Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева

Конституционное право зарубежных стран

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

3-е издание, исправленное и дополненное

*Допущено УМО
по юридическому образованию вузов
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки
030501 (021100) «Юриспруденция»*

МОСКВА • ЮРАЙТ • 2011

УДК 34
ББК 67.400я73
К63

***Авторский коллектив*:**

Комкова Г. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского (гл. 4, 5, 6, 8, 11, 13 (совместно с О. В. Афанасьевой), 14 (совместно с О. В. Афанасьевой), 15 (совместно с Е. В. Колесниковым), 18, глоссарий по конституционному праву зарубежных стран);

Колесников Е. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права (предисловие, гл. 1, 2, 9, 10, 12 (совместно с О. В. Афанасьевой), 15 (совместно с Г. Н. Комковой), 16, 19, 20, 22;

Афанасьева О. В., кандидат политических наук, доцент, ведущий эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления (гл. 3, 7, 12 (совместно с Е. В. Колесниковым), 13 (совместно с Г. Н. Комковой), 14 (совместно с Г. Н. Комковой), 17, 21.

***Рецензенты*:**

Алиев Т. Т., доктор юридических наук, профессор (г. Саратов);
*Несмеянова С. Э., д*октор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург).

Комкова, Г. Н.

К63 Конституционное право зарубежных стран : учебник для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. — 409 с. — Серия : Бакалавр.

ISBN 978-5-9916-1298-2 (Издательство Юрайт)
ISBN 978-5-9692-1189-6 (ИД Юрайт)

Учебник представляет собой обобщенное изложение основных тем по курсу «Конституционное право зарубежных стран». В нем рассматриваются как общетеоретические вопросы конституционного права, так и основы конституционного права отдельных государств: Великобритании, Германии, Италии, Канады, Китая, Польши, США, Франции, Швейцарии, Японии. Глоссарий, составленный из основных терминов и понятий курса, поможет уяснить основные категории науки конституционного права.

Содержание учебника соответствует государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования и методическим требованиям, предъявляемым к учебным изданиям.

Учебник рекомендован к опубликованию Ученым советом юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

Для студентов вузов, обучающихся по направлениям и специальностям 030501 (021100) «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», 030900 «Юриспруденция», а также для аспирантов и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля и иных учебных заведений, в которых изучается зарубежное конституционное право.

УДК 34
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-9916-1298-2
(Издательство Юрайт)
ISBN 978-5-9692-1189-6
(ИД Юрайт)

© Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Афанасьева О. В., 2010
© Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Афанасьева О. В., 2011, с изменениями
© ООО «ИД Юрайт», 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современная наука конституционного права исключает применявшийся в прошлом идеологический подход в делении государств на буржуазные и социалистические, на развивающиеся с капиталистической ориентацией и развивающиеся с социалистической ориентацией. Это во многом определяло содержание ранее существовавшего учебного курса государственного права буржуазных и развивающихся стран и негативно сказывалось на его качестве. Сейчас в науке конституционного права должны занять достойное место компаративистские (сравнительные) исследования, на что студентам всех форм обучения следует обратить внимание.

Учитывая, что в настоящее время в мире существует около 200 суверенных государств, абсолютное большинство которых имеет свою конституцию, целесообразно при изучении данного курса произвести группировку конституций (а также государств) по различным критериям.

Изучение курса предполагает освоение основных категорий, понятий и терминов современного государствоведения, знание сущности и особенностей конституций отдельных стран (год и порядок принятия, структура, система органов государственной власти, основные права и свободы граждан, порядок принятия и изменения конституционных норм). Глоссарий, составленный из основных терминов и понятий курса, поможет уяснить основные категории науки конституционного права.

После каждой темы приводится перечень литературы, к которой целесообразно обратиться за дополнительными сведениями. Предлагаются несколько источников, чтобы студент имел выбор и смог сравнить разные издания. Подобранная по тематическому принципу рекомендованная литература может быть использована не только при подготовке к зачетам и экзаменам, но и при написании рефератов, курсовых и дипломных работ.

Авторы выражают благодарность докторам юридических наук, профессорам Алиеву Тиграну Тиграновичу и Несмеяновой Светлане Эдуардовне и за рецензирование, и за помощь в подготовке данной рукописи к опубликованию.

