

М.Ф. Чудаков

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Для студентов учреждений
высшего образования

М.Ф. Чудаков

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Утверждено
Министерством образования Республики Беларусь
в качестве учебника
для студентов учреждений высшего образования
по специальностям
«Международное право», «Правоведение»,
«Политология»



Минск
«Вышэйшая школа»
2018

УДК 342(075.8)
ББК 67.400я73
Ч84

Рецензенты: кафедра конституционного права Белорусского государственного университета (заведующий кафедрой доктор юридических наук, профессор *Г.А. Василевич*); кандидат юридических наук, доцент *С.П. Чигринов*

Все права на данное издание защищены. Воспроизведение всей книги или любой ее части не может быть осуществлено без разрешения издательства.

Чудаков, М. Ф.

Ч84 Конституционное право зарубежных стран : учебник / М. Ф. Чудаков. — Минск : Вышэйшая школа, 2018. — 477 с.
ISBN 978-985-06-3037-7.

В учебнике раскрываются предмет, сущность, источники и система конституционного права зарубежных стран, понятие и основы конституционного строя общества и государства. Большое внимание уделяется политическим партиям и партийным системам зарубежных стран, зарубежным союзам. Рассматриваются конституционно-правовой статус личности в ведущих государствах мира, а также вопросы, касающиеся глав государств, правительства, исполнительной власти за рубежом.

Адресуется студентам юридических специальностей учреждений высшего образования, обучающихся по специальностям «Правоведение», «Международное право», практическим работникам, преподавателям, магистрантам и аспирантам. Будет полезен широкому кругу читателей, интересующихся вопросами конституционного права зарубежных стран.

**УДК 342(075.8)
ББК 67.400я73**

ISBN 978-985-06-3037-7

© Чудаков М.Ф., 2018
© Оформление. УП «Издательство
“Вышэйшая школа”», 2018

ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебник «Конституционное право зарубежных стран» предназначен для студентов-правоведов любой специализации: будущих следователей, прокуроров и судей; адвокатов и юрисконсультов; юристов-управленцев и работников государственного аппарата. Изучая данную дисциплину, студент будет лучше понимать видимые и невидимые движущие силы и механизмы государства, научится сравнивать правовые институты и их действие в различных странах мира. Отметим, что представляемая дисциплина изучается на всех юридических факультетах и в «юридических школах» мира и очень часто называется «конституционное сравнительное право».

Сравнительное право расширяет кругозор и углубляет понимание сути права. Международная торговля, международные связи в сфере борьбы с преступностью и другие проявления интернационализации правовых отношений сделали мир открытым, и нужно хорошо знать и понимать особенности не только «своего» права, но и права близких и далеких коллег.

Правовая терминология стран иногда совпадает, но очень часто термины звучат совершенно иначе и обозначают нечто иное. В зарубежном праве есть институты и понятия, отсутствующие у нас.

Учебник написан с учетом того, что студенты уже изучали курс «своего» конституционного права. В начале книги идут общие понятия конституционного права, норм конституции, а затем говорится о важнейших институтах — парламенте, главе государства, государственном устройстве и т.д.

Автор книги много лет изучает и преподает конституционное право зарубежных стран. В дополнение к теории, на основе опыта, полученного в результате многочисленных зарубежных поездок (две стажировки в США, поездки с целью изучения работы парламентов Великобритании, Голландии, Венгрии, Польши, органов юстиции ФРГ, Чехии, местных коммун Швеции и т.д.), он делает сравнения, выводы, умозаключения и т.д.

Автор желает всем студентам и читателям успехов в их настоящей и будущей деятельности.

*Доктор юридических наук, профессор
М.Ф. Чудаков*

ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ, СУЩНОСТЬ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1.1. Сущность конституционного права зарубежных стран

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ:

классификация государств; Движение неприсоединения; предмет регулирования; конституционное право любой страны; метод императивно-властного воздействия; реализация государственной власти.

Дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» изучает сущность конституционного права зарубежных стран, общее число которых более 190. Это практически все государства, которые являются членами ООН. Многие государства имеют общие признаки и каждое из них свои особенности. В связи с этим, прежде чем говорить о наиболее типичных чертах, признаках, характеризующих правовые системы, государственные механизмы и другие особенности этих государств, объединим их в однородные группы, т.е. классифицируем. **Классификация** проводится по разным критериям. Наиболее часто встречающийся критерий — *уровень социально-экономического развития*. По этому критерию правоведы обычно делят современные зарубежные государства на три группы: 1) высокоразвитые государства; 2) государства среднего уровня развития; 3) развивающиеся государства.

К *первой группе государств* (высокоразвитые государства) относятся Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Федеративная Республика Германия, Франция, Италия, Япония и большинство стран Западной Европы — Швеция, Дания, Голландия и т.д.

Во *вторую группу государств* (государства среднего уровня развития) входит большая часть стран Латинской Америки: Бразилия, Аргентина, Венесуэла, Перу, Чили, а также Турция, Иран, Индия, Пакистан, Филиппины и т.д.

Третью группу государств (развивающиеся государства) составляет большинство стран Тропической Африки, Океании, некоторые страны Азии и Карибского бассейна. Эти государства находятся на

низкой ступени экономического развития и до определенного времени делились на две условные группы: страны социалистической ориентации и страны капиталистической ориентации. После распада Советского Союза и исчезновения социалистического содружества это деление утратило смысл. Большинство стран социалистической ориентации пытаются идти по рыночному пути развития (который до недавнего времени назывался капиталистическим путем развития). К числу развивающихся государств относятся Чад, Гвинея, Мальдивские острова, Тринидад и Тобаго, Вануату, Сан-Томе и Принсипи и т.д. Государств этих очень много.

Существует хорошо нам известная группа государств — страны бывшего социалистического содружества. Эти государства можно отнести либо к государствам с высоким уровнем развития (например, Чехия), либо к государствам со средним уровнем развития (Польша, Словакия), либо к развивающимся странам (Вьетнам, Лаос). Для удобства изучения вопроса выделим отдельную (*четвертую*) группу, которую определим как группу постсоциалистических государств — это страны Восточной Европы, Прибалтики, страны СНГ и страны так называемого реального социализма. К последним можно отнести Корейскую Народно-Демократическую Республику, Китайскую Народную Республику и Кубу.

