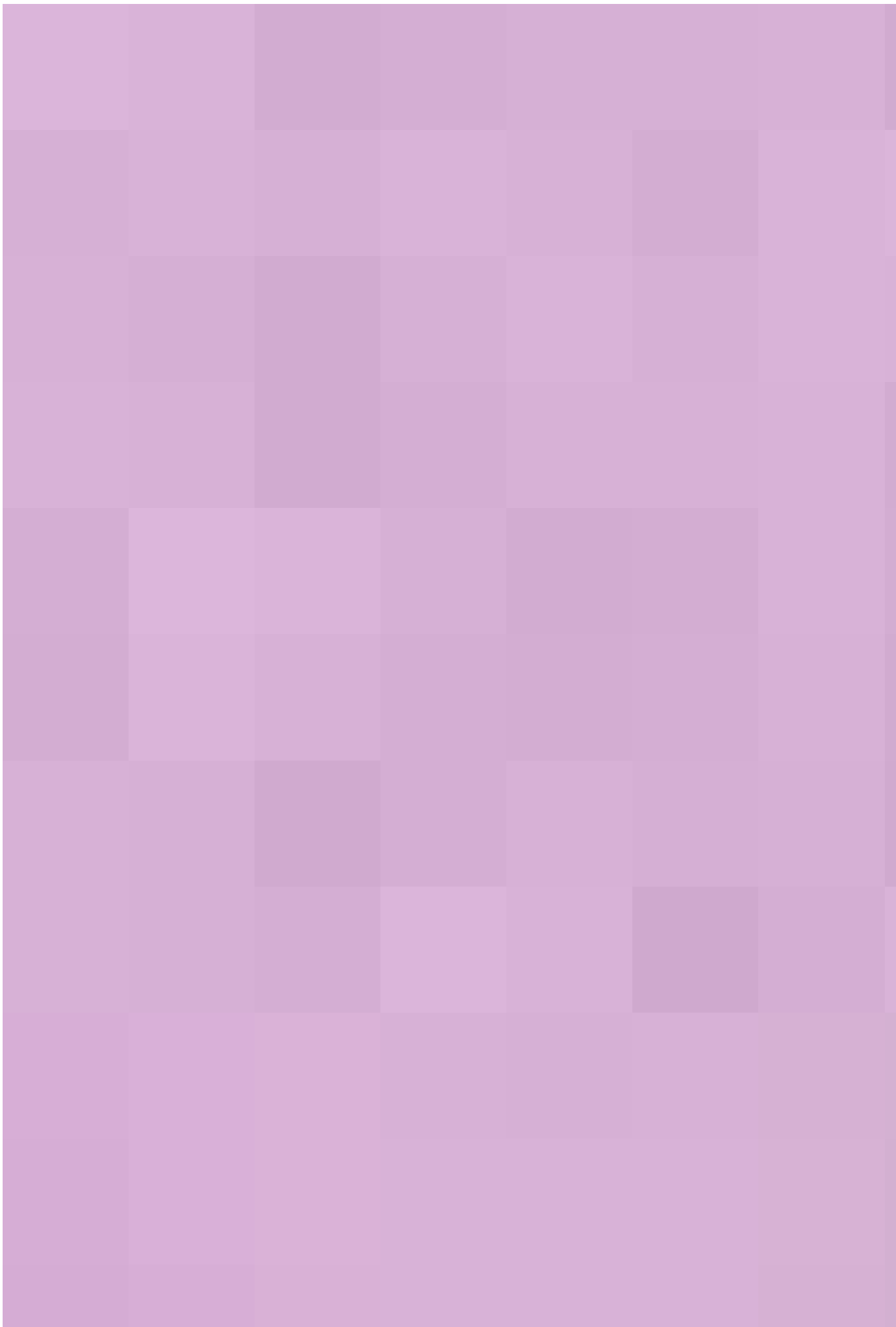

Денис Александрович Шевчук

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебное пособие

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=182724
«Конституционное право зарубежных стран (государственное право зарубежных стран): учебное пособие (учебник, лекции)»: Электронная книга;

Аннотация

Эта книга может использоваться для подготовки к экзаменам на юридических специальностях вузов, а также как электронная шпаргалка. В числе обсуждаемых вопросов: предмет конституционного права зарубежных стран, система конституционного права зарубежных стран, схемы, развитие конституционного права зарубежных стран, субъекты конституционного права зарубежных стран.

Содержание

Глава I ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН 4
Контрольные вопросы к Главе 1 9
Глава II. ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН 10
Контрольные вопросы к Главе II 19
Глава III. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН 20
Контрольные вопросы к Главе III 31
Глава IV ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 32
Контрольные вопросы к Главе IV 44
Глава V ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 45
Конец ознакомительного фрагмента. 50

Шевчук Денис Александрович Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебное пособие (учебник, лекции)

Глава I ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Предмет конституционного (государственного) права зарубежных стран Предметом науки конституционного (государственного) права зарубежных стран является государственное право конкретных стран или, иными словами, национальные государственно-правовые системы, изучаемые как в аналитическом, так и в синтетическом плане. Для определения предмета науки конституционного (государственного) права нужно прежде всего установить понятие самого государственного права. Государственное право в каждой стране является основной, главной отраслью национальной системы права. Как и всякая другая отрасль права, оно представляет собой совокупность юридических норм, выражающих волю либо правящих политических элит, либо определенных социальных групп общества. Конституционное (государственное) право закрепляет основные принципы о народном суверенитете, верховенстве парламента, равенстве всех перед законом, господстве права и т. д. Конституционное (государственное) право закрепляет также механизмы политической власти, ее организацию и формы осуществления. При этом главной идеей, положенной в основу организации власти, является принцип разделения властей. Среди форм осуществления власти выделяются народное представительство и прямая демократия. Фактическая их реализация, степень адекватности результатов волеизъявлению граждан зависят от политического режима, существующего в государстве на конкретном этапе его развития. Конституционное (государственное) право закрепляет и государственно-территориальную организацию власти, максимально соответствующую конкретным историческим условиям развития данной страны. Исходя из этих предварительных соображений, можно дать следующее определение конституционного (государственного) права, памятуя при этом, что речь идет не о каком-то общем для всех зарубежных стран праве, а о национальном государственном праве. Конституционное (государственное) право есть основная отрасль права страны, представляющая собой совокупность юридических норм, закрепляющих экономическую основу общества, форму правления и форму государственного устройства, определяющих организацию, компетенцию и порядок деятельности высших и местных органов государственной власти и управления, права и обязанности граждан и подданных, избирательное право и избирательную систему. Данное определение носит описательный характер. Оно не является всеобъемлющим и имеет своей целью дать перечень лишь основных предметов правового регулирования, не останавливаясь на таких важных вопросах, как организация местного управления, судебная система и т. д. Такое определение необходимо для правильного понимания всего последующего материала. Конституционное (государственное) право, будучи основной отраслью системы права, определяет основы других ее отраслей – административного, финансового, уголовного, гражданского и т. д. Это объясняется тем, что государственное право содержит в себе нормы, устанавливающие основные

принципы отдельных отраслей данной национальной системы права. Так, нормы государственного права, регулирующие частную собственность, являются основополагающими для гражданского права; нормы государственного права, регулирующие правовое положение личности, определяют характер уголовного и гражданского процессуального права и т. д. Конституционное (государственное) право подразделяется на отдельные институты. Институт государственного права представляет собой совокупность однородных норм, регулирующих определенный вид общественных отношений. Например, конституционные нормы, правила регламентов палат, регулирующие порядок организации и внутреннюю структуру, компетенцию, законодательную процедуру парламента, а также права и обязанности депутата, составляют государственно-правовой институт парламента. Конституционные нормы, определяющие порядок издания правительством нормативных актов по предметам, входящим в исключительную компетенцию парламента, составляют институт делегированного законодательства. Подобным же образом конструируются и другие государственно-правовые институты. Подразделение конституционного (государственного) права на отдельные институты определяет систему курса государственного права зарубежных стран. Предметом правового регулирования государственного права зарубежных стран являются определенные группы общественных отношений, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти. Будучи урегулированы нормами государственного права, эти общественные отношения становятся конституционно– (государственно-) правовыми. Следует, однако, иметь в виду, что государственная власть осуществляется в самых различных формах и с помощью различных политических, правовых и иных учреждений, и правоотношения, возникающие при этом, далеко не всегда являются государственно-правовыми. Более того, в процессе осуществления государственной власти иногда возникают такие общественные отношения, которые, как правило, вообще не регулируются нормами государственного права. Так, правящие политические силы осуществляют государственную власть с помощью политических партий и общественных организаций, но возникающие при этом общественные отношения не всегда являются правоотношениями, так как при демократическом политическом режиме они не всегда регулируются нормами права. Государственная власть в широких масштабах осуществляется в форме правосудия, но возникающие при этом общественные отношения не являются государственно-правовыми, так как они регулируются нормами уголовного и гражданского права, как материального, так и процессуального. В процессе налоговой и финансовой деятельности государства складываются общественные отношения, регулируемые нормами финансового и административного права. В современных условиях государство в большей или меньшей степени активно вмешивается в экономическую жизнь страны. Экономическое регулирование находит свое выражение в управлении государственным сектором, в составлении и осуществлении экономических планов, программ и т. д. Если в процессе национализации и при разработке и принятии экономических планов возникают государственно-правовые отношния, то в ходе управления национализированными предприятиями и при осуществлении экономических планов складываются общественные отношения, регулируемые прежде всего нормами административного, финансового и гражданского права. Государственная власть осуществляется в области внешней политики, в процессе руководства системой народного образования, в процессе осуществления социальных функций, в области управления вооруженными силами, полицией, разведкой, жандармерией и т. д. Во всех этих случаях разнообразные общественные отношения регулируются, как правило, не нормами государственного права и соответствующие отношения не носят государственно-правового характера. Наряду с этим можно выделить такие формы осуществления государственной власти, в ходе применения которых возникают именно государственно-правовые отношения. К числу таких форм осуществления государственной власти относятся законодательство, нормоустанавливающая деятель-

ность правительства, выборы, референдум, порядок осуществления прав и свобод, надзор и контроль за местными органами управления и т. д. Итак, не все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти, регулируются нормами конституционного (государственного) права. Исходя из этих соображений, можно дать следующее определение конституционно(государственно-) правовых отношений, существующих в обществе. Конституционно(государственно-) правовые отношения представляют собой такую группу общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления государственной власти, которые регулируются нормами государственного права. Субъектами государственно-правовых отношений являются центральные органы государственной власти и управления, органы конституционного надзора, члены федерации, местные органы государственной власти и муниципалитеты, депутаты центральных и местных представительных учреждений, граждане и подданные. В некоторых странах субъектами государственно-правовых отношений могут быть центральные и местные партийные органы. Государственно-правовые отношения складываются между различными субъектами. Прежде всего следует выделить те государственно-правовые отношения, которые возникают между центральными органами государственной власти, например, между главой государства и парламентом в процессе осуществления первым права вето, права роспуска парламента и перерыва сессий и т. п. Сюда же относятся отношения между парламентом и правительством при осуществлении делегированного законодательства и парламентского контроля за деятельностью правительства; отношения между главой государства и правительством – при формировании последнего, в случае контрасигнатуры премьером и министрами актов монарха или президента. Между главой государства, парламентом и правительством, с одной стороны, и органом конституционного надзора – с другой, государственно-правовые отношения складываются в процессе опротестования последним нормативных актов, принятых названными центральными органами власти. Обширная группа конституционно– (государственно-) правовых отношений возникает в федеративных государствах между союзом в лице его органов государственной власти и отдельными субъектами федерации. Государственно-правовые отношения между гражданами и подданными и центральными органами государственной власти возникают во время всеобщих выборов при проведении референдума и плебисцита, при осуществлении народной инициативы. Между центральными органами государственной власти и муниципалитетами государственно-правовые отношения складываются при осуществлении «административной опеки», при роспуске муниципалитетов, при отстранении от должности мэров и т. д. Между гражданами и муниципалитетами государственно-правовые отношения возникают при выборах органов местного управления, при осуществлении отзыва членов муниципальных советов. В обществе, таким образом, существует множество видов конституционно– (государственно-) правовых отношений, складывающихся между различными субъектами. Все эти правоотношения имеют много общих, совпадающих черт, так как они возникают на основе норм, входящих в одну отрасль права.

§ 2. Источники и система конституционного (государственного) права зарубежных стран Источники конституционного (государственного) права чрезвычайно разнообразны по форме и по значению в правовом регулировании осуществления государственной власти. Это определяет сложный, а порою и противоречивый характер самого государственного права. Основным источником конституционного (государственного) права являются конституции, но они часто содержат лишь общие положения и обходят молчанием ряд важнейших вопросов государственной жизни, тем самым оставляя их решение на усмотрение правительства и администрации. Именно такой характер носит конституция США 1787 года. Наряду с этим конституции многих стран перегружены рядом мелочей и второстепенных деталей. Достаточно сослаться на ст. 25-бис конституции Швейцарии, которая запре-

щает «выпускать кровь у мясного скота, не оглушив его предварительно». Конституционные нормы не охватывают всего многообразия отношений, складывающихся в процессе осуществления государственной власти, и дополняются целым рядом других нормативных актов. К числу важнейших источников государственного права зарубежных стран относятся конституционные законы, которые хотя и не являются составными частями конституции, но регулируют важнейшие государственно-правовые вопросы. Это законы об избирательном праве и избирательной системе, о полномочиях правительств и парламентов, о правовом положении личности, о порядке введения чрезвычайного положения. В качестве примера конституционных законов можно привести акт о свободе печати 1949 года в Швеции, акты о гражданских правах 1957, 1960, 1964 и 1969 годов, а также законы об избирательных правах 1965 и 1970 годов в США, закон о политических партиях Испании 1978 года (дополнен в 1981 году) и ряд других. Не менее важное значение в качестве источников государственного права имеют органические законы, которые в отличие от конституционных принимаются на основе бланкетных норм, содержащихся в конституциях. Особенно богата такими бланкетными нормами конституция Франции 1958 года. Например, конституция устанавливает, что органический закон определяет длительность полномочий каждой палаты, число ее членов, их вознаграждение, условия их избрания, режим неизбираемости и недопустимости совмещений (ст. 25), что «парламент принимает финансовые законопроекты с соблюдением условий, предусмотренных органическим законом» (ст. 47) и т. д. Таких бланкетных норм во французской конституции насчитывается около двадцати. Важнейшие нормы государственного права содержатся и в обычных парламентских законах, которые иногда вступают в противоречие с конституцией… В качестве примера можно сослаться на законы Смита, Маккарена – Вуда, закон о контроле над коммунистической деятельностью в США, которые представляли собой прямое нарушение конституции (их действие впоследствии было прекращено). Государственно-правовыми по своему характеру являются закон о превентивном тюремном заключении и закон об обороне Индии, так как они внесли существенные коррективы в конституционные положения, касающиеся правового положения личности. Источниками конституционного государственного права являются также нормативные акты правительств и глав государств, причем часто эти акты коренным образом изменяют порядок применения конституции. Таковы указы и декреты о введении чрезвычайного положения, которые, как правило, сопровождаются прекращением действия конституционных прав и свобод, конституционных и процессуальных гарантий неприкосновенности личности и имущества граждан и подданных. Во Франции президентские ордонансы, юридически приравненные по своей обязательной силе к парламентским актам, играют роль важнейших источников государственного права. Так, 13 октября 1958 г. во Франции специальным ордонансом была введена мажоритарная униноминальная система с двумя турами голосования при выборах Национального собрания; ордонансы 24 октября, 17 ноября и 13 декабря 1958 г. определили порядок деятельности палат и правовое положение депутата парламента. Замена правительственными актами традиционных источников государственного права является одним из проявлений отступления от принципа верховенства закона.