Глава 1
ПОНЯТИЕ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1.1. Понятие конституционного права зарубежных стран

Конституционное право можно рассматривать как науку и учебную дисциплину.

Конституционное право зарубежных стран имеет политико-правовое значение *как наука*, позволяющая изучить определенный уровень общественных отношений в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизни общества конкретного государства. Особое место здесь занимают отношения, связанные с участием граждан в осуществлении публичной власти. Данная наука *системно* изучает важнейшие политические отношения и институты, выраженные преимущественно в конституционно-правовой форме. Именно этим характеризуется в первую очередь предмет конституционного права зарубежных стран.

Национальное конституционное право представляет собой упорядоченную совокупность правовых норм, содержащихся в конституциях, законах, других источниках права и регулирующих определенную категорию общественных отношений (главным образом, устройство государства и организацию государственной власти, порядок его отношений с институтами гражданского общества, а также правовое положение личности). Это *ведущая отрасль права*, определяющая основы других отраслей права конкретного государства.

Для советской высшей школы было характерным изучение не одного, а двух предметов иностранного государственного права — государственного права буржуазных го-

сударств, включая государственное право развивающихся стран, и государственного права социалистических государств. Это обусловливалось идеологическими причинами и приводило к повышенной идеологизации и политизации юридического образования и правоведения.

В настоящее время в мире существует более 200 государств, каждое из которых имеет свою национальную правовую систему, отражающую социально-экономические, политические, культурные особенности данной страны. По уровню социально-экономического развития принято различать:

- высокоразвитые страны Запада (к этой же группе относятся Япония и Республика Корея);
- государства среднеразвитого капитализма (Португалия, Греция, Турция, Мальта, Израиль и др.);
- бывшие социалистические страны (Албания, Венгрия, Чехия, Словакия, Польша, Болгария, Румыния, Хорватия, Македония и др.);
- развивающиеся страны, большинство из которых были колониями или зависимыми территориями европейских колониальных держав (Алжир, Египет, Кения, Индия, Пакистан, Конго и др.);
- государства, продолжающие идти по социалистическому пути развития (КНР, Вьетнам, Лаос, КНДР, Куба).

При изучении данного курса особое значение имеет анализ конституционно-правового и политического развития высокоразвитых стран Запада.

Понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает, что существует особая отрасль права. При употреблении данного термина речь идет об ответвлении от *единой науки конституционного права*, о сравнительном изучении конституционного права различных государств, а также *об учебной дисциплине*. В любой системе национального права имеется свое конституционное право как совокупность специфических правовых норм, действующих на территории государства. Данная ведущая отрасль права может существовать только в одном конкретном государстве.

Конституционное право зарубежных стран как учебную дисциплину принято делить на *Общую часть*, призванную обеспечить целостное представление о понятиях, принципах социально-экономического, политического и территориального устройства государств, основах теории конституции,

институтах конституционного права, и *Особенную часть*, содержащую анализ опыта конституционного (государственного) права отдельных государств с учетом многообразия форм политического устройства и специфики законодательства. Можно утверждать, что в Общей части обобщенно изучаются государственно-правовые институты, а в Особенной — основы конституционного права конкретного государства. Конституционное право зарубежных стран как учебная дисциплина по объему значительно меньше, чем одноименная наука.

1.2. Источники конституционного права в зарубежных странах

Источники конституционного права — это внешняя форма выражения общих правил поведения, регулирующая отношения конституционного характера. К ним относятся: *конституции* (за исключением некоторых стран, преимущественно мусульманских), *законы*, *другие нормативные правовые акты* (регламенты, акты главы государства и исполнительной власти), *судебно-правовые акты* (особенно прецеденты в англосаксонском праве), *правовые обычаи*, *публично-правовые договоры* (международные и внутригосударственные), *религиозные источники* (главным образом в монархиях стран Востока по вопросу престолонаследия; в ряде мусульманских государств — Коран заменяет конституцию или стоит выше ее).

В каждом государстве — *своя национальная система источников права*. Поэтому нельзя вести речь об источниках конституционного права зарубежных стран как едином целом.

В федеративных государствах источники права отличаются большим разнообразием, поскольку на уровне субъектов действуют свои правовые акты (например, каждый штат США имеет свою конституцию). Местные (региональные) законы издаются и представительными органами ряда автономных образований, существующих в рамках унитарной государственности. Это характерно для Италии, Испании, Португалии.