Рассмотрим наиболее характерный критерий отнесения государства к той или иной группе — уровень социально-экономического развития. Долгое время у нас в стране господствовала точка зрения, что главным критерием прежде всего является уровень развития промышленности, достижения в области науки и техники и т.д. Разумеется, такой подход имеет значение, но все-таки более правильным будет критерий среднегодового дохода на душу населения. Если в стране средний житель имеет, скажем, 40 тыс. дол. дохода в год, то, безусловно, эта страна является страной высокого уровня развития. Если же годовой доход гражданина в стране, например, 8—10 тыс. дол. — это показатель среднего уровня дохода, а когда доход на душу населения составляет несколько сот долларов в год (или менее того) — это страна развивающаяся. Данный критерий — самый надежный, потому что уровень социально-экономического развития измеряется все-таки не количеством, например, выплавленной стали или произведенных тепловозов, а материальным достоянием граждан.

Государства в зависимости от их социально-экономического развития имеют определенные особенности. В данном учебнике будут изучаться прежде всего государства высокоразвитые. Причиной этого является то, что если эти государства добились больших успехов в

сфере экономики, социального распределения общественных богатств, то они, как правило, обладают развитой демократией, высокой техникой права и совершенным уровнем развития конституционных отношений. Следовательно, у них есть чему поучиться.

Государства среднего уровня развития, а также развивающиеся тоже будут рассматриваться в учебнике, но в меньшем объеме.

Классификация государств проводится и по другим критериям.

По формам правления государства делятся на две основные группы — *монархии и республики*. Монархии, как и республики, имеют несколько разновидностей (этим вопросам будут посвящены соответствующие разделы настоящего учебника).

По формам государственного устройства государства классифицируются на унитарные и федеративные.

По политическим режимам страны делятся на государства с демократическим режимом и с недемократическим режимом и др.

Важное значение зарубежная юридическая и политическая наука придает такой классификации, как **классификация государств по партийным системам**: государства с многопартийной системой, двухпартийной системой, однопартийной системой, а также государства без партий (есть и такие).

По признаку вхождения или невхождения в военные, экономические, политические и иные союзы и блоки государства объединяются, например, в блок НАТО, Североатлантический оборонительный союз либо входят в Европейский союз.

Есть страны, которые называют себя *нейтральными*. К их числу относятся Швейцария, Финляндия, Австрия, Мальта. Нейтральные государства — это государства с особым статусом. Есть государства, которые относятся к так называемому Движению неприсоединения. **Движение неприсоединения** — это государства, которые в 1961 г. заявили о своем невхождении в блок НАТО и в блок стран Варшавского Договора. В 1960-е гг. мир был расколот на две группы — Организацию Североатлантического договора НАТО и Организацию Варшавского Договора. Движение неприсоединения заявило о себе, что оно стоит посередине этих групп. У истоков Движения неприсоединения были такие государства, как Югославия (во главе с лидером Иосипом Броз Тито), Индия (во главе с лидером Джавахарлалом Неру), Египет (во главе с президентом Гамаль Абдель Насером). Это Движение официально создано на Белградской конференции в сентябре 1961 г. Сейчас Движение не столь заметно на политической арене, потому что нет противостояния между, казалось бы, вечными противниками — НАТО и Варшавским Договором (последний исчез). Движение неприсоединения утратило почти все своеобразие, но

пока существует, и в настоящее время там насчитывается 120 государств.

В государственно-правовой теории и практике встречаются и иные классификации государств, например государства однопациональные и многонациональные, или государства светские и теократические и прочие вплоть до государств больших, малых, островных, материковых и др.

Единого государственного права для всех стран нет и быть не может. Каждое право имеет как общие черты, так и некие особенные признаки и характеристики. Однако в любом государстве, в любой системе права есть основополагающая отрасль. Эта отрасль, как правило, называется «конституционное право». Специфика конституционного права в правовой системе любой страны определяется прежде всего предметом регулирования. **Предмет регулирования** — это определенная сфера общественных отношений. Достаточно легко представить себе предмет такой отрасли права, как семейное право, потому что это — семейные отношения между супругами, отношения между родителями и детьми. Несложно представить себе предмет земельного права, потому что это отношения, связанные с принадлежностью земли и с правилами ее использования. Однако определение предмета конституционного права вызывает значительные трудности, потому что говоря о предмете конституционного права, предмете правового регулирования данной отрасли, имеются в виду общественные отношения, которые образуют основу, главные устои общества и государства и непосредственно связаны с реализацией государственной власти.

Любое государство в процессе своего функционирования постоянно издает специальные предписания, выполнение которых является обязательным для всех членов общества: их применение обеспечивается специальным аппаратом принуждения, т.е. создает нормы права. В рамках системы права всегда выделяются особо важные, значительные нормы, которые относятся к функционированию государственной машины, государственного механизма. Они и составляют основу конституционного права.

Конституционное право прежде всего закрепляет основы общественного строя, политическую систему общества, экономическую систему, определяет основные параметры социальной структуры; закрепляет основы правового положения личности, партий, союзов, ассоциаций, формы политического режима, государственное устройство и в некоторых странах основы взаимоотношений государств с зависимыми территориями. Это перечень основных институтов конституционного права.

В то же время это перечень основных возможных отношений в рамках конституционного права. Эти отношения являются ведущими, наиболее значительными, поэтому они относятся к так называемым устоям общества и государства.

Конституционное право различается как *отрасль права*, как *наука* и как *учебная дисциплина*. Конституционное право как отрасль права — это совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной власти и в процессе ее реализации. Данное краткое определение конституционного права не раскрывает его специфики.