Во многих странах, особенно англосаксонских, а также в странах, воспринявших основы англосаксонской правовой системы, важнейшие вопросы государственной жизни регулируются обычаями (в литературе они называются конституционными соглашениями или конвенционными нормами). Конституционные обычаи, а также многочисленные правила, принципы и приемы решения различных государственно-правовых вопросов не закреплены в нормативных актах и не обеспечиваются судебной защитой, но они тем не менее регулируют правовое положение многих государственных органов и фактически определяют их роль и значение в механизме государства. Так, во многих конституциях и иных юридических источниках не содержится положение о том, что правительство

образуется лидером партии или партийной коалиции, победившей на парламентских выборах. Однако этот обычай почти всегда соблюдается в парламентарных странах в условиях демократического политического режима. Обычаями регулируется порядок осуществления прерогатив конституционного монарха и полномочий президента, формирование правительства, роль премьер-министра, многие вопросы законодательной процедуры и т. д. Практическая роль обычаев настолько велика, что игнорировать их при изучении государственного права зарубежных стран невозможно. Значительное место в государственном праве зарубежных стран занимают судебные прецеденты, т. е. ранее вынесенные решения судов, принимаемые за обязательный образец при решении аналогичных вопросов в дальнейшем. Судебные прецеденты играют важную роль в регулировании правового положения личности и порядка осуществления и защиты демократических прав и свобод. Наиболее широкое распространение судебные прецеденты получили в Великобритании и ряде других англосаксонских стран. До сих пор множество важнейших государственно-правовых вопросов решается на основе судебных прецедентов, сложившихся двести, триста и более лет назад. В числе источников государственного права зарубежных стран следует назвать также акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов. В англосаксонских и многих других странах акты толкования законов являются широко распространенными источниками права. Толкование законов осуществляется либо главой государства, либо судами. Предметом толкования могут быть как отдельные статьи конституции, так и положения конституционных, органических и обычных парламентских законов, содержащих в себе нормы государственного права. Толкование законов может серьезно влиять на правовую систему. Достаточно сослаться на государственную практику США, где произвольное толкование президентом актов конгресса порой становится одной из разновидностей нормоустанавливающей деятельности исполнительной власти. В зарубежной юридической литературе встречаются утверждения, что источниками конституционного (государственного) права являются мнения и высказывания выдающихся ученых-государствоведов. Эта концепция особенно широкое распространение получила в Великобритании, где в качестве доктринальных источников права иногда рассматриваются труды Блэкстона, Беджгота, Мэя, Лоу и некоторых других канонизированных авторов. На наш взгляд, высказывания этих авторов могут приниматься в качестве аргументов в спорах по государственно-правовым вопросам, но никак не более. Система учебного курса конституционного (государственного) права зарубежных стран строится в соответствии с системой основных государственно-правовых институтов, которые рассматриваются в плане сравнительного государствоведения. Курс государственного права зарубежных стран не ограничивает число стран, чьи государственно-правовые системы должны быть изучены. Однако это вовсе не означает, что нужно излагать все институты национального государственного права по заранее определенному трафарету. Установление общих черт и свойств различных государственно-правовых систем избавляет от необходимости повторения и расширяет возможности для анализа характерных, специфических особенностей. Построение курса на основах сравнительного метода предполагает органическое слияние в новом качестве общего и особенного, свойственного различным. государствам, одновременное применение аналитических и синтетических приемов исследования. Изучение общих закономерностей, свойственных зарубежным странам, возможно только на основе познания конкретных конституционно(государственно-) правовых систем, что безусловно повышает ответственность студентов, которым значительную часть работы по изучению этой дисциплины придется проделать самостоятельно: ознакомиться с текстами конституций и иными нормативными источниками, прочитать известное число монографических работ.

Контрольные вопросы к Главе 1

1. Что такое конституционное (государственное) право и каковы основные предметы его правового регулирования? 2. Каковы основные виды государственно-правовых отношений? 3. Назовите основные источники конституционного (государственного) права зарубежных стран.

Глава II. ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В политических системах зарубежных стран политические партии занимают одно из важнейших мест. Без них при демократическом режиме невозможно само осуществление государственной власти. Политические партии различных направлений и оттенков в зависимости от обстановки либо выступают в качестве правящих, либо играют роль лояльной оппозиции, которая в любой момент сама может сформировать правительство. Подобная смена ролей наблюдается во всех странах с сильными социал-демократическими партиями (Великобритания, Франция, ФРГ, Австрия, Швеция и др.).

§ 1. Партийные системы зарубежных стран Партийные системы зарубежных стран отличаются значительным разнообразием, что объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и иных особенностей, свойственных каждому государству. Для этих стран при демократическом режиме характерно наличие нескольких политических партий. Социальной основой многопартийности является само общество, состоящее из различных социальных и иных институциализированных групп с противоречивыми интересами. Каждая социальная и иная группа может быть представлена на политической арене соответствующей партией или партиями. Многочисленные многопартийные системы можно подразделить на следующие основные группы: 1. Многопартийные системы без монопольно господствующей партии. При этой форме многопартийности ни одна партия не располагает абсолютным большинством в парламенте и поэтому вынуждена идти на различного рода политические союзы с целью создания коалиционного правительства. Типичным примером в этом отношении является партийная система Италии. До 1993 г. там существовал ряд партий, старейшими из которых были республиканская партия, созданная в 1832 г. (в ней состояли в свое время Дж. Гарибальди и Дж. Мадзини) и либеральная партия, основанная в 1845 г. Наиболее влиятельной была христианско-демократическая партия, опиравшаяся на поддержку Ватикана и широко использовавшая в своей идеологической деятельности социальную доктрину христианства. На крайне правых позициях находилась монархо-фашистская партия Итальянское социальное движение – национальные правые силы, возникшая в 1972 г. в результате объединения Итальянского социального движения (неофашисты) с демократической партией монархического единства. Левые силы были представлены Итальянской коммунистической партией и Итальянской социалистической партией. В 1993 г. в партийной системе Италии произошли значительные изменения. Христианско-демократическая партия была преобразована в Итальянскую народную партию. Многие партии пережили раскол и утратили былое влияние; с другой стороны, более заметными на внутриполитической арене стали такие партии, как Радикальная партия, Лига Севера, «Вперед, Италия!". В настоящее время партийная система Италии дезорганизована и переживает смутные времена. Утрата доверия к политическим партиям ярко отразилась в законодательной сфере. 18 апреля 1993 г. на общенациональном референдуме были отменены две статьи закона № 195 от 2 мая 1974 г. „Об участии государства в финансировании политических партий“, связанные с предоставлением ежегодных государственных дотаций парламентским группам. 10 декабря 1993 г. был принят закон № 515, который внес изменения в порядок негосударственного финансирования политических партий и установил новые критерии для перераспределения средств на проведение избирательной кампании. Многопартийные системы без монопольно господствующей партии, при которых создаются обычно коалиционные правительства, существуют и в таких странах, как Бельгия, Дания, Нидерланды и некоторых других. 2. Многопартийные системы с монопольно господствую-

щей партией. При этой форме абсолютное парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийные правительства. Многопартийная система такого типа существует, например, в Мексике, где господствующее положение в парламенте занимает Институционально-революционная партия.

Рядом существенных особенностей обладает партийная система во Франции. При президентах Ш. де Голле (1958–1969 гг.) и Ж. Помпиду (1969–1974 гг.) монопольное положение занимала голлистская партия, которая первоначально называлась Союзом в защиту новой республики (ЮНР), а с 1968 года – Союзом демократов за республику (ЮДР). В 1976 году эта партия приняла название Объединение в поддержку республики (ОПР). В период президентства В. Жискар д'Эстена (1974–1981 гг.) ОПР участвовала в правительственной коалиции вместе с жискаровской партией Союза за французскую демократию (СФД), которая была образована в 1978 году. СФД представляла собой правоцентристскую группировку, в состав которой вошли республиканская партия, Центр социальных демократов и партия радикалов и радикал социалистов (правые радикалы). В течение семи лет эти партии составляли правительственную коалицию, которой противостояли партии левой оппозиции – Французская социалистическая партия (ФСП) и Французская коммунистическая партия (ФКП). Таким образом, в течение этого периода во Франции действовала блоковая многопартийная система без монопольно господствующей партии. Положение изменилось в 1981 году. Лидер ФСП Ф. Миттеран во втором туре одержал победу на президентских выборах, а вскоре эта партия на досрочных парламентских выборах получила абсолютное большинство в Национальном собрании. В результате было сформировано правительство социалистов с участием представителей ФКП. Однако монопольное господство ФСП продолжалось недолго. На выборах в Национальное собрание в марте 1986 года она потерпела поражение и к власти пришли правые силы – блок в составе ОПР, СФД, в который вошел также Национальный фронт. В 1995 г. Ф.Миттерана на посту президента сменил лидер республиканской партии Жак Ширак. Многопартийная система с монопольно господствующей партией существовала (с небольшим перерывом, когда с 1977 по 1980 г. и с 1989 по 1992 г. правила Джаната парти) в Индии. С момента завоевания независимости и до мая 1996 г. у власти находилась партия Индийский национальный конгресс, созданная еще в конце XIX века либерально настроенными кругами индийского общества под эгидой британской администрации. За время своего существования ИНК претерпел значительные изменения. Современный ИНК(И) противостоит Бхаратия Джаната парти, которая являлась главной оппозиционной партией и пользовалась влиянием в штатах хиндиязычного пояса, а также партии Джаната дал и партиям левого движения – Коммунистической партии Индии и Коммунистической партии Индии (марксистской). 3. Двухпартийные системы. Они представляют собой своеобразную разновидность многопартийности, которая возникла в ряде зарубежных стран при различных обстоятельствах. Для двухпартийных систем наиболее типичной отличительной особенностью является монопольное господство на политической арене двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти. Одна из этих партий выступает в роли правящей, другая – оппозиционной. Время от времени они меняются местами. Подобная система создает серьезные препятствия для формирования других партий. Классическим образцом в этом отношении является двухпартийная система США. Более ста лет на политической арене США монопольно господствуют две главные партии – республиканская и демократическая. В свое время (незадолго до начала и во время гражданской войны 1861–1865 гг.) республиканская партия представляла интересы буржуазии Севера, а демократическая партия была политической организацией рабовладельцев-южан. Затем политические различия между партиями стерлись, но они по-прежнему ведут ожесточенную избирательную борьбу на уровне федерации, штатов, городов и графств. Двухпартийная система Великобритании состоит из консервативной и лейбористской партий. Третья по

величине политическая партия Великобритании – либерально-демократическая партия. Она возникла в 1988 г. путем слияния либеральной и социал-демократической партий, которые в начале 80-х годов создали двухпартийный блок, выступивший на выборах 1983 и 1987 гг. под именем альянса и собравший соответственно 25,4 и 23 % голосов. На сегодняшний день либерально-демократическая партия не представляет серьезной опасности для главных партий – консервативной и лейбористской. В течение 17 лет (1949–1966 гг.) в ФРГ существовала многопартийная система с монопольно господствующей партией, поскольку устойчивое большинство в бундестаге принадлежало блоку партий Христианско-демократический союз/Христианско-социальный союз (ХДС/ХСС). С 1966 по 1969 гг. в ФРГ действовало правительство «большой коалиции», в которую входили ХДС/ХСС и Социал-демократическая партия Германии (СДПГ). После выборов 1969 года было сформировано коалиционное правительство СДПГ и Свободной демократической партии (СвДП). В бундестаге, избранном в 1980 году, СДПГ имела 218 мандатов, ХДС/ХСС – 226, а СвДП – 53 (такое же примерно соотношение сил существовало и в предшествующих бундестагах после развала «большой коалиции»). При данной раскладке мандатов ни социал-демократы, ни христианские демократы не могли сформировать опирающееся на парламентское большинство правительство без поддержки СвДП. В течение 13 лет свободные демократы поддерживали СДПГ. 1 октября 1983 г. эта коалиция прекратила свое существование. Свободные демократы вышли из коалиции с СДПГ и вступили в коалицию с ХДС, что привело к смене правительства в ФРГ. В то время заметно 'укрепилось положение партии «зеленых», выступающих с позиций мира и защиты окружающей среды. В настоящее время Христианско-социальный союз действует только на территории Баварии. Социалистическая единая партия Германии (бывшая правящая партия в ГДР) была трансформирована в партию демократического социализма. Неонацистское и неофашистское крыло представлено национал-демократической партией и республиканской партией, образованной в 1983 г. из представителей правого крыла ХСС. 4. Однопартийные системы. Они существуют в странах с авторитарными политическими режимами, где многопартийность ликвидирована и установлена монополия одной партии (Габон, Заир, Камерун и др.).

§ 2. Основные виды политических партий в зарубежных странах В зарубежных странах действуют различные по своим социально-экономическим установкам политические партии. Их можно подразделить на две основные группы: консервативные и социал-демократические (социалистические) партии. Консервативные партии выступают за ограниченное государственное регулирование в сфере экономики и социальной сфере, а также за сокращение налогов, что позволяет, по их мнению, оживить экономическую конъюнктуру, обеспечить стабилизацию финансов и рост уровня жизни граждан. К этим партиям относятся республиканская и демократическая партии США, консервативная партия Великобритании, Христианско-демократический союз ФРГ, либерально-демократическая партия Японии и др. Социал-демократические партии традиционно отстаивают усиление государственного вмешательства в экономику, включая частичную национализацию и финансирование социальных программ за счет увеличения прогрессивных налогов. К социал-демократическим партиям относятся лейбористская партия Великобритании, социалистические партии во Франции, Италии и Испании, социал-демократические партии в Германии и скандинавских странах. В политических системах демократических стран коммунистические партии, как правило, выступают за огосударствление экономики, в той или иной степени придерживаются идеологии марксизма-ленинизма или его модификаций. Среди политических партий выделяются конфессиональные (вероисповедные) партии, которые активно используют в своей деятельности религиозную идеологию. Эти партии часто являются весьма влиятельными политическими организациями. В числе католических партий можно назвать Христианско-демократический союз ФРГ (эта партия сотрудничает и с протестантской церковью),

социально-христианскую и христианскую народную партии Бельгии. Конфессиональные партии могут опираться на самые различные религии. Так, партия комэйто в Японии является политической организацией религиозного буддистского общества Сока гаккай. Политические партии развитых стран весьма многообразны, если судить только по их названиям. Однако названия партий далеко не всегда выражают их действительное лицо. Что же касается подлинной политической ориентации партий, то она устанавливается не по их названиям, а по конкретным делам. Так, в ряде стран существуют либеральные партии, придерживающиеся центристских позиций, политика которых нередко близка к политике социал-демократии. Это – либерально-демократическая партия Великобритании, либеральная партия Канады, Свободная демократическая партия ФРГ. В некоторых странах определенным влиянием пользуются националистические партии. Питательной базой для них являются националистически настроенные группы населения. В качестве примеров можно назвать правое крыло Австрийской партии свободы, Фолксюни (Народный союз). Демократический фронт франкофонов Брюсселя и Фламандский блок (ультраправая националистическая партия) в Бельгии, Шотландскую националистическую партию и Уэльскую националистическую партию (Плайд камри) в Великобритании. В отдельных странах действуют фашистские, а там, где ранее существовал фашистский политический режим, неофашистские партии. От политических партий следует отличать так называемые группы давления, которые являются своеобразным элементом политической системы зарубежных стран. Первоначально они возникли в США, а затем были восприняты другими странами. В США их называют лоббистскими организациями, заинтересованными группами. В других странах они иногда фигурируют под иными названиями (например, парламентские агенты в Великобритании). Теоретически группы давления создаются для консультации парламентов и правительств и информационного их обеспечения по вопросам специализированной нормативной деятельности. Практически же группы давления всеми доступными им способами оказывают на государственные органы именно давление – от идеологического воздействия до прямого подкупа. Так, американские лоббисты используют следующие легальные методы воздействия на законодательные и административные органы: частные встречи с депутатами и должностными лицами; сбор денег на избирательные кампании (этим занимаются комитеты политических действий, которых насчитывается более 3500); дача показаний в комитетах конгресса по поводу рассматриваемых законопроектов; работа в федеральных совещательных комитетах; исследование общественного мнения, посылка писем и телеграмм и многое другое, разрешенное Законом о регулировании лоббизма в 1946 г., конституционность которого была признана Верховным судом в 1954 году. Особенно активна лоббистская деятельность в Вашингтоне, где число лоббистов намного превышает число депутатов обеих палат Конгресса. Важной особенностью, отличающей группы давления от политических партий, является то, что они от собственного имени не участвуют в выборах.

§ 3. Функции политических партий Первая функция политических партий состоит в том, что они выступают средством борьбы за обладание правительственной властью в центре и на местах между отдельными соперничающими группами. Различные социальные группы остро заинтересованы в использовании высших органов государственной власти и муниципалитетов (в федеративных государствах – также органов власти и управления субъектов федерации) для своих целей. Желая получить правительственную власть и влияние в местных и федеральных органах, эти группы делают ставку на ту либо иную политическую партию, с помощью которой они стремятся провести своих представителей в выборные органы. Поскольку такая борьба проходит в рамках конституционной законности, главным орудием ее являются политические партии. Это соперничество выливается в форму избирательной борьбы, где силы противников оцениваются по количеству полученных голосов. Вторая функция политических партий состоит в том, что они принимают важнейшее участие

в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата. Выборные органы власти и управления как в центре, так и на местах (президенты, парламенты, представительные органы субъектов федерации, муниципальные советы и др.) создаются при непосредственном участии политических партий. Именно они подбирают кандидатов на выборные должности и проводят избирательные кампании. Таким образом, партии являются учреждениями, в рамках которых воспитываются политические лидеры и государственные деятели. Иными словами, они готовят те кадры, из числа которых формируются правящие элиты. В отношении государственного аппарата правящие партии играют особую роль. Руководящие органы таких партий не только формируют правительства, но и_ определяют персональный состав руководства всех центральных исполнительных ведомств. Наиболее эффективно эта задача решается партиями в странах с парламентарными формами правления (Великобритания, Италия, ФРГ, Швеция, Дания, Нидерланды и др.). Там правительства, образованные парламентским путем, по своему персональному составу почти полностью совпадают с руководящим органом правящей партии. Поскольку министрами в этих странах могут быть только члены парламента, руководство партии фактически определяет состав своей фракции, из числа членов которой в случае победы на выборах будет сформировано правительство. В президентских республиках «классического» типа (например, США) партийный состав правительств в меньшей степени зависит от партийного состава парламента, ибо в них действует принцип несовместимости депутатского мандата и министерского портфеля. Однако и при этой форме правления существует непосредственная связь между правящей партией и высшими исполнительными органами государственной власти. Третья функция политических партий состоит в том, что они принимают прямое или опосредствованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри– и внешнеполитического курса государства. Правящие партии через свои руководящие органы, правительства и парламентские фракции непосредственно участвуют в принятии политических решений и их реализации. Оппозиционные партии предлагают альтернативные решения, которые могут стать правительственными в случае изменения политической ситуации. Таким образом, партии активно воздействуют на принятие органами государственной власти и управления политических решений, которые, будучи преобразованы в соответствующие нормативные акты, приобретают обязательную силу. Партийная система превращается в существенный фактор формирования законодательных органов, правительств, а также глав государств, средство воздействия на их деятельность.