Высшей юридической силой и специфическим содержанием обладает **конституция** — основной источник

права, имеющий универсальный характер, поскольку закрепляет важнейшие институты национального права. Конституции должны соответствовать все принимаемые и действующие источники права. Она занимает ведущее, основополагающее место в правовой системе и оказывает определяющее воздействие на все другие правовые акты.

Другим главным источником данной отрасли права является **закон** — нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий наибольшей после конституции юридической силой и регулирующий социально значимые, типичные и устойчивые общественные отношения.

Различают законы:

- *конституционные* (в ряде государств вносят изменение в конституцию или дополняют ее; либо это те законы, принятие которых прямо предусмотрено основным законом);
- *органические* (принимаются в усложненном порядке на основе бланкетных норм, содержащихся в конституции). Существуют в Испании, Бразилии, Португалии, Франции;
- *обычные (ординарные)* законы, регулирующие менее важные общественные отношения (по сравнению с конституционными или органическими законами), образующие предмет конституционного права (гражданство, статус депутата, парламента, выборы президента и др.). Они весьма многочисленны и разнообразны;
- *чрезвычайные законы*, позволяющие приостанавливать действие отдельных конституционных норм (принимаются только на срок, определенный парламентом). Установлен тщательно регламентированный порядок их издания.

Нормы конституционного права могут также содержаться в отдельных **постановлениях парламента** и **парламентских регламентах**, устанавливающих внутреннюю организацию и процедуру работы общенационального представительного органа власти.

Источником конституционного права являются весьма многочисленные **подзаконные акты** (указы, декреты главы государства, постановления, ордонансы правительства и др.). Между ними существует определенная субординация: нормативные акты нижестоящих государственных органов не должны противоречить актам

вышестоящим. В ряде государств акты исполнительной власти могут иметь силу закона (Великобритания, Италия, Франция).

Большинство исследователей к группе подзаконных актов относят и акты местного самоуправления (уставы городов, районов, уездов, регламенты представительных органов на местах).

Нормы конституционного права содержатся и в отдельных **нормативных договорах**: международных и внутригосударственных. Последняя разновидность договора используется в зарубежных странах для регулирования конституционных или политически значимых отношений. Так, по Конституции Испании (ст. 145) автономные сообщества могут заключать друг с другом соглашения о сотрудничестве, в Австрии основные нормы (ст. 15А) такое право предоставляют землям. США и Канаде известны соглашения между правительствами и коренным населением для решения земельных и экологических вопросов.

Отдельные международные договоры (например, о защите прав человека, об участии государства в межгосударственных объединениях) могут регулировать конституционные по своему характеру отношения и при условии их ратификации парламентом и вступлении в действие имеют приоритет по сравнению с законом.

В странах англосаксонской системы права (Великобритания, США, Канада и др.) широкое распространение получил **судебный прецедент** — образцовое правило поведения, выработанное высшими судебными органами, официально опубликованное и являющееся обязательным при рассмотрении аналогичных дел, как для участников спора (конкретного дела), так и для нижестоящих судов. Судебному прецеденту присущи следующие черты:

- он создается только высшими судебными инстанциями на основе закона;
- непосредственно связан с судебной практикой и вырабатывается в ходе судопроизводства;
- в его разработке велика роль свободного усмотрения;
- он подлежит официальному опубликованию;
- является обязательным не только для участников данного спора, но и для других судебных органов.

В государствах с континентальной системой права (Франция, Германия, Италия и др.) его роль менее значима.

К судебно-правовым актам относятся также **нормативные решения органов конституционной юрисдикции** (конституционных судов, конституционных советов, верховных судов), дающих официальное толкование основного закона и признающих оспариваемые законы и иные нормативные акты конституционными или неконституционными.

В англосаксонских государствах, а также в тех, которые восприняли основы англосаксонской правовой системы, широкое распространение получил **правовой обычай**. Это сложившиеся в практике правила поведения субъектов права, нигде в официальных изданиях не записанные в качестве таковых, однако в течение длительного времени применяемые повсеместно, признаваемые, и поэтому молчаливо санкционируемые государством. *Конституционно-правовой обычай* имеет устный характер, является обязательным и направлен на регулирование конституционных отношений. Он часто выполняет *правовосполнительную роль* и применяется в случае пробелов в законодательстве, неурегулированности нормами права тех или иных отношений.