Если давать более полное определение конституционного права, оно неизбежно включает перечисление основных институтов конституционного права. Полное определение может звучать следующим образом: **конституционное право любой страны** — это основная отрасль права государства, представляющая собой совокупность юридических норм, закрепляющих политическую систему общества, экономическую систему государства, форму правления, форму государственного устройства, правовой статус личности, избирательное право, избирательную систему, политический режим и другие важнейшие институты данного государства.

Нормы конституционного права являются отправными для всех других отраслей права, таких как семейное право, земельное, а также торговое, аграрное, уголовное, налоговое, административное и др. В связи с этим оно занимает ведущее место среди отраслей права. Любое изменение в конституционном праве влечет изменения целого блока норм права.

Конституционное право отличается от других отраслей права не только своим предметом, но и методом воздействия на субъектов. Как и в других отраслях права, в конституционном праве применяется метод запрета — существуют запрещающие нормы. Но чаще всего встречается метод обязывания, т.е. нормы, обязывающие какой-то орган или лицо осуществлять определенные действия, а также метод дозволения, т.е. нормы разрешающие, позволяющие совершать определенные действия. Такой метод наиболее характерен именно для конституционного права.

Отличительной чертой конституционного права является **метод императивно-властного воздействия**. Этот метод не предполагает равенства сторон, а предполагает прямое осуществление власти, поскольку один из субъектов (государство) реализует свою власть, обязывая другие субъекты выполнять ее властные предписания. Безусловно, такие властные отношения не являются единственными

ми в конституционном праве. В процессе осуществления государственной власти возникают и иные общественные отношения, например определенную и значительную роль в государственно-правовой жизни играют политические партии, которые не применяют государственной власти, не применяют императивного воздействия.

Государственная власть реализуется с помощью органов суда. Суд руководствуется нормами уголовного и гражданского права как материального, так и процессуального. В процессе налоговой, финансовой деятельности государства складываются общественные отношения, регулируемые нормами финансового, административного права (определенный, более высокий уровень этих отношений может являться одновременно сферой конституционного права).

Реализация государственной власти — это очень широкая сфера, и не все формы осуществления государственной власти приводят к появлению конституционно-правовых отношений. Такие формы, как принятие законодательства, нормоустанавливающая деятельность правительства, выборы, референдумы и плебесциты, реализация основных прав и свобод, защита этих прав и свобод, конституционный надзор, контроль за местными органами самоуправления — наиболее характерные сферы применения и реализации государственной власти, т.е. реализации конституционного права.

1.2. Общие и особенные черты конституционного права

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ:

конституционное право; принципы конституционного права; институты конституционного права (конституционно-правовые институты); конституционно-правовые нормы; источники конституционного права; элементы конституционного права; судебный прецедент; конституционный обычай; доктринальные элементы и источники права; каноническое или религиозное право; естественное право; международные договоры.

Конституционное право — это очень сложная система права, включающая самые разные структурные части, элементы, подсистемы. Вся эта сложная взаимозависимая и переплетающаяся структура передает сущность конституционного права. К основным эле-

ментам системы конституционного права как отрасли права относятся принципы конституционного права, конституционно-правовые институты и нормы конституционного права. Под **принципами конституционного права** понимаются основополагающие идеи (начала), которые определяют основную суть и характеристику данной отрасли права. Принципы конституционного права в отдельных случаях закреплены в конституциях, в некоторых случаях они являются общечеловеческими принципами, но так или иначе в государстве есть определенный перечень принципов конституционного права, которые составляют ядро системы конституционного права. Самые общие принципы закреплены в конституциях — это народный суверенитет, народное представительство, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, принцип свободы личности, принцип судебной защиты прав и свобод, равноправие граждан и т.д. Данные принципы записаны, как правило, в первых статьях конституции или в тех разделах, которые закрепляют систему органов государства или систему основных прав и свобод.

Институты конституционного права (конституционно-правовые институты) — это определенная совокупность норм, регулирующая сходные, смежные, однородные общественные отношения — отношения, суть которых можно обозначить одним словом, одним общим понятием. Институты конституционного права любой страны можно легко назвать, если обратиться к ее конституции, потому что в большинстве случаев структура конституции есть перечисление важнейших институтов конституционного права. Это институт правового статуса личности, институт гражданства, институт парламента, избирательное право, институт главы государства, конституционный надзор и т.д.

Различают крупные институты и субинституты, которые входят в крупные институты. Например, институт правового статуса личности включает институт гражданства, институт личных прав, политических прав и т.д. Каждый из этих субинститутов играет важную роль, но в свою очередь входит в больший институт.

Конституционно-правовые нормы отличаются своей спецификой. Их структура, как правило, не соответствует классической триаде — гипотеза, диспозиция, санкция, потому что они имеют наиболее обобщенный характер. Очень часто отсутствует гипотеза, санкция, а вся норма представляет собой только диспозицию. Если мы представим такую статью конституции, в которой, к примеру, написано: «Вся власть принадлежит народу», то при всем нашем желании, мы не вычленим здесь классической трехзвенной системы. Но свое-

образе норм конституционного права не означает, что это не нормы, а особые неправоновые конструкции. Особенностью конституционного права является то, что санкция, как правило, перенесена в другую отрасль права, и ответственность за нарушение норм конституционного права, безусловно, присутствует. Наиболее обобщенный, широкий характер этих норм, которые регулируют очень важные, значительные общественные отношения, и придает им такую своеобразную и специфическую форму. Конституционно-правовые нормы имеют наиболее высокую степень правовой абстракции.

Конституционно-правовые нормы можно разделить на несколько групп:

- по основаниям — на нормы материального и процессуального конституционного права (процессуальных норм не так уж много, но они есть, например, в сфере избирательного права);
- функциональной направленности — на регулятивные и охранительные;
- способу воздействия на субъекты права — на нормы правомочные и запрещающие.

Есть и другие критерии классификации этих норм: нормы постоянные, временные и т.д.

В большинстве учебников конституционного права под **источниками конституционного права** понимаются писанные и неписанные нормы, которые регулируют конституционно-правовые отношения. Однако существует большое разнообразие мнений по поводу определения понятия «источник права». Не останавливаясь подробно на вариантах мнений, отметим, что источники конституционного права делят на *источники материальные и юридические, источники естественного и позитивного права*.