§ 4. Организационная структура политических партий Организационная структура современных политических партий достаточно разнообразна и зависит от целого ряда факторов, в числе которых первостепенное значение имеют специфика самих партий, их исторические особенности и национальные традиции. Существуют два основных метода построения партий, которые получили почти всеобщее распространение. Соответственно им по организационной структуре принято различать организационно оформленные и организационно неоформленные партии. Организационно оформленные партии имеют централизованный партийный аппарат, который рекрутируется из числа партийных функционеров, рассматривающих свою политическую деятельность как профессию. В этих партиях существует организационная связь между партией и ее членами. Член партии получает партийный билет, уплачивает партийные взносы и подчиняется всем дисциплинарным требованиям, предусмотренным партийным уставом. Партии, относящиеся к данной группе, представляют собой, как правило, относительно небольшие по численности организации, обладающие четкой структурой («кадровые партии»). Они строятся на принципах бюрократического централизма. Как правило, в этих партиях огромные полномочия принадлежат общенациональному руководству и непосредственно лидеру. Указанные партии могут строиться и на основе коллективного членства, которое рассматривается как органическое

дополнение к членству индивидуальному. К числу таких партий (по данным на 1989 г.) можно было отнести либерально-демократическую партию Японии, Христианско-демократический союз ФРГ, Австрийскую народную партию, партию центра Швеции, ИНК и некоторые другие. Организационно неоформленные партии характеризуются тем, что у них отсутствует институт официального членства. Лица, считающиеся членами партии, организационно с ней не связаны. Они не имеют партийных билетов, не платят членских взносов; на них не распространяется партийная дисциплина. Отсутствие официального членства в партиях этого типа компенсируется наличием разветвленного аппарата профессиональных партийных чиновников, который представляет собой основное орудие осуществления партийной политики. Деятельность таких партий сводится прежде всего к избирательной борьбе, к «улавливанию голосов избирателей». Основная задача данных партий – добиться победы на выборах. Типичным примером организационно неоформленных партий являются главные политические партии США – республиканская и демократическая. Обе эти партии представляют собой громадные политические организации с довольно слабым центральным руководством. Формально членами партии считаются все те избиратели, которые проголосовали на предшествующих выборах за список соответствующей партии. Организационной связи между партией и ее членами не существует.

Организационная структура аппаратов республиканской и демократической партий весьма сложна и хаотична. В целом она приспособлена прежде всего к нуждам избирательной борьбы. Отсюда – совпадение территориальной партийной структуры с географией избирательных округов. Организационные принципы построения партийного аппарата содержатся в правилах, принимаемых национальными конвентами, в законах отдельных штатов. Официальный партийный механизм дополняется различного рода организациями самодеятельного характера. К их числу, например, относятся Калифорнийская республиканская ассамблея, Калифорнийский демократический совет. Во время президентских кампаний создаются организации такого типа, как «Независимые за Никсона», «Юристы за Хемфри», «Бизнесмены за Кеннеди» и т. д. Немаловажную роль играют различного рода партийные клубы, комитеты политических действий. Главным звеном партийной структуры является комитет избирательного участка, возглавляемый участковым партийным капитаном. Участковый партийный капитан и другие лидеры низовых организаций административно-территориальных единиц подчинены вышестоящим партийным инстанциям. Формально они избираются партийными избирателями либо на праймериз', либо на собраниях по избирательным участкам. Однако такая процедура формирования комитетов избирательных участков является далеко не универсальной. Участковые партийные комитеты составляют основу партийного аппарата как у республиканцев, так и у демократов. Они ведут политическую деятельность «у корней травы», т. е. непосредственно с избирателями своего участка. Задача участкового партийного капитана – добиться победы над противником любой ценой. В крупных городах участковый капитан имеет в своем распоряжении партийную машину или организацию, которые представляют собой механизм связи между избирателями и руководством партии. Участковому капитану предоставляется право назначения на местные должности в порядке патронажа. Он Праймериз – предварительные (первичные) выборы, в ходе которых выдвигаются кандидаты в депутаты центральных и местных представительных учреждений, кандидаты на другие выборные должности, делегаты национальных партийных конвентов, члены партийных комитетов главных политических партий США.

же распределяет различные «блага» среди своих сторонников. В зависимости от характера города или политической машины «блага» могут представлять собой широкий ассортимент – от практики вынесения неправосудного вердикта о невиновности до распределения продовольствия среди семей безработных. Следующим звеном партийного аппарата

является комитет графства – самого крупного административно-территориального подразделения штата (в Луизиане – приходы). Графство является основной ареной избирательной борьбы в масштабах муниципалитета и штата. Поэтому партийный комитет графства считается ключевой партийной организацией. Он образуется из представителей всех избирательных участков соответствующего графства, за исключением тех, которые территориально входят в состав больших городов. Комитет графства формально является выборным органом. Он возглавляется председателем, который фактически единолично осуществляет все полномочия комитета. В крупных городах вышестоящей партийной организацией по отношению к избирательному участку является партийный комитет квартала. В некоторых штатах создаются партийные комитеты округов – избирательных, судебных и др. Округа по своим размерам различны. Они могут быть меньше графства, могут включать в себя несколько графств. Иногда в округах создаются комитеты по проведению избирательных кампаний, но такие комитеты считаются личной организацией кандидата и формально не включаются в состав партийного механизма. Высшей партийной инстанцией в штате является партийный комитет (иногда он носит название центрального комитета или исполнительного комитета), который создается на основе законодательства соответствующего штата. Партийные комитеты штатов отличаются друг от друга по размерам, методам формирования, организационной структуре. Партийные комитеты штатов формируются следующими способами: замещение мест по должности, избрание членов комитета нижестоящими партийными избирателями на праймериз. Реорганизуются партийные комитеты штатов обычно в год выборов губернатора. Председатель комитета штата номинально избирается партийным комитетом, но фактически он является ставленником кандидата в губернаторы от соответствующей партии. Комитет штата и его председатель играют важную роль в проведении избирательных кампаний. Они ориентируют и направляют деятельность нижестоящих партийных организаций. Особенно возрастает роль партийного комитета штата той партии, которая добилась победы на выборах губернатора. Партийные организации отдельных штатов практически самостоятельны и не подчинены вышестоящим общенациональным партийным органам – национальному партийному конвенту и национальному партийному комитету. Подобного рода партикуляризм является доминирующей чертой политической жизни США. Он медленно отступает в связи с широким использованием средств массовых коммуникаций и приданием федеральным выборам плебисцитарного характера. Формально вершиной партийного механизма как у республиканцев, так и у демократов является национальный партийный комитет, избираемый сроком на четыре года национальным партийным конвентом. В действительности конвент лишь утверждает предложения партийных комитетов отдельных штатов, которые, согласно действующей у них процедуре, назначают на предоставленные им места членов национального партийного комитета. Председатель национального комитета формально избирается самим комитетом; в действительности же он назначается кандидатом в президенты от данной партии тотчас по окончании работы национального партийного конвента. Именно «национальный председатель» и подчиненный ему штабной аппарат осуществляют функции национального партийного комитета. В число этих функций входят: организация и проведение президентской кампании, руководство штаб-квартирой партии, сбор денежных средств, созыв национального партийного конвента, заполнение вакансий в списках кандидатов и т. д. Должность председателя национального партийного комитета, несмотря не ее престижный характер, не сопряжена с теми властными полномочиями, которыми обладают лидеры политических партий в Европе. Другим высшим органом каждой из главных партий США является национальный партийный конвент. Он собирается раз в четыре года для выдвижения кандидатов в президенты и вице-президенты, принятия партийной платформы и выполнения некоторых других функций. Существовавшие до 1972 года методы формирования конвентов приводили к тому, что

их делегатами становились либо партийные функционеры, либо политические фавориты. Массовые демократические движения молодежи, негров, женщин вынудили партии внести такие изменения в методы назначения делегатов, которые привели к демократизации состава конвента. Однако до сих пор сохраняются правила, способствующие явной несправедливости при распределении делегатских квот между штатами. По признанию некоторых американских исследователей, американская партийная система переживает кризис. Вносятся различного рода предложения, направленные на введение в стране соответственных политических партий». Так, комиссии Фрейзера и 0'Хара предложили внести в структуру демократической партии следующие изменения: созывать в «промежуточные годы» (т. е. в период между президентскими выборами) национальные партийные конференции, реорганизовать национальные партийные комитеты, ввести партийные билеты, партийные взносы. Речь, таким образом, идет о попытках преобразования организационно неоформленных американских партий в политические партии европейского образца с четко оформленной структурой и членством. На европейском континенте наиболее типичным примером организационно неоформленной политической партии является консервативная партия Великобритании (Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций). Эта старейшая партия первоначально возникла как внутрипарламентская политическая организация, которая лишь в середине XIX столетия, т. е. с того момента, когда в Великобритании стало вводиться всеобщее избирательное право (1867 г.), начала создавать внепарламентскую систему органов. В настоящее время консервативная партия Великобритании представляет собой централизованную систему органов, приспособленных для ведения избирательных кампаний. Организационно оформленного членства в этой партии не существует. Партийный аппарат консерваторов имеет весьма сложную структуру: он сложился в результате долголетнего приспособления партии к нуждам ведения массовых политических кампаний современного масштаба. Областной совет создается сроком на один год. Значительное число мест в совете замещается по должности партийными бюрократами, членами парламента, будущими кандидатами. Исполнительным органом совета является областной исполнительный комитет. Областной совет избирает также президента, ряд других должностных лиц и представителей в центральные органы партии консерваторов. Ассоциации избирательных округов и областные советы образуют Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций, которые имеют свои руководящие органы. К ним относится центральный совет, который создается сроком на один год. В его состав входят как представители местной партийной бюрократии, так и целый ряд руководящих деятелей общегосударственного масштаба. Центральный совет является чисто совещательным органом. Он может лишь давать рекомендации лидеру партии. Органом, осуществляющим оперативное руководство деятельностью консервативной партии, является исполнительный комитет Национального союза консервативных и юнионистских ассоциаций. В его состав входят лишь представители областных советов и общенациональных организаций консервативной партии. Практически это означает, что в исполнительном комитете заседают наиболее видные деятели партии. Ему принадлежит целый ряд полномочий по руководству центральным аппаратом партии и деятельностью местных партийных организаций. Ежегодная конференция консервативной партии, формально являющаяся ее высшим органом, в действительности обладает чисто совещательными функциями. Окончательные решения по всем вопросам партийной политики принимает только лидер партии. Английские государствоведы Д. Харвей и К. Худ дают следующую оценку роли лидера консервативной партии: «Ни ежегодная конференция, ни исполнительный комитет Национального союза консервативных и юнионистских ассоциаций не имеют никакой возможности контролировать деятельность лидера и его парламентских коллег независимо от того, образуют они правительство или оппозицию. Обычно лидер даже не участвует в ежегодной конференции, а лишь произносит речь на ее заклю-

чительном заседании, причем обсуждение этой речи не допускается Лидер консервативной партии избирается парламентской фракцией этой партии. Он обладает колоссальными полномочиями. Его деятельность не подлежит никакому контролю. Их создание и деятельность являются свободными в рамках Конституции и других законов. Их внутренняя структура и деятельность должны подчиняться демократическим принципам». Конституционные положения представляют собой основу для законодательной регламентации деятельности политических партий. Наиболее типичным примером в этом отношении является закон о партиях ФРГ 1967 года. В п. 1 параграфа 2 этого закона сказано, что партии представляют собой «объединения граждан, которые постоянно или в течение длительного времени оказывают влияние на формирование политической воли народа в масштабе Федерации или отдельных земель и имеют намерение содействовать представительству народа в немецком бундестаге или ландтаге, если они реально могут на это претендовать, судя по размерам и прочности их организации, по количеству членов и по их деятельности на внутриполитической арене». В последующие годы законы, регулирующие институализацию политических партий, были приняты в Финляндии, Италии, США, Португалии, Австрии, Испании и ряде других стран. Различного рода законы, касающиеся деятельности политических партий, были приняты в США (закон о контроле над коммунистической деятельностью 1954 года, законы об избирательных правах 1965 и 1970 гг., закон о федеральных избирательных кампаниях 1974 года), хотя в конституции США 1787 года и 27 поправках к ней не содержится никаких намеков на создание и деятельность политических партий. Однако следует заметить, что в конституциях и избирательных законах отдельных штатов содержатся многочисленные положения, касающиеся организации и деятельности политических партий. К числу актов внешнего регулирования организации и деятельности политических партий относятся решения судов, обладающих правами конституционного надзора, что особенно типично для США и ФРГ. Внутренний метод регулирования осуществляется самими политическими партиями через их центральные и местные руководящие органы. Все партии вне зависимости от степени их организационной оформленности обладают определенной внутренней структурой, между различными партийными органами существуют институализированные отношения. Особым предметом регулирования в организационно оформленных партиях является членство. Руководящие органы партий – съезды, конференции, центральные и национальные комитеты и т. д. принимают программы, уставы, правила, инструкции по вопросам организационной структуры и партийной деятельности. Издаваемые в этом порядке партийные нормы не носят, конечно, правового характера, и их принудительное исполнение через суд невозможно. Необходимой гарантией соблюдения внутрипартийных норм являются различные средства собственно партийного принуждения (исключение из числа членов, взыскания, отказ в выдвижении в кандидаты и пр.). Любопытно отметить, что даже такие классические организационно неоформленные партии, как республиканская и демократическая в США, за последние годы приняли меры к укреплению своих партийных организаций. С этой целью в 1974 году был принят устав демократической партии, а в 1976 году национальный конвент республиканской партии одобрил специальные правила. Все это было сделано для укрепления организационной структуры и партийного единства. Для современного этапа характерна тенденция к более тесным контактам между аппаратом политических партий и государственным аппаратом. Сейчас в политических системах многих стран происходит дальнейшая институализация политических партий, усиливается их взаимосвязь с различными звеньями государственного механизма.

Контрольные вопросы к Главе II

1 Каковы основные виды партийных систем? 2. Каковы функции политических партий? 3. Что представляют собой группы давления? 4. Какова организационная структура зарубежных политических партий? 5. Что Вы знаете о методах институализации политических партий?

Глава III. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Понятие и сущность конституции Понятие конституции сложилось и оформилось в ходе буржуазных революций. Сам термин применялся и в период феодализма, но он имел совершенно другое содержание. Первыми буржуазными конституциями в собственном смысле слова были Американская 1787 года и Французская 1791 года. В эту же эпоху возникает и институализируется концепция конституционализма, который понимался как правление, ограниченное конституцией. Концепция конституционализма, выведенная из идей естественного права, явилась буржуазно-демократической антитезой феодальной тирании. Теоретики того времени учили, что конституция не только ограничивает пределы государственной власти, но и устанавливает процедуры осуществления властных функций. Иными словами, устанавливалась юридическая граница между сферой приложения верховной государственной власти и правами гражданина-собственника. Одновременно регламентировалось то, что американская конституция назвала «надлежащей правовой процедурой». Объективно идеи конституционализма (конституционного государства, конституционного правления, господства права) были исторически прогрессивными. Следует иметь в виду, что от обычных правовых норм конституционные нормы отличаются тем, что они закрепляют в широком смысле слова методы и формы осуществления государственной власти. Предмет правового регулирования конституционных норм качественно отличается от предмета правового регулирования обычных законов своей высшей политической важностью и фундаментальностью, поскольку они касаются самых основных условий политического бытия всего общества. Этим прежде всего объясняется относительная стабильность конституций, которые не являются продуктом повседневной нормоустанавливающей деятельности. Даты принятия конституций в истории любого государства являются важнейшими вехами, отмечающими переломные моменты его развития. Конституция в принципе не может быть актом законодательного произвола. Ее принятие, как правило, исторически обусловлено. В науке конституционного (государственного) права понятие «конституция» применяется в двух смыслах. В формальном смысле – это юридическая конституция, т. е. основной закон государства, закрепляющий общественно-экономический строй, форму правления и форму государственного устройства и правовое положение личности. Юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть. Однако в ходе практического применения предписаний юридической конституции обстановка меняется. Появляются новые учреждения, принимаются конституционные, органические и обычные законы, существенно изменяющие и дополняющие нормы юридической конституции. Иными словами, складывается на практике такой порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка, предписанного юридической конституцией. Этот реальный порядок осуществления государственной власти называется фактической конституцией или конституцией в материальном смысле слова. Фактическая и юридическая конституции могут как совпадать, так и расходиться. В некоторых странах политическая элита стремится править помимо конституции. Этот процесс сопровождается как официальным культом конституции, так и теоретическим обоснованием необходимости и целесообразности внеконституционного правления. Примечательно следующее высказывание американских профессоров Д. Корри и Г. Эбрегэма: Конституция – это рама или шасси, на котором установлен работающий двигатель правительства. В границах определенной терпимости тип и система двигателя могут быть модифицированы без изменения самой рамы. Конституция вообще должна приспосабливаться к известным изменениям работающих механизмов правительства. Получается, что, с одной стороны, конституция нужна, так как без нее не может обойтись ни одно демократическое государство. С

другой стороны, конституция вступает в противоречие с действиями политической элиты. Историческая коллизия между законностью и целесообразностью каждый раз решается в зависимости от расстановки политических сил в обществе.