Так, мировая парламентская практика с учетом старинного обычая уважения старших по возрасту лиц, обладающих большим жизненным опытом и имеющих соответствующие заслуги, выработала правило о порядке открытия первого заседания парламента (или его палаты) каждого нового созыва.

Порядок голосования в зарубежных парламентах, как правило, определяется утвердившимися и признанными легитимными правовыми обычаями.

В странах, где утвердилась континентальная система права, роль правового обычая в целом невелика.

1.3. Конституционно-правовые отношения

Конституционное право представляет собой не только нормы, институты, но и практику их применения, выражающуюся в политико-правовых связях и отношениях. Иными словами, **конституционно-правовые отношения** — это отношения, урегулированные нормами ведущей отрасли права.

Будучи разновидностью правоотношений, *конституционные отношения* представляют значимые для общества

отношения, направленные на осуществление государственной власти, суверенитета народа, а также на обеспечение свободы личности. Им свойственны такие признаки, как *политический характер* и *массовость*. Конституционные отношения, целями которых выступают социально-экономические и политические ценности, составляют предмет регулирования данной отрасли национального права.

Для возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений необходим определенный юридический факт или их совокупность (например, достижение 35-летнего возраста для кандидата на пост президента США в совокупности с иными условиями, указанными в Конституции).

Для конституционных отношений характерны как общие черты, присущие всем правоотношениям, так и специфические. Они имеют единую для всех правоотношений структуру: субъект, объект и содержание (субъективное право и юридическая обязанность), но отличаются своей направленностью, составом и сложным характером юридических связей между участниками данных общественных отношений.

Объектом конституционных отношений выступает материальная или духовная реальность, по поводу которой вступают в отношения данные субъекты (власть, суверенитет, свобода и достоинство личности). Особенностью указанных правоотношений является то, что каждый их участник имеет прямой или опосредованный интерес относительно публичной власти. Можно утверждать, что конституционные отношения определяются во многом характером властеотношений, т.е. отношениями по поводу или в связи с осуществлением власти. Их политическая направленность несомненна. Нередко реализация конституционных норм сопровождается возникновением управленческих, имущественных и некоторых иных отношений.

1.4. Субъекты конституционного права

Субъектами конституционного права являются: государство, его органы, сообщества, коллективы, физические лица, участвующие в конституционных отношениях. Последние порождаются нормами ведущей отрасли национального права — общеобязательными правилами поведения,

регулирующими конкретные общественные отношения, составляющие предмет данной отрасли.

Субъекты конституционного права можно подразделить *на четыре большие группы:* физические лица, государственные образования, органы государства и негосударственные объединения.

1. *К физическим лицам (индивидам)* относятся:

- граждане (подданные);
- иностранцы (иностранные граждане);
- лица с двойным или множественным гражданством (бипатриды), если такой институт предусмотрен в законодательстве конкретной страны;
- лица без гражданства (апатриды).

Типичный пример — граждане, осуществляющие избирательное право или право на референдум, обращающиеся в суд для защиты своих прав и законных интересов. Иностранные граждане или лица без гражданства вступают в конституционные отношения при обращении в суд за судебной защитой, в компетентный орган государственной власти — с заявлением о предоставлении гражданства или статуса беженца.

В ряде стран особо выделяются такие категории физических лиц, как избиратели, кандидаты в депутаты и депутаты, т.е. лица со специальной правоспособностью.

Реальный объем прав и обязанностей этих лиц определяется в зависимости от принадлежности их к той или иной вышеназванной категории.

2. *К государственным образованиям* относятся:

- государство в целом (например, при конституировании своей национальной государственности);
- составные части государства (субъекты федерации, территориальные административные единицы, автономные образования). Обычно подобное происходит при проведении крупных конституционных, административных и правовых реформ, направленных на *федерализацию, децентрализацию* или *централизацию* государственности.

3. *Органы государства*:

- центральные (общенациональные) органы государственной власти (парламент, глава государства, правительство, конституционный суд и т.д.);
- региональные органы власти, органы государственной власти субъектов федерации;
- государственные органы местного управления.