Источник права сначала понимали как способ признания права. Источники конституционного права называют объективными причинами возникновения конституционного права, а также носителями права, формой права и т.д.

В английском праве термином «источник права» обозначают:

- конкретный документ (например, акт парламента, решение суда и т.д.);
- формальный источник права — орган власти, который принимает решения (правительство, суд);
- исторический источник права (например, общее право, римское право).

Из вышесказанного следует, что понятие «источник права» — это многозначное понятие как в отечественной литературе, так и в зарубежной. Понимая сложность задачи, все же попытаемся сформули-

ровать понятие «источник конституционного права». Это понятие не может (и не должно) включать слишком много значений и, прежде всего, не следует объединять действующее конституционное право с правом, которое предшествовало ему или могло предшествовать.

Исходя из семантики слова «источник» (родник), полагаем, что источники права — это не причина, не способ признания, не форма и т.д., а отправная точка, первоначало норм права. Это явление материального или идеального мира, которое, впервые появившись, постепенно становится правилом, образцом, нормой. Источник права — это нечто имеющее побудительное значение, стимул, первоначальный эффект. Источник права действует не прямо, а опосредованно, поэтому к источникам права следует относить:

- материальные и социальные условия жизни;
- различные теории и учения о государстве и праве;
- религиозные нормы;
- мораль и другие явления, порождаемые жизнью общества.

Говоря о таком понимании источников права, можно выделять исторические источники, писанные и неписанные, юридические и фактические, но это как бы вторичные признаки вышеназванных (основных) источников, скорее, это их характеристики.

Рассмотрим понятие, под которым мы привыкли понимать источники конституционного (и любого другого) права. Для этого введем другой вполне очевидный термин — «элементы права».

При таком подходе *источник конституционного права* — это то, что порождает элементы (или составные части) действующего конституционного права. Источник не действует прямо, а влияет или когда-то влиял на работающее право.

На основе данного подхода рассмотрим некоторые **элементы конституционного права**.

I. Законы и иные важнейшие государственно-правовые акты, которые включают:

- конституции;
- конституционные законы;
- органические законы;
- акты исполнительной власти, имеющие силу закона (прежде всего, делегированное законодательство);
- обычные законы;
- парламентские уставы и регламенты.

II. Судебный прецедент, регулирующий конституционно-правовые отношения. (Это могут быть решения обычных, конституционных и международных судов.)

III. Конституционный обычай.

IV. Доктринальные элементы и источники права.

V. Акты чрезвычайных органов власти.

VI. Религиозное право (мусульманское право, иудейское право, индусское право), каноническое право.

VII. Естественное право.

VIII. Международные договоры.

IX. Акты толкования конституционных норм и законов.

X. Политические декларации и совместные постановления руководства правящих партий и парламентов.

Рассмотрим названные элементы конституционного права подробнее.

I. Законы и иные важнейшие государственно-правовые акты. Этот элемент включает шесть разновидностей законов.

1. *Конституция*. Основной Закон, который имеет особую форму, содержание. Это основной источник конституционного права, заслуживающий тщательного изучения в силу своего особого значения. Ему будет посвящена отдельная глава учебника.

2. *Конституционные законы*. Имеют две разновидности: 1) законы, которые вносят изменения в текст конституции либо существенно дополняют его, изменяя какие-то сложившиеся отношения. Принятие этой группы конституционных законов возможно, но не обязательно, т.е. принятие их в конституции предусмотрено в абстрактной форме: они могут быть, но их может и не быть, они принимаются только тогда, когда возникает осознание их необходимости, т.е. возникает потребность изменения каких-то очень существенных общественных отношений. Классическим примером этих конституционных законов являются так называемые *поправки* к американской конституции. Их, как известно, 27, и каждая из них — это существенное дополнение текста американской конституции, общественных отношений, урегулированных ею, либо закрепление необходимых изменений в сфере особо важных общественных отношений: 2) группа законов, которые составляют так называемую *неписаную конституцию*, т.е. формально это обычные законы, но в силу своей важности они выполняют функцию конституции. Это, например, Хабеас Корпус Акт (Habeas Corpus Act, 1679), Магна Карта (Magna Carta, 1215), Закон о Парламенте, т.е. законы, входящие в качестве статутного права в неписаную британскую конституцию. Из таких законов складывается Конституция Израиля, из трех конституционных законов состоит Конституция Швеции. Для принятия обычного закона необходимо простое число голосов членов

парламента, для принятия конституционного закона, как правило, — квалифицированное большинство голосов членов парламента — 2/3, 3/4, 4/5, т.е. всегда больше половины. Более того, при принятии конституционного закона, если инициатива исходила от парламента, обычно недостаточно голосов квалифицированного большинства членов парламента, и этот закон еще выносится, например, на утверждение посредством референдума.

В федеративных государствах конституционные законы, которые изменяют федеральную конституцию, обычно должны быть одобрены большинством субъектов федерации. Например, для того чтобы была внесена поправка в конституцию США, необходимо одобрение не менее 38 штатов. Такой порядок объясняет то обстоятельство, что за 200 с лишним лет существования американской конституции в нее было внесено только 27 поправок.

3. *Органические законы.* Это особый источник, который имеет специфические черты. Принятие органических законов прямо предусмотрено в конституции. В отличие от конституционных законов суть органических законов в том, что они дополняют конституцию, не изменяя ее основных принципов, не затрагивая ее глубинной сущности. Возможность принятия конституционных законов обычно предусматривается в гипотетической форме — это, скорее, абстрактная возможность, которая может быть и не реализована, а органические законы — это всегда неотъемлемая часть системы права любого государства.

Органические законы принимаются простым большинством голосов членов парламента, потому что они не вносят изменения в конституцию. Но все-таки эти законы всегда занимают особое место. Важная роль и суть органического закона в том, что он, как правило, регулирует целый правовой институт. Например, органическими законами являются законы о выборах, законы о гражданстве. В силу этой важности для принятия органического закона очень часто требуются дополнительные процедуры. Например, во Франции, чтобы органический закон вступил в силу, требуется согласие особого органа — Конституционного совета, который рассматривает предложения об органическом законе еще до голосования. Если он вынесет решение, что органический закон противоречит конституции, то он даже не будет поставлен на голосование.