§ 2. Основные черты и особенности конституций зарубежных стран В настоящее время насчитывается более ста действующих конституций. Некоторые из них приняты свыше ста лет назад. Наиболее старыми являются конституции США 1787 года, Норвегии 1814 года, Бельгии 1831 года, Аргентины 1853 года, Люксембурга 1868 года, Швейцарии 1874 года. До второй мировой войны были приняты и ныне действуют конституции Австралии, Мексики, Ливана, Ирландии. Однако большинство конституций появилось после второй мировой войны. Это конституции стран Азии, Африки, Америки. В послевоенный период были приняты или существенно изменены конституции многих стран Америки (Бразилия, Боливия, Гондурас, Доминиканская Республика, Сальвадор, Канада), Европы (Италия, Франция, ФРГ, Дания, Греция, Испания, Португалия), Азии (Япония, Турция, Ю. Корея, ЮАР, Филиппины). Каждая из ныне действующих конституций обладает специфическими индивидуальными чертами. В них нашли отражение социальные, национальные, политические, исторические, религиозные и иные особенности соответствующих стран. В то же время конституциям присущи некоторые общие, совпадающие черты. 1. Все конституции в той либо иной форме провозглашают лозунг народного суверенитета. В этом отношении едины как старые, так и новые конституции. Конституция США (преамбула): «Мы, народ Соединенных Штатов… торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую конституцию…». В преамбуле перечисляются «цели образования более совершенного Союза», но ничего не говорится о власти и ее носителях. Конституция Бельгии 1831 года: «Все власти исходят от народа. Они осуществляются установленным Конституцией порядком» (ст. 25). В ст. 1 Конституции Итальянской республики сказано: «Италия – демократическая республика, основывающаяся на труде. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и в границах Конституции». В статье 1 Конституции Испании 1978 года сказано: «1. Испания – социальное, правовое и демократическое государство… 2. Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, от которого исходят полномочия государства». Конституция Филиппинской республики в редакции 1984 года говорит о «суверенном Филиппинском народе». 2 Все конституции в той либо иной форме закрепляют институты частной собственности. 3. В конституциях обычно воспроизводятся и закрепляются основные принципы теории разделения властей. В некоторых конституциях (итальянская, французская, западногерманская) концепция разделения властей не выражена семантически точно, она как бы подразумевается, из нее исходят. В других (американская, датская, японская) принципы разделения властей четко сформулированы в соответствующих статьях. Принцип разделения властей, дополненный «системой сдержек и противовесов», положен в основу американской конституции. Три первые главы конституции начинаются следующими положениями: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются конгрессу Соединенных Штатов…» (Глава 1, ст. 1); «Исполнительная власть принадлежит президенту Соединенных Штатов Америки…» (Глава II, ст. 1); «Судебная власть Соединенных Штатов предоставляется одному Верховному суду…» (Глава III, ст. 1). В японской конституции содержатся такие предписания по этому предмету: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду…» (ст. 76). В датской конституции концепция властей сформулирована в одной статье: «Законодательная власть принадлежит Королю и Фолькетингу совместно. Исполнительная власть принадлежит Королю, судебная власть – судам» (Глава 1, § 3) 4. Все конституции устанавливают и закрепляют форму правления соответствующего государства – республику или монархию. Конституционные предписания по этому вопросу могут

быть различными, но они всегда имеются в тексте основного закона. Так, конституция США ничего не говорит о форме правления всего Союза, но закрепляет республиканскую форму правления для штатов: «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления…» (Глава IV, ст. 4). В преамбуле к конституции Индии сказано: «Мы, народ Индии, торжественно решив учредить Индию как суверенную демократическую республику… ". Монархическая форма правления большей частью определяется косвенно или выводится логически из текста конституции, хотя прямых положений по этому поводу может и не быть. Так, в конституции Нидерландов говорится о „территории Королевства Нидерландов“ (Глава 1, ст. 1). Форма правления Японии не определена в тексте основного закона, но поскольку главой государства является наследственный император, власть которого ограничена в сфере законодательной и исполнительной, естественно предположить, что Япония – парламентарная монархия. Аналогичное положение о форме правления содержится в Конституции Швеции 1974 года: „В государстве главой государства является Король“. В Конституции Испании 1978 года о форме правления сказано прямо: „Политической формой испанского государства является парламентарная монархия“. Конституции устанавливают и закрепляют форму государственного устройства – унитаризм или федерацию, хотя в самом тексте основного закона могут отсутствовать прямые предписания об этом (Франция, Япония). В этом случае как бы предполагается, что само умолчание о форме государственного устройства является констатацией унитаризма как наиболее распространенного способа национально-политической организации территории страны. Но и в федеративных государствах далеко не всегда встречается сам термин „федерация“ или его производные. В ряде случаев конституция пользуется синонимами. Так, конституции США и Индии говорят о Союзе, конституция Австрии содержит термин „Союзное государство“. Конституции Канады и Швейцарии говорят также о Союзе, но в официальных документах и публикациях они иногда именуются конфедерациями. Прямое упоминание о федерации содержится в конституциях ФРГ, Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики. 6. Все конституции в той либо иной форме провозглашают и устанавливают демократические свободы граждан и подданных. Обычно в самом тексте основного закона содержится соответствующая глава или раздел. В новейших конституциях, особенно латиноамериканских, правовое положение человека и гражданина с точки зрения технико-юридической разработано весьма обстоятельно, со множеством деталей. В то же время имеется ряд конституций, в основном тексте которых отсутствуют разделы или даже упоминания о правах и свободах. К их числу относятся конституции США, Франции 1958 года, некоторых франкоязычных стран Тропической Африки. В первоначальном тексте конституции США не было специальной статьи или раздела о правовом положении личности, и лишь спустя несколько лет были приняты первые десять поправок, которые обычно называют Биллем о правах. Во Французской конституции об этом говорится в преамбуле: „Французский народ торжественно провозглашает свою принадлежность правам человека и принципам национального суверенитета, как они определены Декларацией 1789 года, подтвержденной и дополненной в преамбуле к Конституции 1946 года“. 7. Все конституции определяют принципы организации системы высших органов государственной власти и порядок деятельности составляющих ее подсистем. В их число входят глава государства, правительство, парламент и в некоторых странах высший орган конституционного надзора. В конституциях устанавливаются также основы регулирования таких важнейших политических процессов, какими являются выборы, референдум и законодательство. Круг вопросов, регулируемых конституциями, различен. Однако с определенной степенью приближения можно вывести общую закономерность, состоящую в том, что старые конституции обычно более суммарны. Конституции эпохи свободной конкуренции были, по меткому выражению Наполеона, „краткими и туманными“. Наиболее типичным примером является конституция Соединенных Штатов Америки, содержащая в себе

лишь общие принципы организации центральной государственной власти и распределения компетенции между Союзом и штатами. Подобная лапидарность основного закона давала возможность управлять более „свободно“, дополняя, видоизменяя и переиначивая конституционные предписания с помощью обычных законов, нормативных актов исполнительной власти, толкований. Именно в ходе такого нормотворчества в США была создана „живая конституция“, существеннейшим образом отличающаяся от официального конституционного текста. Конституции, принятые после второй мировой войны, как правило, более детальны.

§ 3. Классификация конституций и их внутренняя структура. Порядок принятия конституций В науке конституционного (государственного) права неоднократно предпринимались попытки классифицировать конституции зарубежных стран по различным основаниям. Скажем, в зависимости от формы государственного устройства предлагалось делить конституции на унитарные и федеративные, в зависимости от характера политического режима – на демократические и реакционные, в зависимости от предполагаемой продолжительности применения – на постоянные и временные. Соответствующие термины довольно часто встречаются в литературе, когда возникает потребность в дополнительной характеристике того или иного основного закона. Однако проверка временем показала, что наиболее устойчивой оказалась самая старая классификация, предложенная еще в прошлом веке и применяющаяся до сих пор. Несмотря на формализм признаков, положенных в основу этой классификации, она в наибольшей степени отвечает потребностям индивидуализации конституций. По способу объективирования основного закона, т. е. по тому, как объективно выражена во вне воля учредителя, конституции подразделяются на две группы. Писаные конституции составлены в виде единого документа, построенного по определенной системе. Обычно писаная конституция состоит из преамбулы, основного текста и переходных положений или сопроводительных приложений. Преамбула обычно содержит в себе торжественную формулу провозглашения конституции, цели принятия конституции, отсылки на прежнюю конституцию и некоторые другие документы. По общему правилу преамбула, хотя она и является интегральной частью конституционного текста, не носит нормативного характера. Ее положения считаются чисто декларативными, за исключением тех, которые являются отсылочными нормами (см. преамбулы к конституциям Франции, Республики Кот-Дивуар). Многие современные конституции (Австрия, Бельгия, Дания, Исландия, Италия, большинство стран Латинской Америки) не имеют преамбулы, но общая тенденция все-таки сводится к тому, что новейшие конституции (Бангладеш, большинство стран Африки) предваряются преамбулой.

Основной конституционный текст обычно подразделяется на части, главы, разделы, статьи. Так, например, текст Итальянской конституции состоит из раздела «Основные принципы» и двух частей – «Права и обязанности граждан» и «Государственный строй Республики». Части подразделяются на главы, главы на разделы, разделы на статьи. Схожую структуру имеют конституции ФРГ, Японии, Франции, Индии, Малайзии и некоторых других стран. Обычно наиболее крупные структурные подразделения текста имеют названия, но их может и не быть (США). Некоторые конституции (Индия, Бангладеш) сопровождаются дополнениями, в которых конкретизируются и уточняются общие положения конституции по определенным вопросам. В отдельные конституции включаются переходные положения (Италия). Писаная конституция в принципе представляет собой единый документ, который по образному американскому выражению «можно положить в карман». В некоторых случаях писаная конституция может состоять из нескольких документов, сведенных в определенную систему (Израиль, Саудовская Аравия). Своеобразную структуру имеет конституция Канады, которая согласно Акту о Британской Северной Америке 1867 года, принятому британским парламентом, получила статус доминиона и тем самым стала независимым государством. Этот акт был впоследствии дополнен почти тридцатью другими британскими

законами и приказами короля в совете. В 1981 году британский парламент по просьбе правительства Канады принял Конституционный акт, который передал учредительные права Канаде. С этого момента британский парламент утратил полномочия принимать законы для Канады. Конституционный акт, содержащий Канадскую хартию прав и свобод и ряд других положений, не отменил Акт о Британской Северной Америке 1867 года и другие источники канадской конституции. Вместе с Конституционным актом 1981 года они составили систему юридических источников, которые в совокупности своей именуются конституцией Канады 1981 года. Неписаные конституции представляют собой редкое исключение. В настоящее время они применяются только в Великобритании и Новой Зеландии. Неписаная конституция имеет тот же объем предметов правового регулирования, что и писаная. Иными словами, неписаная конституция закрепляет форму правления, форму государственного устройства, структуру высших органов государственной власти, правовое положение личности и т. д., но ее предписания содержатся не в едином документе, а в огромном числе источников права. Таким образом, форма объективирования неписаной конституции неопределенна. Поясним это на классическом примере Великобритании. В Британии в течение короткого срока (1653–1660 гг.) действовала писаная конституция – Орудие управления О. Кромвеля, но она не оставила заметного следа в развитии британского конституционализма. Современная британская неписаная конституция представляет собой весьма сложный конгломерат различного рода источников. Эта конституция непрерывно дополняется и изменяется. Она состоит из следующих основных частей. Статутное право. В эту группу источников включаются некоторые древние акты и ряд важнейших парламентских законов конституционного характера: Великая хартия вольностей 1215 г., Петиция о праве 1628 г… Билль о правах 1689 г… Акт об устроении 1701 г» акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрстве 1963 г., Акт о расовых отношениях 1968 г., Акты о народном представительстве 1949 и 1969 гг., Акт о местном управлении 1972 г. и ряд других. Парламентские статуты порождают новые права и обязанности должностных лиц и граждан, изменяют правовой статус государственных органов и общественных организаций, меняют взаимоотношения между различными подразделениями политической системы. Общее право (судебное право, прецедентное право) – сложившееся после норманского завоевания общее для всей Англии право, которое было создано королевскими судами и первоначально противопоставлялось местному обычному праву. Оно основывалось не на законе, а на общих принципах справедливости и разума, здравого смысла. Юридической базой общего права является доктрина Stare decisis, в силу которой суд придерживается ранее состоявшихся решений по аналогичным делам (прецедент). На практике это означает, что решения судов высшей инстанции обязательны для всех нижестоящих судов при рассмотрении похожих дел. Нормы общего права сыграли особо важную роль в сфере определения объема и порядка осуществления гражданских прав и свобод. Так, в судебном решении о прокламациях 1611 года было сформулировано положение о том, что король своей прокламацией не может объявить преступлением то, что таковым до этого не считалось. В решении 1839 года было сказано, что резолюция Палаты общин не может изменять права страны. В 1922 году суд запретил исполнительной власти облагать граждан налогами без прямого уполномочия парламента. В 1936 году суд разрешил полиции входить в любое публичное собрание, если есть разумные основания подозревать, что оно может вызвать беспорядки. Конституционные соглашения – правила политической практики, которые считаются обязательными и неукоснительно соблюдаются теми, кого они непосредственно касаются. Установленные конституционными соглашениями предписания не могут быть принудительно осуществлены через суд. Конституционные соглашения составляют важнейшую часть британской неписаной конституции. Вся система управления кабинета целиком основана на этих соглашениях: выбор премьер-министра, подбор членов кабинета, коллективная ответственность кабинета перед палатой общин, роспуск

палаты общин. Фактическое бесправие парламентарного монарха, созыв парламента на ежегодные сессии и многое другое регулируется только конституционными соглашениями, которые юридически не имеют никакой силы. Доктринальные источники – мнения именитых ученых, к которым обращаются в тех случаях, когда пробел в конституционном праве не может быть заполнен статутом или зарегистрированным решением суда. К числу доктринальных источников относятся следующие труды: Брэктон. Трактат о законах Англии (1250); Блэкстон. Комментарии законов Англии (1565); Коук. Правовые институты Англии (1628); Фостер. Решения королевских судов (1763); к числу «авторитетных ученых» обычно относят Джона Локка (1632–1704), Иеремию Бентама (1748–1832), Эдмунда Берка (1729–1797), Дж. С. Милля (1806–1873), Эрскина Мэя (1815–1886), А. В. Дайси (1835–1922) и др. Британская конституция представляет собой столь странное явление, что сами англичане не в состоянии дать ему адекватное истолкование. Что касается не англичан, то они часто оказываются в тупике при попытке уяснить сущность этого явления. Известный американский публицист Ч. Сульцбергер иронизирует: «Британцы имеют замечательную политическую систему, которая, кажется, основывается на вере и парадоксе: конституционность без конституции, разделение правящих властей, в действительности означающее слияние этих властей. Каждый министр представляет и легислатуру, поскольку он пришел из парламента, и исполнительную власть, поскольку заседает в кабинете. Лорд-канцлер соединяет в себе одновременно все три власти – судебную, как главный судья, законодательную, как лидер палаты лордов, и исполнительную, как министр, возглавляющий правительственный департамент». Кажущаяся противоречивость, а порою бессмысленность британской неписаной конституции отнюдь не может рассматриваться как забавный анахронизм. Эта конституция весьма гибка и удобна в практическом смысле. В отличие от своих писаных собратьев, она не нуждается в сложной процедуре принятия дополнений и изменений. Для этого существует масса более простых способов – от парламентского закона до создания нового прецедента. По способу изменения, внесения поправок и дополнений конституции зарубежных стран также подразделяются на две группы. Жесткие конституции изменяются и дополняются в особом порядке, более сложном, чем тот, который принят для обычной законодательной процедуры. Если парламентские законы принимаются простым (50 % кворума + 1) большинством голосов, то для принятия поправок и дополнений к конституции устанавливается в самом основном законе особая процедура. По общему правилу конституция изменяется в том же порядке, в каком она была принята. Иными словами, как принятие конституции, так и изменение ее относится к компетенции учредительной власти, а она функционирует в соответствии с более строгими процедурными правилами, чем власть законодательная. В зарубежных странах применяются различные способы изменения юридических конституций, которые можно подразделить на три основных стадии. Во-первых, инициатива изменения конституции, которая обычно предоставляется либо парламенту, либо главе государства. Во-вторых, одобрение предложенного проекта изменения конституции, что делается, как правило, парламентом квалифицированным большинством голосов. И наконец, окончательное одобрение принятого проекта изменения конституции. Эта функция, если она вообще предусмотрена, осуществляется либо главой государства, либо избирательным корпусом посредством референдума. В некоторых странах (США, Франция, Италия, Индия) предусматривается возможность применения различных процедур изменения конституции. Рассмотрим основные варианты. Наиболее сложная процедура изменения основного закона предусмотрена конституцией США. Объединенная резолюция, содержащая в себе проект поправки к конституции, должна быть одобрена либо двумя третями голосов обеих палат конгресса, либо специальным конвентом, созываемым по требованию законодательных собраний двух третей штатов. В обоих случаях одобренный проект поправки должен быть ратифицирован либо тремя четвертями законодательных собраний штатов, либо тремя четвертями конвен-