4. *Акты исполнительной власти.* Имеют силу закона (прежде всего, делегированное законодательство), формально не называются законами, а всегда имеют какое-то особое название, по которому их можно отличить от других актов. Например, они могут называться

ордонансом (во Франции), декретом, прокламацией. Принимаются они либо главой государства (президентом, монархом), либо правительством, либо главой правительства и даже иногда отдельным министром. Это акты исполнительной власти, но в данном случае они регулируют очень важные вопросы, которые относятся, как правило, к сфере законодательного регулирования. Примером может служить указ президента Индии о национализации некоторых банков, или акт правительства Нигерии, который упразднил федеративное устройство государства (1966), а затем этот же орган правительства восстановил и реорганизовал федерацию (1966–1976).

5. *Обычные законы.* Регулируют отдельные вопросы государственной или общественной жизни. Как правило, обычных законов принимается много, и далеко не все могут быть источниками конституционного права. К числу таких законов (источников конституционного права) можно отнести закон Федеративной Республики Германии 1965 г. о порядке изменения территорий земель; или, например, закон Франции о предоставлении избирательного права гражданам, достигшим 18 лет (1974).

6. *Парламентские уставы и регламенты.* Некоторыми авторами не относятся к числу законов, но вопрос это спорный. Парламентские уставы и регламенты — это законы, потому что они регулируют очень важную сферу конституционно-правовой жизни, определяют внутреннюю структуру парламента и порядок их работы. Они фактически определяют законодательный процесс, принимаются палатами парламента и имеют силу весь срок действия парламента.

II. Судебный прецедент. Судебный прецедент или решения судов, имеющие характер закона, делятся на два вида — решения общих судов и решения специальных судов. Судебный прецедент характерен для стран с англосаксонской системой права, прежде всего, это Великобритания, Соединенные Штаты Америки, а также бывшие колонии или доминионы Великобритании: Индия, Новая Зеландия, Австралия и другие страны. **Судебный прецедент** — это решение суда, которое служит основанием для применения при рассмотрении другими судами аналогичных дел или вообще имеет характер общеобязательной нормы. В Великобритании судебные прецеденты являются равноправным источником права и определяют ряд прав британских подданных, полномочия монарха (так называемые прерогативы короны) и т.д. В США и Индии особое значение имеют решения верховных судов по толкованию конституции. В некоторых странах общие суды не имеют права давать какие-то обязательные толкования конституции или законов, там источниками права могут быть лишь

решения специальных, конституционных, судов либо органов, выполняющих функции конституционного суда. Например, право на проведение митингов, шествий и демонстраций в Великобритании не имеет законодательного закрепления, но в начале XIX в. решение одного из судей по конкретному делу послужило как бы нормой для закрепления правил проведения шествий, митингов и демонстраций в Великобритании.

III. Конституционный обычай. **Конституционный обычай** (другие названия этого элемента — «конституционное соглашение», «конвенционные нормы») — это правило поведения, которое сложилось исторически, это традиция, которая поддерживается государством. Различных обычаев существует много. Есть обычаи бытовые, религиозные, национальные. Конституционный обычай — это обычай, который выгоден государству, и государство его поддерживает, по каким-то причинам не перенося его в писаное право. Конституционные и вообще правовые обычаи, как правило, носят не политический, а церемониальный, обрядовый характер. Особенно много их в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии. Например, по обычаю лорд-канцлер (глава палаты лордов) сидит на так называемом мешке с шерстью; при открытии британского парламента посланник из палаты лордов при подходе к палате общин трижды стучит — это означает, что он как бы просит принять посланника от королевы; члены британского парламента голосуют не путем поднятия рук, а проходя в специальные двери и т.д. Но кроме таких, как бы второстепенных, обычаев есть и существенные, затрагивающие основные институты государства.

Например, конституционным обычаем является британский обычай, что премьер-министром Великобритании становится лидер партии, победившей на выборах в палату общин. Как ни странно, это нигде не записано, такой порядок в качестве обычая существует уже несколько сот лет. Конституционные обычаи сохраняются, потому что они придают государственным органам и их действиям особый ореол власти. Традиционные, внешне простые, повторяющиеся и, в общем-то, ритуальные действия приобретают особое значение — на простых граждан это оказывает определенное психологическое воздействие, заставляет по иному и с большим уважением относиться к государственной власти.

IV. Доктринальные элементы и источники права. **Доктринальные элементы** (если применяются в действующем праве) и **источники права** (если остались в истории) — это, как и конституционные обычаи и прецеденты, сфера англосаксонского права. Это группа, представляющая собой труды видных ученых, государ-

ствоведов, или, точнее говоря, извлечения из этих трудов, которые используются в тех случаях, когда не хватает норм права, существует какой-то правовой пробел. Тогда суды применяют для усиления своих аргументов работы таких видных ученых, как У. Блэкстон, Т. Мэй, У. Беджгот. Американцы в некоторых случаях используют работы так называемых отцов-основателей, авторов американской конституции — Дж. Медисона, Т. Джефферсона, А. Гамильтона, Д. Джея. Сложился такой порядок, что работы живущих авторов в качестве источников не привлекаются, очевидно, потому что эти авторы могут передумать, пересмотреть свои взгляды и, может быть, начать оспаривать свою собственную точку зрения. Используются уже устоявшиеся позиции, труды, которые были проверены временем.

V. Акты чрезвычайных органов власти. Акты чрезвычайных органов власти — нестандартный элемент, потому что он появляется в чрезвычайной ситуации (военные действия, стихийные бедствия), но чаще всего эти акты появляются в результате военных переворотов, революций и т.д. В общем-то, нормальная теория конституционного права как бы не должна была признавать такие акты, но в XX в., особенно в странах Африки, Азии, Латинской Америки, они были, к сожалению, даже очень частыми. Пришедшая к власти какая-то группа военных или иная группа, называющая себя временным правительством, временным комитетом и т.д., принимает настолько важные законы, что они определяют всю жизнь данного государства. Поэтому какое бы негативное отношение ни было к способу принятия этих актов — это реальный акт существенного, конституционно-правового значения, и их следует также внести в источники.

Например, в Эфиопии в 1974 г. координационный комитет вооруженных сил низложил императора Хайле Селассие I, а затем через год после его насильственной смерти провозгласил республику. Установленная таким образом республика в течение многих лет управлялась этим «временным» комитетом.

VI. **Религиозное право** (мусульманское право, иудейское право, индуское право). Данный элемент — довольно редкий и применяется далеко не во всех странах, но, как минимум, три группы религиозного права в мире существуют: мусульманское право, иудейское право, которое применяется в Израиле, и индуское право.

Мусульманское право — наиболее разработанная отрасль религиозного права, потому что включает практически столько же частей и групп, сколько включает светское право. Первая составная часть му-

мусульманского права — шариат. *Шариат* — нормы, заключенные в Коране, т.е. боговдохновенное право. С точки зрения формы это писаное право. Суры Корана регулируют отношения между человеком и Богом, между людьми, между людьми и государством. Последняя часть шариата — безусловно, сфера конституционного или государственного права. По мнению мусульманских ученых, теологов и правоведов, в сурах изложена воля Аллаха, с помощью сур он руководит обществом. Вторая часть мусульманского права — сунна. *Сунна* — предание о поступках пророка Мухаммада, записанное после его смерти, это так называемая исламская традиция. Данных преданий записано несколько тысяч. Они используются при рассмотрении конкретных дел или при толковании конкретных казусов. Третья группа мусульманского права — иджма. *Иджма* — общее мнение теологов, которое включает в себя акты первых четырех праведных халифов, принятых после консультации с теологами. Иджма — изменяемый источник права, потому что мнение теологов может меняться. Четвертая группа мусульманского права — *фикх* — правовая доктрина, т.е. наука о праве. Частью мусульманского права является *кияс* — умозаключение по аналогии, правовой прецедент. Последняя часть мусульманского права называется фетва. *Фетва* — решение, сконструированное на основании разрешения конкретных дел. Фетвы принимаются авторитетными лидерами в исламе и являются для остальных мусульман обязательными. Наиболее известная фетва была вынесена знаменитым имамом Хомейни, иранским духовным лидером, и касается она писателя Салмана Рушди, который написал книгу «Сатанинские стихи», задевавшую какие-то важные религиозные струны. Фетвой Хомейни назначил Салману Рушди наказание за «богохульство» — смертную казнь. Однако эта фетва не была исполнена и писатель-вольнодумец остался жив.

Во многих странах в конституциях, т.е. в светских документах, шариат объявляется источником законодательства. Это касается конституции Пакистана (1973), Ирана (1979) и т.д. Некоторые страны свой исламский характер подчеркивают даже названием государства — Исламская Республика Пакистан, Исламская Республика Иран, Исламская Республика Коморские Острова и др.

В Индии религиозные нормы применяются судьями при разрешении некоторых споров на низовом уровне (например, на уровне мирового судьи). Эти нормы регулируют правила землепользования, некоторые семейные отношения и т.д.

Важное значение играют религиозные нормы в Израиле. В Декларации о создании государства Израиль (1948) сказано, что госу-

дарство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира, понимаемых согласно учениям пророков Израиля. И хотя эта Декларация не считается конституцией, в заключениях Верховного суда Израиля неоднократно говорилось, что ее правовое значение в том, чтобы нормативные акты издавались в соответствии с декларацией. Учения о пророках, которых упоминает Декларация, — это религиозные нормы, записанные в священных книгах иудейской религии — Торе (пятикнижии), Талмуде и др.

Каноническое право в некоторых странах существует, но в основном оно касается служителей культа (священников разных конфессий) и, как правило, на граждан не распространяется.

VII. Естественное право. **Естественное право** включается в систему источников конституционного права далеко не всеми авторами, но отказаться от этого источника невозможно, хотя бы потому, что в некоторых зарубежных конституциях на него имеются ссылки. Например, в Конституции ФРГ в ст. 1 говорится о неприкосновенных и неотчуждаемых правах человека.

Естественное право понимается в странах мира (которые ссылаются на него) как присущие человеку абсолютные нормы поведения, которые можно вывести из неизменности человеческой природы. Это наиболее важные права, свободы, касающиеся каждого человека. Считается, что ссылку на естественное право впервые применили американцы в своей Декларации о независимости от 4 июля 1776 г., которая была принята 13 штатами при провозглашении независимости США. В этой Декларации говорится о том, что ее создатели считают самоочевидными истины: все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами, к числу которых относятся право на жизнь, свободу и стремление к счастью.

VIII. Международный договор. **Международные договоры** — это важнейшие акты, такие как, например, Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г. и др. Международные договоры, с одной стороны, — это источники международного права, а с другой (поскольку большинство современных конституций закрепляет положение о том, что международное право имеет приоритет перед правом внутригосударственным) — средство, заставляющее учитывать международные договоры в качестве нормального, авторитетного источника конституционного права. Более того, международные договоры или приравниваются к внутригосударственному праву, или трансформируются во внутри-

государственное право (например, путем ратификации) и применяются наравне с ним. В связи с тем, что международные договоры — это сфера самостоятельной правовой науки, в настоящей книге подробно говорить об этом не будет.

IX. Акты толкования конституционных норм и законов. Акты толкования конституционных норм и законов — не совсем судебный прецедент, потому что толкование может производиться судом, а может производиться и главой государства, который разъясняет принятый им закон, либо даже парламентом, т.е. толкование это не самостоятельный акт, но акт, определяющий правоприменение, а иногда даже изменяющий суть каких-то норм. Отдельные научные работы вносят такие акты в круг источников конституционного права, и для этого есть достаточно оснований.

X. Политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов. В недавнем прошлом политические декларации и совместные постановления руководства правящих партий и парламентов были характерны для советского государства, например совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета Министров или совместные постановления ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета. В настоящее время у нас таких актов нет, но для ряда развивающихся государств (например, стран Африки, КНДР, Кубы, КНР) такие своеобразные акты до сих пор характерны. Они могут регулировать очень важные отношения и поэтому, безусловно, входят в число конституционных источников (источников конституционного права).

1.3. Конституционно-правовые отношения

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ:

общественные отношения; сущность конституционно-правовых отношений; субъекты конституционного права; правовая собственность и дееспособность; объекты конституционного права; юридические факты; науки конституционного права.

Общественные отношения, урегулированные нормами права, называются правовыми отношениями или правоотношениями. Правоотношения делятся по отраслям права: уголовно-правовые отношения (общественные отношения, урегулированные нормами уголовного права), гражданско-правовые отношения, семейные правоотно-

шения и т.д. Предметом правового регулирования конституционного права также являются определенные группы общественных отношений. Конституционно-правовые отношения имеют свои отличия от гражданско-правовых, уголовно-правовых, семейно-правовых отношений. Главной их особенностью является тот факт, что это общественные отношения в сфере реализации государственной власти. Государственная власть реализует свои функции в самых различных сферах: государство направляет экономическую жизнь страны, регулирует внешнюю политику, как правило, выполняет важные социальные задачи, осуществляет охрану общественного порядка, так или иначе участвует в культурных процессах и т.д. Далеко не все сферы реализации государственной власти относятся к сфере конституционного права (например, к ней не относится сфера уголовно-правового принуждения). К числу форм осуществления государственной власти, которые безусловно и неоспоримо являются сферой конституционно-правовой, причисляются наиболее известные институты конституционного права: законодательная деятельность, осуществление правительственной власти, образование и регулирование деятельности иных государственных органов, например органов местного самоуправления, регулирование деятельности органов правосудия, регулирование образования органов власти путем выборов, регулирование форм непосредственной демократии — референдумов, плебисцитов, т.е. такая сфера, которая не относится ни к одной другой отрасли права, а вся поглощается конституционным правом. Это, прежде всего, сфера политической жизни, урегулированной нормами права.

Если максимально кратко сформулировать, в чем **сущность конституционно-правовых отношений**, то можно сказать следующее: ими является та часть общественно-политических отношений, которые возникают, изменяются, прекращаются в результате действия норм конституционного права.

Для того чтобы конституционно-правовые отношения могли возникнуть, недостаточно наличия только норм права (конституции, конституционных законов и других источников), необходимо наличие *субъекта* конституционно-правовых отношений, *объекта* конституционно-правовых отношений, необходимо *основание* возникновения конституционно-правовых отношений, т.е. элементами конституционно-правовых отношений являются субъекты, объекты и то, что в праве называется «*юридические факты*».

Субъекты конституционного права — это лица, либо органы, либо общественные формирования, между которыми возникают консти-

туционно-правовые отношения. Иначе говоря, это стороны, между которыми данные отношения происходят. В отличие от других отраслей права (скажем, от гражданского права) конституционно-правовые отношения никогда не могут возникнуть между двумя гражданами — физическими лицами. Наиболее характерной чертой конституционного права является то обстоятельство, что практически всегда одним из субъектов выступает либо само государство либо государство в виде какого-нибудь органа или должностного лица. В связи с этим конституционное право может называться и очень часто называется государственным правом.

Классификация субъектов конституционного права в науке — вопрос достаточно неоднозначный. Есть много вариантов классификации субъектов конституционного права. Не останавливаясь подробно на всех, предлагаем следующую *классификацию субъектов конституционно-правовых отношений*:

- государство и его органы, т.е. парламент, глава государства, глава правительства или правительство как коллегиальный орган, парламентские комиссии и другие государственные органы, обладающие властными полномочиями;

- народ, нация или избирательный корпус. Эти три понятия как субъекты могут применяться отдельно, потому что понятие «народ» употребляется в географическом смысле (не политическом); понятие «нация» может быть применено в этническом смысле; «избирательный корпус» — специфический термин, обозначающий избирателей. Применяя три определения вместе, мы имеем в виду одно и то же — «правоспособные и дееспособные граждане каждого государства, которые принимают активное участие в политической жизни», т.е. это субъект, без которого не может существовать государство, субъект конституционного права, который обслуживается государством в демократическом обществе;

- политические партии. Политические партии в современном мире — это такой элемент, без которого невозможно существование государства. Безусловно, в качестве субъекта следует назвать и такое общественное формирование, как общественная организация. На Западе эти общественные формирования чаще всего называются «союз» и «ассоциация», т.е. это не политические в чистом виде организации, а организации, которые принимают участие в политической жизни: союзы предпринимателей, профессиональные союзы и т.д.;

- территориальные образования, такие как составные части федеративного государства, субъекты федерации, например штаты в США,

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Тема 1. Предмет, сущность, источники и система конституционного права зарубежных стран	4
1.1. Сущность конституционного права зарубежных стран	4
1.2. Общие и особенные черты конституционного права.	9
1.3. Конституционно-правовые отношения	20
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>27</i>
Тема 2. Понятие и основы конституционного строя общества и государства ...	28
2.1. Основы конституционного строя	28
2.2. Политическая система.	31
Социальная структура общества.	36
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>39</i>
Тема 3. Государство — основной элемент политической системы и конституционно-правовой институт	40
3.1. Государство — основной элемент политической системы	40
Парламент (Конгресс)	46
Президент	46
Суды.	47
3.2. Основные функции государства	47
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>49</i>
Тема 4. Политические партии и партийные системы зарубежных стран	51
4.1. Политические партии	51
4.2. Партийные системы.	61
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>64</i>
Тема 5. Зарубежные союзы и ассоциации как элемент политической системы ...	65
5.1. Союзы и ассоциации зарубежных стран.	65
5.2. Профессиональные союзы, религиозные организации.	73
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>80</i>
Тема 6. Современные зарубежные конституции. Основы теории	81
6.1. Зарубежные конституции	81
Классификация конституций	87
6.2. Конституционное регулирование	99
6.2.1. Структура конституции	106
6.2.2. Язык и стиль конституций.	111
6.3. Принятие и способы изменения зарубежных конституций	112
Отмена конституции.	117