тов штатов. Одобрение поправки штатами является окончательным. Анализ текста Главы V конституции США позволяет заключить, что возможно применение четырех процедур принятия поправок к основному закону: конгресс – легислатуры, конгресс – конвенты, конвент – конвенты, конвент – легислатуры. На практике применялся фактически только первый вариант. К настоящему времени принято 27 поправок к конституции. Конституция Франции 1958 года предусматривает две процедуры изменения основного закона. Инициатива пересмотра осуществляется либо президентом, либо парламентом (президент вносит проект пересмотра, а парламентарии – предложение о пересмотре). В соответствии с первой процедурой проект или предложение должны быть одобрены в идентичной редакции обеими палатами парламента. «Пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом» (ст. 89). Вторая процедура является более суммарной. Президент может представить свой проект пересмотра конституции парламенту, созванному в качестве конгресса. «В этом случае проект пересмотра считает одобренным только тогда, когда он получит большинство в три пятых общего числа поданных голосов». Таким образом, второй вариант пересмотра конституции исключает обращение к избирательному корпусу (референдум). Двойные процедуры изменения конституций предусмотрены основными законами Италии, Индии, Японии и некоторых других стран. В ст. 138 Итальянской конституции сказано: «Законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании». Принятые в таком порядке поправки могут быть вынесены на референдум по требованию одной пятой членов одной из палат парламента, пяти областных советов или пятисот тысяч избирателей. Если при втором голосовании в парламенте поправка к конституции была одобрена квалифицированным большинством в две трети голосов, то референдум не проводится. Таким образом, речь идет о двух процедурах изменения конституции – чисто парламентской и смешанной, допускающей возможность обращения к избирательному корпусу. Конституция Индии в качестве основной предусматривает чисто парламентскую процедуру изменения основного закона (СТ.368). Однако в тех случаях, когда поправка затрагивает исполнительную власть Союза, судебную власть Союза, высшие суды штатов, отношения между Союзом и штатами, правовое положение штатов и самою ст. 368, поправка должна быть ратифицирована легислатурами не менее половины штатов. В некоторых странах (ФРГ, Греция) применяется чисто парламентская процедура изменения конституции. Основной закон ФРГ может быть изменен только законом, который должен быть принят большинством двух третей голосов бундестага и бундесрата (ст. 79). Гибкие конституции изменяются и дополняются в том же порядке, что и обычные парламентские законы. Никаких особых процедур для этого случая не предусмотрено, так как отсутствует сам писаный текст основного закона. К этому типу относятся конституции Великобритании и Новой Зеландии. Государственная практика зарубежных стран выработала ряд способов принятия конституций, которые могут быть сведены к нескольким основным видам. Право на принятие первой или новой писаной конституции, обычно именуемое в литературе учредительной властью, может быть осуществлено трояко: представительным учреждением, избирательным корпусом и исполнительной властью. Эти три основных способа принятия писаной конституции могут быть применены как в чистом виде, так и в различного рода сочетаниях. 1. Первые писаные конституции – американская 1787 года и французская 1791 года были приняты представительными учреждениями, соответственно конвентом (учредительным собранием) и Генеральными штатами (парламентом). И в первом и во втором случае была осуществлена первоначальная учредительная власть.

Когда речь идет об осуществлении производной учредительной власти, имеется в виду принятие очередной, а не первой конституции. Ныне действующая конституция США была

принята конституционным конвентом, который собрался в мае 1787 года в Филадельфии по решению Континентального конгресса' для пересмотра статей конфедерации 1781 года. Этот орган формально не был наделен учредительной властью. 55 делегатов конвента, представлявшие 12 из 13 тогдашних суверенных штатов, объединенных в конфедеративный союз, сами присвоили себе учредительные полномочия. 17 сентября 1787 г. 39 делегатов, остававшихся к этому времени в Филадельфии, подписали проект конституции, который затем был направлен Континентальным конгрессом штатам для ратификации. В штатах с этой целью также были избраны конвенты, т. е. штатные учредительные собрания, на которые возлагалась задача «утверждения и ратификации» проекта конституции. Для ратификации нужно было получить одобрение 9 штатов. Одобрило конституцию II штатов, после чего 4 марта 1789 г. она официально вступила в силу. Таким образом, завершенная процедура принятия американской конституции распадается на два этапа: разработка и одобрение проекта конституции (филадельфийский конвент) и утверждение и ратификация проекта конституции (конвенты штатов). Французская конституция 1791 года была принята Учредительным собранием. Одобренный им текст конституции был представлен королю для получения санкции, однако этот акт имел чисто символический характер. Во всяком случае официальной датой вступления конституции в силу является 3 сентября, т. е. день одобрения конституции Учредительным собранием, а не 14 сентября, когда она была подписана Людовиком XVI. Таким образом. Учредительное собрание фактически полностью завер-1ИТИЛО весь процесс принятия конституции. В новейшей политической практике зарубежных стран принятие конституций представительными учреждениями широко распространено. Осуществление учредительной власти предостав5 мая 1789 г. королем были созваны Генеральные штаты. 17 июня того же года депутаты третьего сословия провозгласили себя Национальным собранием, а после революции 14 июля Национальное собрание преобразовало себя в Учредительное собрание.

Как правило, вся процедура принятия новой конституции – от разработки проекта до его окончательного утверждения – осуществляется самим представительным учреждением и создаваемыми им вспомогательными органами. Только учредительными собраниями были приняты конституции Италии 1947 г., Индии 1950 г., Боливии 1967 г., Бангладеш 1972 г. Парламентами были приняты конституции Пакистана 1973 г., Таиланда 1974 г., Греции 1975 г. В некоторых случаях учредительное собрание лишь разрабатывает и одобряет проект конституции, а окончательное решение о его принятии передается избирательному корпусу. Так, конституция IV Республики Франции 1946 года была разработана учредительным собранием и одобрена всенародным голосованием (референдум). 2. Принятие конституции избирательным корпусом складывается из двух этапов – разработка проекта конституции и окончательное его одобрение, после чего она вступает в силу. Совершенно естественно, что сам избирательный корпус разработать проект конституции не может. Это делает либо специальный конституционный комитет, либо учредительное собрание. Второй вариант рассмотрен нами в предшествующем абзаце. Что касается первого, то он также относится к политической истории послевоенной Франции. Предварительный проект конституции был разработан правительством в соответствии с указаниями генерала Шарля де Голля. Затем он был направлен консультативному конституционному комитету, созданному в соответствии с конституционным законом от 3 июня 1958 г. Этот комитет состоял из 39 членов, из которых 26 были избраны парламентскими комиссиями обеих палат, а 13 назначены правительством. Конституционный консультативный комитет представлял собой чисто правительственный орган. Во время своих закрытых заседаний с 29 июля по 14 августа он не внес ничего существенного в предварительный проект. Окончательный проект был утвержден советом министров и опубликован 4 сентября. Исход референдума 28 сентября был фактически предрешен, так как все влиятельные политические партии, кроме коммунистов, призвали своих

избирателей проголосовать, «за». 4 октября 1958 г. конституция V Республики была промульгирована.

История конституционных референдумов насчитывает почти два столетия. В 1799 году посредством «народного голосования» (по французской терминологии – плебисцит) была утверждена Конституция VIII года, оформившая переворот 18 брюмера. В том же порядке были утверждены основные принципы конституции 1852 года, которая институализировала государственный переворот Луи Бонапарта. Впоследствии конституционный референдум неоднократно применялся для легализации государственных переворотов (Турция – в 1961 г., Греция – в 1968 г… Малагасийская республика – в 1972 г.). Обращает на себя внимание то обстоятельство, что к этой процедуре неоднократно прибегали фашистские режимы в Германии и Испании. В послевоенный период избирательным корпусом были одобрены конституция Дании 1953 г., конституция Сенегала 1963 г. и конституционная реформа 1970 г., конституция Гамбии 1970 г., конституция Камеруна 1972 г. В 1987 году в ходе референдума была одобрена новая конституция Филиппин. 3. Принятие конституции односторонним актом исполнительной власти – октроирование. Проект конституции составляется правительственным аппаратом без какого бы то ни было участия общественности. Разработанный таким способом проект утверждается и промульгируется главой государства. Впервые октроирование было применено во Франции в 1814 году. С тех пор этот способ принятия конституций считался чисто монархическим (конституция Бельгии 1831 г., Канады 1867 г., Ирана 1906–1907 гг., Монако 1911 г., Иордании 1952 г., Кувейта 1963 г.). Однако новейшая история знает случаи (конституция Пакистана 1962 г.), когда октроирование осуществлялось президентом – главой государства при республиканской форме правления. В период распада британской колониальной империи октроирование широко применялось британской короной. Молодые освободившиеся государства получили первые свои конституции в виде «приказа в совете» – нормативного акта монарха. Способ принятия конституции имеет огромное значение, так как от него в значительной степени зависит само содержание основного закона. Каждый рассмотренный нами способ осуществления учредительной власти нуждается в политической оценке с точки зрения его демократизма. Нет нужды доказывать, что октроирование конституций является чисто авторитарным актом, не совместимым с демократией. Глава государства не столько дарует (по прямому смыслу самого термина «октроирование»), сколько навязывает народу конституцию. Референдум, как способ принятия конституции, обладает чертами демократизма, так как проект основного закона утверждается избирательным корпусом. Однако для оценки референдума необходимо принять во внимание следующие факторы. Во-первых, проект конституции обычно разрабатывается административным органом – комитетом с ограниченными представительными полномочиями. Во-вторых, избирательному корпусу предоставляется возможность однозначно – «да» или «нет» – определить свое отношение ко всему проекту конституции. Избиратель не может одобрить или отклонить отдельные положения или статьи проекта. В этих условиях огромное значение приобретает проблема мотивации воли избирателя: голосует ли он суверенно или его волеизъявление предопределено, детерминировано. Нельзя забывать, что разумная оценка такого сложного документа, как проект конституции, посильна далеко не для всех. Поведение участника референдума в кабине для голосования во многом является результатом воздействия на него политических партий, церкви, средств массовой коммуникации – пресса, радио, телевидение и т. д. Политический опыт современности свидетельствует о том, что наиболее демократическим способом разработки, принятия и утверждения конституции является учредительное собрание. Если учредительное собрание сформировано на основе всеобщего избирательного права и пропорциональной избирательной системы, оно может обладать представительным характером. Это означает, что в его состав входят представители всех основных политических партий и организаций, выражающие интересы всех основных

социальных групп. Составляющие учредительное собрание фракции имеют возможность детально обсудить все статьи конституции, выслушать и обсудить мнения всех социальных групп, выработать и утвердить окончательно текст основного закона. Учредительное собрание должно обладать суверенной учредительной властью. Если ему предоставляется право лишь выработать проект конституции с последующим вынесением его на референдум (Франция, 1946 г.), то это есть ограничение суверенитета учредительного собрания. Образцом является Итальянское учредительное собрание, которое работало с июня 1946 по декабрь 1947 года и одобрило конституцию, справедливо считающуюся величайшим завоеванием итальянского народа.

§ 4. Конституционный надзор Конституционализм как один из важнейших принципов демократии исходит из предположения о том, что нормы писаной конституции обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим источникам права. Из этой посылки развивается концепция конституционной законности, в силу которой любая нормоустанавливающая деятельность в стране должна осуществляться в соответствии с конституцией. Правовая норма, изданная любым государственным органом, обретает юридическую силу лишь в том случае, если содержащиеся в ней правила поведения не противоречат предписаниям конституции. В противном случае такая правовая норма может быть признана в надлежащем порядке ничтожной. Эта задача возлагается на институт конституционного надзора, который в установленной форме осуществляет проверку обычных законов и иных нормативных актов с точки зрения их соответствия конституции. Таким образом, функция конституционного надзора состоит в поддержании и обеспечении конституционной законности. Доктрина конституционного надзора была впервые сформулирована и применена Верховным судом США под председательством Джона Маршалла в 1803 году в решении по делу Мэрбери против Мэдисона. Хотя федеральная конституция США не наделила Верховный суд правом установления соответствия законов конгресса конституции, он это право применил и институализировал. В названном судебном решении Верховный суд признал раздел 13 Закона о судоустройстве 1789 года противоречащим Главе Ш конституции и тем самым ничтожным и не подлежащим принудительному применению через суд. Таким образом. Верховный суд США сам присвоил себе полномочия осуществления конституционного надзора, которые в последующем никогда не оспаривались. В 1848 г. конституционный надзор был введен в Швейцарии, в 1853 г. – в Аргентине. В настоящее время он применяется в различных формах почти повсеместно. Исключение составляют те страны, которые не имеют писаных конституций.

В зарубежных странах конституционный надзор может применяться в двух основных видах. 1. Осуществление конституционного контроля всеми судами общей юрисдикции (США, Аргентина, Мексика, Дания, Норвегия, Канада, Австралия, Индия, – Япония). Эту систему называют также децентрализованной, или американской. В этих странах вопрос о конституционности закона или иного нормативного акта, на основании которого возникло конкретное дело, может быть поставлен любым судом, но окончательное решение выносит высшая судебная инстанция. В США такой высшей инстанцией в отношении законов штатов являются верховные суды штатов, а в отношении федеральных законов – Верховный суд США. В настоящее время Верховный суд США состоит из девяти судей, которые назначаются президентом пожизненно «по совету и с согласия сената». Это означает, что предложенная президентом кандидатура должна быть одобрена двумя третями голосов присутствующих сенаторов. Конституция Японии (ст. 81) содержит следующее предписание: «Верховный суд является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или иного официального акта». 2. Второй вид конституционного надзора – централизованный (либо европейский) применяется в тех странах, где для этой цели создаются специальные квази-судебные органы, которые не вхо-

дят в систему судов общей юрисдикции. Для этих органов надзорная деятельность является единственной или главной функцией (ФРГ, Австрия, Италия, Франция). Органы централизованного конституционного контроля формируются различными способами. «Так, например, члены федерального конституционного суда Австрии назначаются по предложению правительства президентом, члены конституционного суда Италии в равных долях назначаются президентом, парламентом и магистратурой, члены конституционного совета Франции назначаются в равных долях президентом, председателем национального собрания и председателем сената. Бывшие президенты Французской республики являются пожизненными членами конституционного совета. Возможны и другие виды органов конституционного надзора, сочетающие в себе основные черты двух предыдущих. В Греции на основе конституции 1975 года правом конституционного надзора наделены все суды общей юрисдикции (децентрализованный вид), но, кроме того, создан Верховный специальный суд (централизованная система). Объектами конституционного надзора могут быть обычные, конституционные и органические законы, поправки к конституции, международные договоры, парламентские регламенты, нормативные акты исполнительных органов государственной власти (как правило, в тех странах, где нет административной юстиции). В федеративных государствах к числу объектов конституционного надзора относятся также вопросы разграничения компетенции между союзом и субъектом федерации. Субъектами конституционного надзора могут быть физические и юридические лица, а также государственные органы, наделенные правом запроса о конституционности того либо иного акта. Круг субъектов конституционного надзора устанавливается законодательством и надзорной практикой соответствующей страны. Сужение круга субъектов конституционного надзора (Франция) на практике приводит к тому, что он превращается в орган, с помощью которого исполнительная власть (глава государства и правительство) ограничивает полномочия парламента. По своему содержанию конституционный надзор может быть формальным и материальным. В первом случае проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для принятия законов и иных нормативных актов, являющихся объектами конституционного надзора. Во втором случае проверяется содержание законов и иных нормативных актов с точки зрения соответствия их смыслу конституции. Процедура конституционного надзора может возбуждаться как по конкретному поводу, каковым является судебное дело (США, Италия, ФРГ, Мексика, Индия), так и без конкретного повода по инициативе установленных законом субъектов конституционного надзора (Франция). Оба названных вида конституционного надзора – конкретный и абстрактный – могут применяться одновременно (ФРГ, Италия). В практике зарубежных стран применяются две формы конституционного контроля – предварительный и последующий. Предварительный контроль предполагает проверку конституционности законов на стадии их прохождения через парламент (Швеция, Финляндия, Канада, частично Франция). Точнее говоря, в этом случае речь идет о проверке конституционности законопроектов. После санкционирования закона и его промульгации более часто применяется, так как он не порождает неопределенности в гражданском обороте и иных правоотношениях.

Контрольные вопросы к Главе III

1. Каково соотношение конституции и конституционализма? 2. Дайте понятие конституции юридической и фактической. 3. Назовите основные черты зарубежных конституций. 4. Как классифицируются конституции? 5. Какой порядок принятия конституции Вы считаете наиболее демократическим? 6. В чем принципиальные различия и сходство конституций США и Великобритании? 7. Как Вы оцениваете институт конституционного надзора?

Глава IV ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Содержание и способы определения правового положения личности Конституционные гарантии прав личности действительны тогда, когда они закреплены не только (и не столько) в тексте Основного Закона, сколько в развернутой системе устоявшихся процедурных правил, которые на практике реализуют жизненность этих конституционных гарантий. Римское право, заложившее классические правовые основы гражданского общества, предусматривало, например, ограничение продолжительности речи обвинителя шестью часами, в то время как обвиняемому и его адвокатам можно было выступать в свою защиту девять часов. Это правило, описанное античным римским юристом Плинием младшим[1] лучше, чем любая общая декларация демонстрирует гарантии права на защиту в суде двухтысячелетней давности. Вообще страны, впитавшие античные или некоторые религиозные традиции, имеют тысячелетние основы для прав человека. Как правильно отмечал в 1869 г. известный русский мыслитель Владимир Соловьев, христианство за много веков до принятия во Франции «Декларации прав и свобод гражданина» даровало людям большинство из известных и наиболее значимых прав и свобод». Итак, конституционное обеспечение прав человека складывается из текста самой конституции, системы конституционно-применительных нормативных актов, а также решений судов. Конституционная декларация прав личности присутствовала практически во всех «социалистических» конституциях, но не имела в действительности механизма, который обеспечивал бы реальность декларативных положений Основного Закона. Поэтому важно усвоить конституционные уроки тех стран, где конституционно-правовые гарантии прав личности реально, а не декларативно обеспечены в течение веков или, по крайней мере, многих последних десятилетий. Известный английский политический деятель XVIII столетия Эдмунд Берк[2] справедливо писал: «Старые государственные устройства оценивались по результатам деятельности. Если народ был счастлив, сплочен, богат и силен, то остальное можно считать доказанным. Мы считаем, что все хорошо, если хорошее преобладает. Результаты деятельности старых государств, конечно, были различны по степени целесообразности; разные коррективы вносились в теорию, подчас вообще обходились без теории, уповая на практику». Для оценки реальности обеспечения прав человека конституционно-правовая практика значительно важнее чистой конституционной теории, закрепленной в тексте соответствующего раздела Основного Закона. В качестве успешно действующей (или действовавшей) конституционной схемы можно признать только ту, которая обеспечила своим гражданам максимально возможный для данного периода времени уровень развития прав и свобод. Так, античные Афины или город-государство Флоренция эпохи Возрождения создали для своих граждан оптимальные для того времени условия для творческого развития, что уже само по себе позволяет дать высокую оценку их государственно-правовой структуре. Великобритания – страна неписаной конституции – в определенные века обеспечивала своих подданных высшими стандартами свободы и благосостояния. Таков же многовековой пример Швейцарии, Нидерландов или Швеции. Масштаб системы конституционно-применительных нормативных актов США можно оценить только после ознакомления с многочисленными законодательными актами, а также судебными решениями, регламентирующими обеспечение прав и свобод личности. В тек-

[1] Письма Плиния младшего. – М., 1984. – С.65. " Владимир Соловьев. О христианском единстве. – М., 1993. – С.183. 56

[2] Эдмунд Берк. Размышления о революции во Франции. – М» 1993. – С.121. США: Конституция и законодательные акты / Перев. с англ. Составитель В.И. Лафитский; под ред. О.А. Жидкова. – М» 1993.

сте Конституции Французской республики 1958 г. ничего не сказано о правах личности, а только подтверждена Декларация человека и гражданина 1789 г. и преамбула предыдущей Конституции 1946 г. За этой скромной отсылочной нормой стоят документы с богатейшим конституционнио-правовым содержанием. Достаточно процитировать статью 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не конституционно». Права личности в Конституции США гарантируются Биллем о правах и другими последующими поправками, а не содержанием базового текста Основного Закона. Такая структура нормативного регулирования прав человека ничуть не хуже любой другой конституции, где все основные права и свободы прописаны в тексте очень тщательно. Государственная практика Франции и США показывает достаточно высокий уровень обеспечения прав человека, что является истинным критерием качества конституционного регулирования и обеспечивается всей системой конституционно-правовых нормативных актов. Конституция Италии подробно перечисляет права, в том числе и экономические, но в целом итальянский гражданин не имеет большего объема прав, чем американец или француз. Конституция Японии 1947 г. предписывает: «Народ беспрепятственно пользуется всеми основными правами человека. Эти основные права человека, гарантируемые народу настоящей Конституцией, предоставляются нынешнему и будущим поколениям в качестве нерушимых вечных прав». Далее в ст. 13 японской конституции весьма удачно сформулирован критерий оценки дееспособности государства по соблюдению конституционных гарантий: «Все люди должны уважаться как личности. Их право на жизнь, свободу и на стремление к счастью должно являться, поскольку это не нарушает общественного благосостояния, высшим предметом заботы в области законодательства и других государственных дел». Однако, как уже говорилось, даже такая детализация конституционного текста не обеспечивает реальности предоставляемого права. Эта реальность обеспечивается другими законодательными актами, а также судебными органами. Если последние независимы от других органов государственной власти, то перспектива судебной защиты является гарантией конституционного права. Поэтому Конституция Японии в СТ.76 особо оговаривает: «Все судьи независимы и действуют следуя голосу своей совести; они связаны только настоящей Конституцией и законами». Удачна формулировка также в Конституции Франции, где в ст. бб судебная власть названа «хранительницей личной свободы». Независимость суда и его значение для ограничения любой экспансии со стороны, например, монархической власти известны еще со времен Ветхого Завета. Протоиерей Александр Мень, цитируя известного русского философа Н.Бердяева, писавшего о том, что в Священном Писании «есть много убийственного» для концепции самодержавной монархии, делает очень интересный вывод: «В теократическом правлении, основанном Моисеем, уже находились зародыши … такого общества, которое построено не на произволе монарха, а на конституции и законе. В этом отношении Библия резко противостоит почти всему древнему Востоку». Конечно, этот вывод известного религиозного деятеля может показаться для многих неожиданным, однако многие важные правовые, в том числе и конституционнно-правовые, традиции восходят именно ко временам библейских текстов, что придает этим традициям дополнительный духовный и моральный авторитет. Главной гарантией прав и свобод человека в демократическом государстве является стройная, четко разработанная система конституционно-применительных нормативных актов всех уровней. Только в странах с прецедентной системой права, где суд наделен по сути правотворческими правами, можно назвать главной гарантией суд. Во всех других странах неполнота и противоречивость законодательства может свести на нет любую конституционную норму даже при наличии независимого и самостоятельного суда. В любом государстве правовое положение личности во многом определяется экономической основой соответствующего государства. Буржуазные революции, уничтожившие феодальные привилегии и сословное неравенство, предоставили

формально каждому индивидууму равный правовой статус, материальным содержанием которого является частная собственность. Предоставление равных возможностей каждому гражданину предполагает в соответствии с принципами конституционализма самостоятельную [реализацию их в действительности. Эффективность подобной реализации находится в прямой и непосредственной " А.Мень (под псевдонимом Э.Светлов). Магизм и Единобожие. – Брюссель, 1971. – С.383. зависимости от материального статуса гражданина, т. е. от характера и размера находящейся в его обладании частной собственности. Таким образом, личности предоставляется полная свобода самостоятельно реализовать свои возможности как в сфере экономической, так и политической. Государство вмешивается в этот процесс лишь постольку, поскольку оно силой своего принудительного аппарата обеспечивает внешние юридические условия, в рамках которых действует личность. Подобное положение создает иллюзию беспристрастности государства по отношению к любой личности вне зависимости от ее социального положения. Эта иллюзия культивируется и поддерживается всеми средствами идеологического воздействия. Согласно классическим концепциям либерализма личность рассматривалась автономной по отношению к государству, если она выполняет перед ним все свои обязанности (уплата налогов, воинская повинность, соблюдение законов). В индустриальном обществе положение в значительной степени изменяется, так как государство, с одной стороны, регулирует определенные сферы деятельности гражданского общества, а с другой стороны, оно начинает осуществлять отдельные социальные функции (страхование по безработице, бесплатное начальное образование, пенсионное обеспечение, бесплатное медицинское обслуживание), что создает для личности возможность добиться осуществления своих отдельных интересов через государство. Общество атомистично по своему характеру, каждая составляющая его личность считается независимой по отношению к другой личности. Это в свою очередь определяет индивидуализм общества, в основе которого лежит свобода владения и распоряжения собственностью. К. Маркс указывал: «…право человека на свободу основывается не на соединении человека с человеком, а, наоборот, на обособлении человека от человека. Оно – право этого обособления, право ограниченного, замкнутого в себе индивида. Практическое применение права человека на свободу есть право человека на частную собственность… Эта индивидуальная свобода, как и это использование ее, образует основу гражданского общества. Она ставит всякого человека в такое положение, при котором он рассматривает другого человека не как осуществление своей свободы, а, наоборот, как ее предел». Личность находится в определенных отношениях с государством, причем конкретное содержание этих отношений определяется прежде всего теми правами и обязанностями, которые в совокупности своей составляют правовой статус личности. Для зарубежного конституционализма характерен дуализм правового статуса личности, которая выступает в соответствующих сферах либо как человек, либо как гражданин. Личность выступает как человек в сфере экономической (гражданское общество) и как гражданин – в сфере политической (политическая общность). Эта дуалистическая концепция, разделяющая личность на человека и гражданина и соответственно наделяющая личность правами человека и гражданина, воплощена в той либо иной степени во всех конституциях зарубежных стран, как старых, так и новых. Важнейшей юридической предпосылкой правового положения личности в обществе является состояние гражданства, т. е. политическая принадлежность индивидуума к данному государству, которая обусловливает характер политико-правовых отношений между личностью и государством. Государственное право связывает с гражданством целый ряд важнейших правовых последствий, главным из которых является то, что физические лица могут быть субъектами государственно-правовых отношений только обладая правовым статусом гражданина данной страны (Следует оговориться, что термин подданство, фактически равнозначный гражданству, применяется только в странах с монархической формой правления). В унитарных госу-

дарствах существует единое гражданство, так как гражданин вступает в отношения только с одним государством, существующим на данной территории. В странах с федеративной формой государственного устройства гражданство, как правило, двойное – гражданство союза и гражданство субъектов федерации. Во многих случаях провозглашение гражданства субъекта федерации остается – чистой декларацией. Гражданином субъекта федерации считается каждый гражданин союза, постоянно проживающий на территории данного субъекта. Переезд, например, в США из одного штата в другой на постоянное жительство автоматически влечет изменение гражданства штата. Известны два основных способа приобретения гражданства: лицо становится гражданином страны либо в силу происхождения, либо путем натурализации. Вопросы приобретения гражданства регулируются национальным законодательством и целым рядом международных конвенций. Гражданство в силу происхождения приобретается по рождению помимо воли индивидуума. В этом случае применяются два основных принципа, которые могут выступать как в чистом виде, так и комбинироваться. Согласно «праву крови» гражданами данного государства являются все лица, рожденные от граждан этого государства; согласно «праву почвы» гражданами данного государства являются все лица, рожденные на его территории. Гражданство в силу натурализации приобретается лицом по его воле, выраженной в соответствующем ходатайстве уполномоченным на то компетентным государственным органом. Практика знает приобретение гражданства рядом других способов, в числе которых можно назвать вступление в брак, оптацию, занятие определенных должностей. Сам способ приобретения гражданства может оказать определенное влияние на последующий правовой статус индивидуума, причем, как правило, это влияние сводится к определенным ограничениям правоспособности тех лиц, которые приобрели гражданство по натурализации. Так, в Конституции США сказано: «Ни одно лицо, кроме гражданина по рождению или гражданина Соединенных Штатов, на момент принятия настоящей Конституции не подлежит избранию на должность президента» (ст. 2, разд. 1). Иногда натурализация обусловливается рядом сложных требований, в том числе имущественного характера. Например, ст. 75 конституции Восточной Республики Уругвай постановляет: «Право на гражданство по закону имеют: а) мужчины и женщины – иностранцы, пользующиеся хорошей репутацией, имеющие на территории Республики семьи, владеющие капиталом в деньгах или имуществом в стране либо занимающиеся наукой, искусством или ремеслом и в течение трех лет имеющие постоянное местожительство в стране». Различного рода политические, экономические, религиозные, расовые и другие ограничения натурализации предусматриваются законодательством многих стран.

Утрата гражданства может иметь место в результате выхода из гражданства соответствующей страны (например, при натурализации). В силу совершения определенных уголовных или политических преступлений любое лицо может быть лишено гражданства по приговору суда. Лишение гражданства может быть осуществлено на основе административного акта в отношении лиц, занимающихся нежелательной для правительства политической деятельностью. Состояние гражданства предполагает как определенные права, так и обязанности. Гражданство представляет собой одновременно и политическую принадлежность к данному государству, и состояние подвластности, поскольку на гражданина распространяется суверенная власть государства как на территории данной страны, так и за ее пределами. С другой стороны, из состояния гражданства вытекает право гражданина на защиту его прав и законных интересов со стороны соответствующих органов того государства, к которому он принадлежит. Сложность, противоречивость и запутанность современного законодательства о гражданстве породили такие аномалии, как безгражданство (апатриды) и множественное гражданство (бипатриды). Различного рода юридические последствия, порождаемые коллизиями законодательства о гражданстве, подробно рассматриваются в курсе международного права. Правосубъектность гражданина в сфере политической складывается из

двух основных элементов – политической правоспособности и политической дееспособности. Политическая правоспособность гражданина – это способность быть субъектом государственно-правовых отношений, т. е. способность обладать правами и нести обязанности, предусмотренные нормами государственного права. Политическая правоспособность представляет собой в конечном счете совокупность возможностей, предоставляемых государством гражданину. Реализация этих возможностей при наступлении определенных обстоятельств есть политическая дееспособность, которая, таким образом, представляет собой способность гражданина своими действиями вызывать юридические последствия, предусмотренные нормами государственного права. Субъектом как политической правоспособности, так и политической дееспособности может быть только гражданин данного государства. В современных странах правоспособность гражданина, за очень редкими исключениями, одинакова, что находит свое выражение в принципе равноправия и равенства всех перед законом. Политическая правоспособность и дееспособность составляют в совокупности своей политическую правосубъектность гражданина. Политическая правоспособность является стабильным элементом правосубъектности гражданина; что же касается политической дееспособности, то она очень изменчива и подвижна и зависит от применяемых в стране методов властвования. Юридическое содержание правосубъектности гражданина в государстве зависит от числа и объема прав и свобод и других легальных возможностей, установленных нормами конституционного (государственного) права соответствующей страны. Законодательство зарубежных стран знает два основных способа определения объема правосубъектности гражданина. В подавляющем большинстве стран конституции и иные источники конституционного (государственного) права устанавливают, что гражданин может делать в сфере политической и экономической и какими личными правами он обладает. Это – позитивный (разрешительный) способ определения объема правосубъектности гражданина. Следует, однако, заметить, что само провозглашение в конституциях различного рода прав и свобод должно быть воплощено в парламентских законах, детально регулирующих порядок их осуществления и защиты от нарушений. Второй способ определения объема правосубъектности гражданина – негативный – носит диаметрально противоположный характер: нормы конституционного (государственного) права устанавливают лишь, что гражданин не может делать. Наиболее четкое выражение этот способ получил в Великобритании, где права и свободы не имеют позитивного юридического выражения. Они не зафиксированы в нормах права, но предполагаются с теми ограничениями, которые установлены парламентскими статутами и судебной практикой. Видный английский государствовед А. Дженнингс писал об этом примерно так: Права на свободу слова нет, как нет, скажем, «права завязывать шнурок на ботинке»… Человек может говорить все, что ему угодно, при условии, что он не нарушает законов, касающихся измены, призыва к мятежу, клеветы, непристойности, богохульства, клятвопреступления, государственной тайны и т. д. Он может создавать союзы при условии, что не нарушает законов, касающихся профсоюзов, товариществ, религии, общественного порядка и незаконных клятв. Он может устроить собрание где угодно и как угодно, если не нарушает при этом законов о беспорядках, о незаконных сборищах, о нарушении общественного порядка, о дорогах, о собственности и т. п. Таким образом, согласно английской системе определения объема правосубъектности, гражданин может делать все, что не запрещено. Закон устанавливает не рамки возможного, а полагает предел невозможному. Способы юридического закрепления и выражения прав и свобод достаточно разнообразны, однако в большинстве своем главным источником являются конституции. Обычно в тексте основного закона содержится специальная глава, посвященная регламентации правового положения гражданина. В конституции Испании – это глава П «Права и свободы», в конституции Итальянской Республики – ч. 1 «Права и обязанности граждан», в конституции Индии – ч. Ш «Основные права», в конституции Колумбии – ч. П «Жители: колум-

бийцы и иностранцы» и ч. Ш «О гражданских правах и социальных гарантиях», в конституции Мексики – разд. 1 «О гарантиях прав личности», в конституции Республики Либерии – глава Ш «Основные права» и т. д. В ряде стран нормы, регламентирующие права и свободы, вынесены за рамки основного текста конституции в самостоятельный раздел, который тем не менее рассматривается как органическая часть основного закона страны. Таковыми являются первые десять поправок к конституции США (Билль о правах), которые были приняты под давлением общественного мнения. Конституции освободившихся государств Африки содержат в тексте лишь отдельные положения, касающиеся демократических прав и свобод, но дают отсылки (обычно в преамбуле) к «Декларации прав человека и гражданина» 1789 года и Всеобщей декларации прав человека 1948 года. По поводу такой системы провозглашения и регламентации демократических прав и свобод в государственно-правовой литературе высказываются различные мнения. Прежде всего не существует единства взглядов по вопросу о том, носит ли преамбула к конституции нормативный характер или ее следует рассматривать лишь как торжественную декларацию. Э. Корвин в своем известном комментарии к американской конституции пишет: «Преамбула, строго говоря, не является частью конституции, но лишь „идет перед ней“. Сама по себе она не может дать основания для требования ни со стороны правительственной власти, ни со стороны отдельных лиц». Другие ученые, например, исследователь индийской конституции Дурга Дас Базу, считают, что преамбула является органической частью конституции и имеет обязательную силу.