6.4. Конституционный контроль и надзор за рубежом	118
<i>Контрольные вопросы</i>	127

Тема 7. Конституционно-правовой статус личности в ведущих государствах мира	129
--	-----

7.1. Права и обязанности человека и гражданина	129
7.2. Институт гражданства	137
7.3. Статус иностранцев	147
7.4. Классификация прав и свобод	150
<i>Контрольные вопросы</i>	163

Тема 8. Монархическая и республиканская формы правления и их разновидности	164
---	-----

8.1. Формы государства	164
Понятие «политический режим» и понятие «государственный режим» . . .	165
8.2. Монархическая и республиканская формы правления и их разновидности	169
Политический режим — понятие и формы.	182
<i>Контрольные вопросы</i>	188

Тема 9. Территориально-политическое устройство и органы публичной власти	189
---	-----

9.1. Государственное устройство зарубежных стран	189
Унитарное государство	191
9.2. Зарубежная федерация и зарубежная конфедерация	193
9.2.1. Автономия	206
9.2.2. Зависимые территории	211
<i>Контрольные вопросы</i>	212

Тема 10. Избирательное право. Референдумы и плебисциты	213
---	-----

10.1. Избирательное право и его реализация	213
10.1.1. Источники (элементы) избирательного права	217
10.1.2. Понятие и виды выборов	220
10.1.3. Принципы избирательного права	227
10.1.4. Избирательные цензы	231
10.1.5. Организация и проведение выборов (избирательный процесс) . . .	236
10.1.6. Правовое регулирование избирательной кампании	246
10.1.7. Финансирование выборов	247
10.1.8. Процедуры голосования	250
10.1.9. Избирательное мошенничество	252
10.2. Мажоритарная система	253
10.3. Пропорциональная и смешанная избирательные системы	257
Референдумы и плебисциты	264
<i>Контрольные вопросы</i>	273

Тема 11. Законодательная власть. Зарубежный парламент	275
11.1. Основные функции зарубежных парламентов	275
11.1.1. Формирование парламентов	284
11.1.2. Структура парламентов и организация палат	287
11.1.3. Комитеты (комиссии) парламентов и палат	294
11.1.4. Партийные фракции	300
11.1.5. Полномочия парламента. Парламентский контроль	304
11.1.6. Финансовые права и полномочия парламентов	306
11.1.7. Полномочия в области внешней политики	306
11.1.8. Судебные функции	309
11.1.9. Делегирование полномочий парламентом	311
11.2. Законодательный процесс за рубежом	315
11.2.1. Законодательный процесс, или законодательная процедура	317
11.2.2. Круг субъектов законодательной инициативы	319
11.2.3. Правовой статус депутата	327
11.2.4. Права депутата	328
11.3. Парламентский контроль за рубежом	334
Обсуждение основных направлений деятельности правительства	334
<i>Контрольные вопросы</i>	338
Тема 12. Глава государства за рубежом	339
12.1. Институт главы государства	339
12.2. Глава государства в системе высших органов государства ведущих стран мира	340
12.2.1. Полномочия главы государства	348
12.2.2. Глава государства — монарх	358
12.3. Институт президента	364
<i>Контрольные вопросы</i>	370
Тема 13. Правительство. Исполнительная власть за рубежом	372
13.1. Формирование правительства в зарубежных странах	372
13.1.1. Виды правительств	374
13.1.2. Порядок образования (формирования) правительства	377
13.2. Правительство — одна из ветвей власти	383
13.2.1. Глава правительства	386
13.2.2. Порядок деятельности правительства	389
13.2.3. Нормативные акты правительства	392
13.3. Полномочия правительства ведущих стран мира	393
<i>Контрольные вопросы</i>	400
Тема 14. Суд. Судебная власть за рубежом	401
14.1. Суды различных инстанций	401
Понятие суда и судебной власти. Место и роль суда в государственном механизме	402
14.2. Судебные системы	406

14.2.1. Специальные суды	411
14.2.2. Негосударственные суды	415
<i>Контрольные вопросы</i>	416
Тема 15. Местное самоуправление и управление за рубежом.	418
15.1. Формирование зарубежного местного управления и самоуправления. . .	418
15.1.1. Основные черты административно-территориального деления. . .	421
15.1.2. Структура и формы органов местного самоуправления.	424
15.2. Функционирование местного управления и самоуправления за рубежом	426
15.2.1. Отношения местных органов с центральной властью	430
15.2.2. Местные исполнительные органы	432
<i>Контрольные вопросы</i>	433
Тема 16. Силовые структуры	434
16.1. Армия	434
16.2. Полиция	439
16.3. Разведка. Контрразведка (органы государственной безопасности). . .	447
<i>Контрольные вопросы</i>	455
Тема 17. Из истории зарубежного государствоведения.	456
17.1. Государствоведение	456
17.2. Направления и школы	457
<i>Контрольные вопросы</i>	464
Используемая литература.	465

Учебное издание

Чудаков Михаил Филиппович

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебник

Редактор *Т.С. Житкевич*

Художественный редактор *В.А. Ярошевич*

Технический редактор *Н.А. Лебедевич*

Корректоры *Т.В. Кульнис, О.И. Голденкова, Т.К. Хваль*

Компьютерная верстка *Н.В. Шабуня*

Подписано в печать 27.11.2018. Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура «NewtonС». Офсетная печать. Усл. печ. л. 27,9. Уч.-изд. л. 32,8. Тираж 300 экз. Заказ 4117.

Республиканское унитарное предприятие «Издательство «Вышэйшая школа»». Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/3 от 08.07.2013. Пр. Победителей, 11, 220004, Минск. e-mail: market@vshph.com <http://vshph.com>

Открытое акционерное общество «Типография «Победа»». Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий № 2/38 от 29.01.2014. Ул. Тавлая, 11, 222310, Молодечно.