§ 2. Классификация прав и свобод Конституции и другие нормы конституционного (государственного) права зарубежных стран провозглашают права и свободы самого различного характера и содержания, поэтому немаловажное значение имеет их классификация и систематизация. В зарубежной науке отсутствует единая классификация прав и свобод. Например, некоторые американские авторы предлагают деление прав и свобод на первостепенные (существенные) и второстепенные (менее существенные). В первую категорию включаются: право на свободу, право на равенство, свобода передвижения, свобода выражения мнений, свобода совести, гражданство и право голоса, право на справедливое уголовное правосудие. Все остальные права и свободы относятся, следовательно, к категории «менее существенных». Немецкий ученый Т. Маунц предлагает делить права и свободы на две группы: основные права гражданина и основные права человека. Отличие второй группы от первой состоит в том, что включаемые в нее права и свободы носят не позитивный, а естественный характер, а поэтому они в совокупности своей рассматриваются как некое надгосударственное установление, дарованное человеку свыше, помимо государства и права. Аргументируя «боннскую идейную установку», согласно которой основные права делятся на государственные и надгосудар-ственные, Т. Маунц пишет: «…основные права не создаются государством, не нуждаются в его признании, не могут быть ограничены или вовсе ликвидированы им. Они присущи индивидууму как таковому. Они охраняют свободу не только от незаконного, но и от законного государственного принуждения»^. Основные права и свободы можно подразделить на три группы в зависимости от характера отношений, возникающих между индивидуумом и государством, а также между самими индивидуумами. Во-первых, личность как член гражданского общества, наделяется определенными социально-экономическими правами и свободами; во-вторых, личность как член политической общности наделяется определенными политическими правами и свободами. И, наконец, в-третьих, как физическое лицо личность наделяется определенными личными правами и свободами. Как считает Денис Шевчук, Заместитель генерального директора, Вице-президент «Кредитный брокер INTERFINANCE» (ИПОТЕКА, КРЕДИТОВАНИЕ БИЗНЕСА ТЭО, БИЗНЕС-ПЛАНЫ, www.kreditbrokeripoteka.ru), это деление и нельзя признать исчерпывающим, оно, тем не менее, облегчает анализ конкретных прав и свобод. 1. Социально-экономические права и свободы определяют правовое положение лич-

ности как члена гражданского общества. Важнейшим из этих прав является право на владение и распоряжение частной собственностью. Это фундаментальнейшее право обеспечено всеми средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов самого государства. В ранних конституциях принцип священности и неприкосновенности частной собственности был доведен до логического конца, что нашло свое выражение в запрещении каких-либо конфискаций или реквизиций иначе как в строго установленных законом случаях (как правило, по приговору суда или в военных целях). Типичной в этом отношении является ст. 11 бельгийской конституции 1831 года, которая гласит: «Никто не может быть лишен своей собственности иначе как для общественной пользы, в случаях и в порядке, установленных законом, и при условии справедливого предварительного возмещения». В новых конституциях закреплена возможность отчуждения частной собственности в интересах общества. В качестве примера можно сослаться на ст. 43 конституции Итальянской Республики: «В целях общественной пользы закон может первоначально резервировать или же посредством экспроприации и при условии вознаграждения передать государству, общественным учреждениям или объединениям трудящихся либо пользователей определенные предприятия или категории предприятий, относящиеся к основным публичным службам, или к источникам энергии, или к природным монополиям и составляющие предмет важных общественных интересов». После второй мировой войны конституциями Италии, Дании, Индии, Японии, Гватемалы, Коста-Рики, Габона, Бангладеш, Марокко, ряда других государств было провозглашено право на труд. В ряде конституций право на труд провозглашается лишь как желание или цель, к которой стремится государство. Так, в ст. 56 политической конституции Коста-Рики говорится: «Труд является правом человека и его обязанностью в отношении общества. Государство должно стремиться к тому, чтобы все люди были заняты честным и полезным трудом, надлежаще вознаграждаемым, и не допускать условий, в какой-либо форме нарушающих свободу или достоинство человека или низводящих труд до положения предмета простой торговли. Государство гарантирует право свободного выбора работы». Некоторые послевоенные конституции провозглашают также право на равную плату за равный труд и право на отдых, которые иногда рассматривают как органическое продолжение права на труд. Наиболее четкое выражение эти положения нашли в итальянской конституции: «Трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное, во всяком случае, для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования… Трудящийся имеет право на еженедельный отдых и на ежегодные оплачиваемые отпуска; он не может от этого отказаться» (ст. 36). Иногда основной закон содержит лишь упоминания об этих правах как, например, в конституции Уругвая: «Закон признает за каждым занятым трудом рабочим и служащим право на свободу нравственных и гражданских убеждений, справедливое вознаграждение, ограничение рабочего дня, еженедельный отдых и охрану здоровья и нравственности» (ст. 54). Весьма подробно социально-экономические права трудящихся регламентируются в Главе II Конституции Федеративной Республики Бразилии 1988 года. В 80-е годы проблема безработицы приобрела глобальный характер. По подсчетам МОТ (1986 г.), для достижения полной занятости во всем мире необходимо, чтобы в течение последующих сорока лет каждый год создавалось не менее 47 млн. новых рабочих мест. Важнейшим завоеванием трудящихся является право на забастовку, которое провозглашается либо признается государственным правом всех демократических стран. В то же время зарубежное трудовое законодательство предусматривает различные способы и методы ограничения этого права. Особенно распространенным является запрещение всеобщих стачек, политических забастовок, забастовок солидарности, пикетирования. Широко применяется принудительный арбитраж, арест забастовщиков.

Широко применяется принудительный арбитраж, арест забастовочных фондов, запрещение или прекращение забастовок судебными приказами и многое другое. В числе экономических завоеваний трудящихся можно назвать также страхование по безработице, пенсионирование престарелых и инвалидов, охрану женского и детского труда. В некоторых современных странах существует фактическое неравенство женщин, которое особенно наглядно в сфере социально-экономической. Так, женщины, как правило, получают меньшую заработную плату за тот же труд, что и мужчины. 2. Политическими правами и свободами гражданин государства наделяется как член политической общности. Они определяют его правовое положение в системе общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственной власти. Современные конституции признают за всеми гражданами равный политический статус, что нашло свое выражение в принципе «равенство всех перед законом». Граждане наделяются широким кругом политических прав и свобод. Важнейшим политическим правом является избирательная правосубъектность гражданина, состоящая из активного и пассивного избирательного права, открывающая для граждан не только возможность участвовать в формировании представительных учреждений, но и проводить в них своих представителей. Особое значение имеет группа прав, обеспечивающих свободу выражения мнений. В эту группу входит свобода слова, печати, право на получение информации, а также свобода распространения информации. Многие теоретики утверждают, что каждый человек вправе высказывать любые мнения и суждения по любому вопросу и что в подлинно демократической стране должен существовать «свободный рынок идей». Так, К. Маркс писал, что любое вмешательство государства в сферу духовной деятельности человека есть произвол и беззаконие. «Законы, которые делают главным критерием не действия как таковые, а образ мыслей действующего лица, – это не что иное, как позитивные санкции беззакония)). Общим правилом является то, что свобода выражения мнений отнюдь не рассматривается как абсолютное право. Верховный суд " Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. – Т.I. – С. 14. 69

США еще в 1931 году в решении по делу Неар против штата Миннесоты постановил: «Свобода слова и свобода прессы… не являются абсолютными правами, и государство может наказывать за злоупотребление ими». Законодательство США предусматривает наказание за следующие виды злоупотреблений свободой выражения мнений: за клевету и оскорбление, за непристойность, за подстрекательство к совершению преступления или правонарушения, за оскорбление суда, за мятежные призывы. Шведский Акт о свободе печати 1974 года (с изменениями 1976 г.) содержит весьма подробный перечень «преступлений против свободы печати», наказуемых согласно закону в судебном порядке. К их числу относят «высказывания в печатном произведении», содержащие в себе подстрекательства к совершению государственной измены, измены родине, подстрекательство к войне, уголовному преступлению, невыполнению гражданских обязанностей, распространение слухов, угрожающих безопасности государства, клевету на живого или умершего, оскорбление и т. д. Преступными считаются также публикации сведений, представляющих собой государственную или военную тайну, как умышленно, так и по небрежности. Закон подробно регулирует порядок ответственности и виды санкций, устанавливает перечень особых принудительных мер. Этот закон – около двух печатных листов – по своему объему намного превышает Конституцию США и конституции многих других государств. В число духовных свобод, провозглашаемых конституциями, входит свобода совести, которая исторически возникла как веротерпимость, т. е. признаваемое государством за каждым гражданином право исповедовать любую религию. Свобода совести предполагает отделение церкви от государства и школы от церкви. В некоторых старых конституциях устанавливалось провозглашение государственной церкви (Англия, Норвегия, Колумбия). Многие послевоенные конституции также провозглашают государственную религию. Так, в ст. 3 конституции Исламской рес-

публики Пакистан 1973 года записано: «Ислам является государственной религией Пакистана». Это положение конкретизируется в ст. 31(1): «Будут предприняты шаги для того, чтобы мусульмане, индивидуально и коллективно, строили свою жизнь в соответствии с фундаментальными принципами и основными концепциями ислама, а также для предоставления средств, посредством которых они могли бы понять значение жизни в соответствии с Святым Кораном и Сунной». Одной из важных свобод является свобода союзов и свобода ассоциаций, которые в современную эпоху провозглашаются конституциями всех демократических государств. Свобода союзов означает законодательное признание за всеми гражданами права на создание профессиональных союзов для защиты своих интересов. Профессиональные союзы создаются явочным порядком. Они наделяются правами юридического лица, а их уставы подлежат регистрации в компетентных государственных органах. Так, ст. 39 итальянской конституции, которая регламентирует порядок осуществления свободы союзов, гласит: «Учреждение профсоюзных организаций свободно. На профсоюзы не может быть возложено иных обязанностей, кроме обязанности регистрации в местных или центральных учреждениях согласно предписаниям закона. При регистрации уставов профсоюзов к ним предъявляется требование, чтобы внутренняя организация союзов была построена на демократической основе. Зарегистрированные профсоюзы имеют права юридического лица. Они могут представительствовать с числом голосов, пропорциональным числу членов каждого союза, и заключать коллективные трудовые договоры с обязательной силой для всех лиц, принадлежащих к тем категориям трудящихся, к которым относится данный договор». Провозглашаемая конституциями зарубежных стран свобода ассоциаций означает предоставление гражданам права на создание политических партий и иных общественных организаций. К числу иных прав и свобод политического характера относятся свобода шествий и свобода собраний. 3. Личные права и свободы предоставляются человеку как физическому лицу вне зависимости от того, является он гражданином данной страны или нет. Западная теория часто рассматривает эту категорию прав и свобод как естественную, дарованную человеку не государством, а природой или богом. На практике эти права и свободы также носят позитивный характер, так как они имеют юридическую силу только тогда, когда порядок их применения устанавливается законом. Довольно многочисленные личные права и свободы можно условно подразделить на две основные группы: права и свободы, защищающие человека от произвола со стороны других лиц, и права и свободы, защищающие человека от произвола со стороны государства. Первая группа личных прав и свобод немногочисленна, причем некоторые из них содержат в себе юридические гарантии от произвола как со стороны отдельных лиц, так и государства одновременно. К их числу относится право на жизнь и неприкосновенность личности, право на сопротивление насилию. Особое место занимает право на свободу, которое обычно истолковывается как запрещение рабства и иных форм подневольного состояния. Согласно идеям «правового государства» и «правления права» государство не только обязано соблюдать свои собственные законы, но и не может допускать каких-либо актов произвола в отношении своих граждан. Эти воззрения нашли свое выражение в том, что конституционное (государственное) право устанавливает многочисленные юридические гарантии, защищающие личность от произвола со стороны государства и его органов. Эти гарантии находят свое выражение в провозглашении таких прав и свобод, как неприкосновенность жилища, тайна переписки, свобода передвижения и выбора места жительства и некоторых других. Неприкосновенность жилища предполагает защиту не только от произвольных обысков и выемок, постоя солдат, полицейских вторжений, но и защиту от произвольных действий со стороны отдельных лиц. Здесь можно усмотреть, помимо личных гарантий, одну из форм защиты частной собственности. Тайна переписки и телефонных разговоров в значительной мере обеспечивается закрепленным законом требованием в отношении правоохранительных органов полу-

чать специальное разрешение суда для перлюстрации писем и прослушивания телефонных разговоров. Одним из важнейших личных прав человека является свобода передвижения и выбора места жительства. Всеобщая декларация прав человека следующим образом формулирует эту свободу: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну» (ст. 13). Среди других личных прав и свобод, предоставляемых законодательством человеку как физическому лицу, можно назвать уголовной репрессии, право на свободное заключение брака, запрещение пыток и необычайных наказаний. Конституционно– (государственно) правовой институт обязанностей граждан начал оформляться и приобретать юридическое выражение лишь после второй мировой войны. Традиционными обязанностями, которые государство молчаливо или открыто возлагало на своих граждан, являлись: подчинение законом и иным нормативным актам, уплата налогов и воинская повинность. В новейших конституциях появляется не только сам термин «обязанности граждан», но даже соответствующие главы и разделы (в итальянской конституции ч. 1 «Права и обязанности граждан», в конституции Венесуэлы ч. Ш «Личные и общественные права и обязанности», в конституции Панамы разд. Ш «Личные и социальные права и обязанности», в конституции Испании секция 2 Главы 1 «О правах и обязанностях граждан»). Наряду с провозглашением свободы труда и даже права на труд в некоторых конституциях декларируется обязанность трудиться. Так, конституция Гватемалы устанавливает: «Труд является правом. Всякое лицо обязано своим трудом способствовать социальному прогрессу и благосостоянию. Бродяжничество наказуемо» (ст. 112); конституция Коста-Рики гласит: «Труд является правом человека и его обязанностью в отношении общества. Государство должно стремиться к тому, чтобы все люди были заняты честным и полезным трудом…» (ст. 56);. в конституция Испании говорится: «Все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться…» (ст. 35). Аналогичные положения содержатся в конституциях Панамы, Уругвая, Японии, Габонской Республики и некоторых других. Несмотря на всю свою декларативность, эта обязанность, тем не менее, демократична по своему характеру, ибо она укрепляет легальные позиции трудящихся в его борьбе против безработицы. Довольно широкое распространение получило провозглашение такой обязанности, как забота о детях. Так, в ст. 30 конституции Итальянской Республики провозглашается: «Родители вправе и обязаны содержать, обучать и воспитывать детей, даже если они рождены вне брака».

§ 3. Виды гарантий прав и свобод Права и свободы обеспечиваются конституционными и судебными гарантиями. Конституционные гарантии обеспечены авторитетом самого основного закона. Подобного рода гарантии закреплены, например, в п. Зет. 40 конституции Ирландии: «1. Государство гарантирует в своих законах соблюдение и – в пределах общепринятого – защиту и поддержание личных прав граждан. 2. Государство всеми силами охраняет посредством законов жизнь, личность, доброе имя и имущественные права каждого гражданина от несправедливых нападений, а в случае совершения несправедливости оказывает ему должную защиту». Нетрудно заметить, что в этой статье практически не содержится ничего, кроме общих пожеланий, которые сами по себе большого юридического значения не имеют. Конституционная гарантия может стать реальной лишь в том случае, если содержащиеся в ней положения будут конкретизированы и детализированы в соответствующем законе, устанавливающем механизм применения данной гарантии. Судебные гарантии прав и свобод, первоначально возникшие в англосаксонских странах, в настоящее время получили весьма широкое распространение. В принципе содержание судебных гарантий сводится к двум основным положениям. Во-первых, гражданину предоставляется право прибегать к судебной защите всякий раз, когда его права и свободы подвергаются посягательству как со стороны государственных органов, так и отдельных лиц. Во-вторых, гражданин наде-

ляется правом обращения к суду с требованием принудительного обеспечения установленных законом прав и свобод, т. е. в данном случае речь идет об осуществлении субъективного права. Для осуществления подобных полномочий суду предоставляется право издания актов, принуждающих к осуществлению соответствующих норм права или обеспечивающих их защиту от посягательства. Так, если какому-либо лицу отказано министерством иностранных дел или другим компетентным органом в выдаче заграничного паспорта, то это лицо может обратиться в надлежащий суд с требованием издать приказ, обязывающий указанный орган выдать ему заграничный паспорт.

В этом же порядке можно оспорить запрещение на проведение митинга, арест газеты, незаконное увольнение с работы и т. д. Судебные гарантии, если они должным образом применяются, являются действенным средством защиты и обеспечения прав и свобод. Так, Верховный суд США выступил хранителем академической свободы, когда преподавателям пытались в 50-е годы двадцатого столетия предписывать определенные стандарты, особенно в сфере общественных наук. В решении по делу «Свизи против Нью-Хэмпшира» Председатель Суда Уоррен написал: «Значение свободы американских университетов совершенно очевидно. В условиях демократии нельзя недооценивать существенную роль, которую играют те, кто направляет и воспитывает нашу молодежь. Облачение в смирительные рубашки ведущих ученых наших колледжей и университетов подвергло бы опасности будущее страны. Ни одна область знаний не исследована настолько, чтобы нельзя было сделать новых открытий. Это особенно справедливо в отношении общественных наук, где лишь очень мало принципов (если не сказать, что их вообще нет) приняты как абсолютные истины. Дело образования не может процветать в атмосфере подозрения и недоверия. Учителя и учащиеся должны всегда пользоваться свободой исследовать, изучать, оценивать, приобретать новый опыт и понимание явлений. Иначе наша цивилизация зачахнет и умрет» ^. Рядом зарубежных стран внесен большой позитивный вклад в развитие политической демократии и достижение правовой и социальной защищенности человека. Судебные гарантии и последовательное соблюдение принципа презумпции невиновности следует отметить здесь в первую очередь. В рамках существующего во многих странах конституционного принципа разделения властей обеспечивается независимость судебной власти. Это, в свою очередь, становится фундаментом юридических гарантий прав человека. Суды даже по формальным признакам не пропускают дела, если имеются только процедурные нарушения. Так, в США по инициативе судебной власти введено так называемое «правило Миранды», в соответствии с которым полицейский в момент задержания (а не позже!) обязан сообщить задержанному лицу перечень его прав. Этот перечень заслуживает цитирования: " 1. Вы имеете право не давать показания. 2. Все, что Вы скажете, может быть и будет использовано против Вас в суде. 3. Вы имеете право консультироваться с адвокатом, ион может присутствоватьтна Ваших допросах. 4. Если у Вас нет средств на оплату труда адвоката, он, если Вы пожелаете, будет назначен до начала допросов. 5. Вы можете воспользоваться этими правами в любое время и не отвечать ни на какие вопросы и не делать никаких заявлений.» В случае, если полицейский не сообщит хотя бы одно из этих прав, это будет считаться грубейшим процессуальным нарушением, которое само по себе может привести к оправданию в суде. Нужно подчеркнуть реальность этих прав в части, например, предоставления бесплатной адвокатской помощи. Процедурная детализация обеспечения прав человека является характерной чертой наиболее развитых правовых систем, а также по сути показателем реальности предоставляемых прав. Отметим стремление к этому в ст. 17 Конституции Испании, где сказано: «Каждый задержанный должен быть немедленно и в понятной ему форме проинформирован о его правах и основаниях его задержания». Многие, особенно недавно принятые, контитуции содержат прямо выраженный запрет пыток и других унижающих достоинство видов обращения. Тому, кто, возможно, считает пыткой какое-нибудь колесование или приклады-

вание горячих утюгов к телу, будет интересно узнать международно признанное определение, данное в «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г. Вот это определение: «Пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания…» Как видно, не только простое «профилактическое» избиение, на которое, к сожалению, так горазды полицейские во многих странах, но даже тяжелое психологическое давление, нередко предусматриваемое в пособиях для следователей по методике допроса, также признается пыткой. В данном случае мы встречаемся с примером, когда международно-правовой документ ООН становится важным фактором развития конституционализма, так как он позволяет ввести серьезные нормативные ограничения уже привычного произвола в отношении личности либо при пересмотре и дополнении конституций, либо, что важнее, при осуществлении применения конституционных прав личности в конкретных странах. Эта конвенция предусматривает создание международного Комитета против пыток, который может официально рассматривать сообщения лиц, которые утверждают, что они являются жертвой пыток. Однако компетенция этого Комитета ограничена теми государствами, которые официально признали его юрисдикцию (Интересно, что Советский Союз подписал Конвенцию с оговоркой, что СССР не признает компетенцию Комитета против пыток). Те же государства, которые признали компетенцию Комитета против пыток, дополнительно к своим механизмам контроля за соблюдением конституционных прав и свобод получили еще одну гарантию по обезопасиванию своих граждан от произвола ретивых должностных лиц, использующих борьбу с преступностью для прикрытия физического и нравственного унижения задержанных лиц, которые, во-первых, могут оказаться невиновными, а, во-вторых, в любом случае имеют конституционное право на человеческое обращение.

Контрольные вопросы к Главе IV

Что такое гражданство, чем оно отличается от подданства? 2. Каково соотношение личности и гражданина? 3. Каковы способы определения объема правосубъектности гражданина? 4. Назовите основные социально-экономические права и свободы. 5. Каковы основные политические права и свободы? 6. Чем характеризуются личные права и свободы? 7. Какие существуют виды гарантий осуществления демократических прав и свобод?

Глава V ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Под формой государства мы понимаем совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием. В науке конституционного (государственного) права различают две основные формы государства – форму правления и форму государственного устройства, которые также весьма разнообразны. Причины разнообразия форм государства многочисленны. Среди главнейших из них можно назвать следующие: 1. Историческая традиция развития национальной государственности. Так, устойчивость монархических форм правления в таких странах, как Великобритания, Швеция, Япония, объясняется наряду с прочим тем, что монархия в этих государствах существовала на протяжении многих столетий. 2. Исторические особенности становления самой национальной государственности. Например, принятие такими странами, как США, ФРГ, Швейцария, Аргентинская Республика, Мексиканские Соединенные Штаты, федеративной формы государственного устройства объясняется историческими условиями возникновения самого государства, а не национальными моментами. 3. Принятие той либо иной государственной формы объясняется также национальным составом населения данной страны. Именно эти обстоятельства обусловили установление федерации в таких многонациональных государствах, как, например, Индия. 4. Избрание той либо иной государственной формы в молодых странах, освободившихся от колониальной зависимости, в значительной степени зависело от влияния метрополии. Неудивительно, что во многих бывших колониях монархической Великобритании (Тринидад и Тобаго, Ямайка, первоначально в Индии, Пакистане) после провозглашения независимости была установлена монархическая форма правления, в то время как бывшие колонии республиканской Франции в подавляющем большинстве своем стали республиками (Республика Кот-Дивуар, Верхняя Вольта, Габон, Дагомея, Исламская Республика Мавритания).

§ 1. Формы правления зарубежных стран Форма правления есть наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти. Характер формы правления, существующей в данном государстве, зависит от организации верховной государственной власти, точнее – от определения правового положения одного высшего органа государственной власти – главы государства. В конечном счете различие между двумя основными формами правления, существующими в зарубежных государствах, – монархией и республикой, зависит от того, кто стоит во главе государства. Такие его особенности, как демократизм или реакционность, централизация или децентрализация и некоторые другие не находятся в прямой зависимости от формы правления. Тем не менее, форма правления существенна, так как она налагает определенный отпечаток на структуру государственного аппарата и существующие между его отдельными звеньями взаимоотношения. Монархия представляет собой такую форму правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке престолонаследия. Историческим предшественником современной монархии является монархия абсолютная, сформировавшаяся как политическое учреждение в поздний период развития средневековья. Для абсолютной монархии (самодержавия) характерно отсутствие каких-либо представительных учреждений, сосредоточение всей государственной власти без остатка в руках монарха. В большинстве стран абсолютная монархия эволюционирует в монархию конституционную. В настоящее время абсолютная монархия сохраняется в Саудовской Аравии, Катаре, Омане, ОАЭ. Конституционная монархия подразделяется на два вида – дуалисти-

ческую и парламентарную монархии. Дуалистическая монархия характеризуется определенными признаками. Прежде всего, при этой форме правления существуют одновременно два политических учреждения – монархия и парламент, которые делят между собой государственную власть. Эта двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Он назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним. Парламент, которому конституция формально предоставляет законодательные полномочия, никакого влияния ни на формирование правительства, ни на его состав, ни на его деятельность не оказывает. Дуалистическая монархия не знает института парламентской ответственности правительства. Законодательные полномочия парламента сильно урезаны монархом, которому предоставляется право вето, право назначения в верхнюю палату, право роспуска парламента. Дуалистическая монархия сохраняется в настоящее время в Иордании, Кувейте, Марокко. Парламентарная монархия в настоящее время существует в целом ряде развитых стран, в экономике которых не сохранилось сколько-нибудь существенных пережитков феодализма (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Норвегия, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия и др.). В парламентарной монархии не существует никакого дуализма. Власть монарха ограничена не только в области законодательства, но и в сфере государственного управления и контроля над правительством. Юридически за монархом сохраняется право назначения главы правительства и министров, но делает он это только в соответствии с предложениями лидеров партийной фракции, располагающей большинством мест в парламенте (точнее, в нижней палате парламента). Формально министры считаются слугами монарха, а само правительство – правительством монарха, но ни министры, ни правительство никакой ответственности (индивидуальной или коллегиальной) перед монархом не несут. В силу применяющихся при этой форме правления принципов парламентаризма правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. В случае выражения парламентом правительству вотума недоверия последнее уходит в отставку или распускает парламент и назначает внеочередные выборы. В парламентарной монархии монарх обычно лишен каких-либо дискреционных полномочий. Все исходящие от него акты приобретают юридическую силу только в том случае, если они контрассигнуются соответствующим министром. Без министерской скрепы ни один акт монарха не имеет юридической силы. В отличие от дуалистической монархии в парламентарной монархии центральное место в системе государственных органов занимает правительство, которое не только осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента. Наиболее типичным примером парламентарной монархии является современная Великобритания. Полномочия британского монарха не подвергались значительным юридическим ограничениям, однако в силу действующих конституционных соглашений, нигде не зафиксированных, но неукоснительно соблюдающихся, корона практически лишена каких-либо дискреционных полномочий. Все юридические акты, исходящие от монарха, нуждаются в министерской скрепе, причем ответственность за них несет только правительство, что находит свое выражение в известной формуле «король не может поступить неправильно». В силу английской неписаной конституции все полномочия по осуществлению исполнительной власти принадлежат монарху, однако на практике роль его в подавляющем большинстве случаев носит чисто номинальный характер. «Правительство его величества» формируется парламентским путем и сохраняет свои полномочия только до тех пор, пока оно опирается на большинство в палате общин. На должность премьер-министра монарх может назначить только лидера победившей на выборах партии. Состав кабинета определяется премьер-министром. Все полномочия короля в отношении парламента (роспуск парламента, назначение лордов, тронная речь) осуществляются только по предложению кабинета. Вся нормотворческая деятель-

ность монарха осуществляется также по воле кабинета. Введение парламентарной монархии в Японии вместо дуалистической было оформлено конституцией 1947 года. По сравнению с откровенно реакционной конституцией 1889 года новый основной закон Японии явился значительным шагом вперед на пути демократизации политической системы страны. Это нашло свое выражение прежде всего в том, что полномочия императора были не только резко сокращены, но и фактически низведены до чисто номинального уровня. Об этом недвусмысленно говорится в ст. 4 конституции: «Император осуществляет только такие действия, относящиеся к делам государства, которые предусмотрены настоящей Конституцией, и не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти». Как в сфере законодательной, так и исполнительной император лишен самостоятельных полномочий и ни при каких обстоятельствах не может действовать без санкции кабинета. «Все действия Императора, – гласит ст. 3 конституции, – относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе, как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность». Весьма примечательно, что конституция 1947 года лишила императора такого традиционного полномочия главы государства, как право вето. Это демократическое положение зафиксировано в ст. 59 конституции, постановившей, что законопроект становится законом после принятия его обеими палатами парламента. Император не принимает реального участия в формировании правительства. Согласно действующему законодательству премьер-министр выдвигается резолюцией парламента из числа его членов и чисто символически назначается императором. Японская конституция, таким образом, сохранив монархическую форму правления, превратила императора в чисто символическую фигуру, наделенную лишь церемониальными полномочиями, которые жестко ограничены самим основным законом. Он лишен каких-либо «спящих» прерогатив или подразумеваемых полномочий, что характерно для таких старых монархий, как Великобритания, Швеция, Норвегия и некоторые Другие. Вплоть до настоящего времени монархическая форма правления существует во многих странах. Однако распространены монархии по континентам далеко не равномерно. В Европе насчитывается II монархий: Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция. На Американском коншнейте тоже 11 монархий: Канада, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Кристофер и Невис, Сент-Лучия и Ямайка. В Австралии и Океании б монархий: Австралийский Союз, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа Новая Гвинея, Соломоновы острова и Фиджи. В Азии 12 монархий: Бахрейн, Бруней, Иордания, Малайзия, Непал, Камбоджа, Кувейт, Катар, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд и Япония. И, наконец, в Африке всего лишь 4 монархии: Лесото, Маврикий, Свазиленд и Марокко.

Рядом специфических черт обладает монархическая форма правления в странах, которые являются доминионами, входящими в Содружество наций (Канада, Австралия, Ямайка, Новая Зеландия, Барбадос и др.). Доминионы состоят в отношениях личной унии с Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и собственных монархов не имеют. Английская королева является королевой каждого из доминионов, но в ее отсутствие функции главы государства в доминионе осуществляет генерал-губернатор, который назначается английской королевой по представлению правительства доминиона из числа жителей последнего. В современных развитых странах монархия является большей частью слабым политическим учреждением, не играющим сколько-нибудь существенной роли в осуществлении государственного руководства обществом. Республика представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением. В зарубежных странах существуют два основных вида республиканских форм правления – президентская и парламентарная республика. Президентская республика представляет собой

такую республиканскую форму правления, которая прежде всего характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства. Формальной отличительной особенностью президентской республики является отсутствие должности премьер-министра. Президентская республика теоретически строится по принципу жесткого разделения властей. Это означает, что в конституционном законодательстве соответствующих стран проводится строгое разграничение компетенции между высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Соответствующие высшие органы государства не только структурно обособлены, но и обладают значительной самостоятельностью по отношению друг к другу. " В литературе президентскую республику иногда именуют дуалистической республикой.

Наряду с указанным объединением полномочий главы государства и главы правительства в руках президента президентская республика отличается следующими характерными особенностями: внепарламентский метод избрания президента; внепарламентский метод формирования правительства и отсутствие института парламентской ответственности; отсутствие у президента права роспуска парламента. Президентская республика создает весьма благоприятные юридические предпосылки для сосредоточения в руках президента гигантских полномочий. В свою очередь отсутствие у президента права роспуска парламента лишает правительство возможности применять в отношении общенационального представительного учреждения угрозу досрочных выборов, что является обычной практикой в парламентарных странах. Таким образом, в президентской республике при условии соблюдения конституционной законности правительство более стабильно, а парламент обладает большими реальными полномочиями, чем в тех странах, где формально провозглашена парламентарная система. Исторически президентская республика впервые была введена в Соединенных Штатах Америки на основе конституции 1787 года. Система высших органов государственной власти США строится на основе принципа «сдержек и противовесов», согласно которому президент, конгресс и верховный суд наделяются такими полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга. Президент избирается внепарламентским путем посредством косвенных выборов. Досрочное отстранение президента от должности возможно лишь в двух случаях: признание его виновным судом импичмента или уход в отставку. Будучи «главой исполнительной власти», он формирует правительство – кабинет лишь при номинальном участии сената. Никакой ответственности перед конгрессом кабинет не несет. Он возглавляется президентом и фактически играет при нем роль совещательного органа. Хотя президент лишен права роспуска конгресса, он наделен такими полномочиями, которые позволяют ему активно воздействовать на всю законодательную деятельность конгресса. Из числа этих полномочий важнейшее – это право обращения к * См. гл. УШ настоящего учебника. конгрессу с посланиями. Наряду с этим президент сам является важнейшим нормоустанавливающим органом. Конгресс является носителем «законодательной власти», но его деятельность поставлена в зависимость от президента, который не только представляет собой важнейший источник законодательной инициативы, но и определяет судьбы многих законопроектов, используя право вето, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство обеих палат конгресса. В то же время конгресс имеет возможность изменять и даже отклонять законопредложения президента и осуществлять контроль над деятельностью федерального исполнительного аппарата государственной власти. Хотя члены кабинета и главы других общенациональных исполнительных ведомств не являются членами конгресса, они могут вызываться и подвергаться допросу в различного рода комитетах конгресса, наделенных значительными ревизионными, контрольными и расследовательскими полномочиями. Президентская республика представляет собой весьма гибкую и легко приспосабливающуюся к различным условиям форму правления. Эта форма правления получила достаточно широкое распространение в государствах, освободившихся

от колониальной зависимости. Не следует вообще абсолютизировать оценку тех либо иных политико-правовых форм вне зависимости от их конкретного политического содержания. Парламентарная республика характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. Формальной отличительной особенностью парламентарной республики является наличие должности премьер-министра. В парламентарной республике правительство формируется только парламентским путем из числа лидеров партии, располагающей большинством в нижней палате (о некоторых исключениях из этого правила будет рассказано в гл. X). Участие главы государства – президента в формировании правительства носит чисто номинальный характер. Правительство остается у власти до тех пор, пока оно располагает поддержкой парламентского большинства. В парламентарной республике при соблюдении режима конституционной законности правление всегда носит партийный характер, что вовсе не является правилом для президентской республики.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.