

§ 1. Предмет конституционного права зарубежных стран

Возникновение и эволюция конституционного права зарубежных стран

Конституционное право зарубежных стран сформировалось как самостоятельная и автономная отрасль национального права на рубеже XVIII и XIX столетий. Это связано со спецификой и социальным предназначением конституционного права, которое призвано оградить и защитить интересы человека от возможных неправомерных покушений со стороны государства, его органов и должностных лиц. Для этого необходимо ограничение публичной власти строгими рамками права, и тем более — пресечение возможности злоупотреблений и произвола с ее стороны.

В условиях господства абсолютизма или деспотической власти возможность формирования особой системы норм, которые должны ограничить эту власть, была почти исключена. Это, конечно, не означает, что те или иные институты конституционного права не могли появиться в сравнительно далеком прошлом. Они знакомы и Древней Элладе и Древнему Риму, откуда пришло понятие "демократия", а также ряд других. До сих пор в Великобритании к числу основополагающих актов конституционного значения относят **Великую хартию вольностей** Иоанна Безземельного, принятую в 1215 г.,

Хабеас корпус акт

(Habeas Corpus Act), принятый в 1679 г., и ряд других нормативных правовых актов, изданных еще в эпоху средневековья. Однако только свержение абсолютизма и ликвидация деспотических режимов создали реальные условия и предпосылки для формирования конституционного права. Они стали решающим условием появления особой системы правовых норм, которые призваны были утвердить как высшие ценности свободу индивида, права и свободы человека и подчинить этим высшим ценностям порядок формирования, организацию и осуществление государственной власти.

Становление конституционного права как отрасли национального права — это сравнительно длительный и далеко не всегда прямолинейный процесс сложения

отдельных норм и институтов в систему, регулирующую конституционно-правовые отношения. Тем не менее можно с большой долей уверенности говорить о том, что именно эпоха антифеодальных освободительных революций стала периодом утверждения конституционного права в качестве самостоятельной и ведущей отрасли национального права во всех передовых странах мира. Конечно, основные принципы и институты конституционного права возникали и складывались не на пустом месте. Их утверждению способствовали радикальные изменения в общественной жизни, выдающиеся научные достижения в познании окружающего мира, активная творческая деятельность выдающихся мыслителей прошлого, исследовавших место и роль человека в обществе и государстве, стремившихся раскрыть причины появления и существования публичной власти, принципы взаимоотношений между человеком и государством.

Именно в эпоху, предшествующую освободительным революциям, складываются концепции, существенно важные для формирования конституционного права. В Великобритании утверждение Habeas corpus акта привело к возникновению одного из таких ведущих принципов современного конституционного права, как гарантия личной свободы. Также в Великобритании сформировалась концепция верховенства парламента как органа народного представительства, противостоящего абсолютистской власти монарха, органа, осуществляющего полномочия и формально обладающего правом принимать решение по всем вопросам, которые затрагивают интересы человека, общества и государства. Здесь же получила развитие концепция господства права (rule of law), которая иногда не вполне точно именуется концепцией верховенства закона.

Подчеркивая, что формирование и становление конституционного права — это длительный процесс, нельзя не отметить особое выдающееся значение некоторых событий всемирной истории в формировании конституционно-правовых начал, в утверждении конституционной законности как высшей формы законности вообще. К числу таких событий можно отнести борьбу североамериканских колоний за свою независимость, приведшую к появлению **Декларации независимости** 1776 г., и Французскую буржуазную революцию конца XVIII века, манифестом которой стала **Декларация прав человека и гражданина** 1789 г.

Два названных документа послужили определенной вехой в процессе становления конституционного права. В американской Декларации 1776 г. было подтверждено на уровне нормативного правового акта то, что только народ является источником власти и что само государство и правительство имеют право на существование только в том

случае, если они служат человеку и защищают его интересы. Во французской Декларации 1789 г. содержится специальная статья, которая гласит, что народ, не знающий гарантий основных прав и свобод и принципа разделения властей, не имеет конституции. Речь здесь идет о том, что подлинный конституционный строй, закрепляемый в нормах конституционного права, должен базироваться на неких основополагающих принципах, к числу которых в первую очередь отнесены основные права и свободы человека и принцип разделения властей, т. е. принцип, который должен воспрепятствовать узурпации власти и злоупотребления ею.

Безусловно, оба эти документа исходят из учения о естественных и неотчуждаемых правах человека, т. е. о правах и свободах, которые неотъемлемо присущи человеческой личности. Причем в данном случае не имеет существенного значения различия в формулировках американского и французского документов, говорящих о правах и свободах, *дарованных Творцом*, или провозглашающих, что все люди *рождаются* свободными и равными в правах. Нормативно-правовое закрепление естественных прав человека имело исключительно важное значение для утверждения конституционного права как самостоятельной отрасли права. В результате были достаточно четко и ясно обозначены предназначение и сам предмет конституционного права. Их главными целями становятся обеспечение гарантии осуществления естественных и неотъемлемых прав и свобод человека в его отношениях (и противостоении) с публичной властью.

Сколько бы однако ни были важны и значимы отдельные выдающиеся документы эпохи формирования национального конституционного права в зарубежных странах, нельзя не отметить, что в целом это — сложный, динамичный и противоречивый процесс, и в наши дни он еще далек от завершения. На развитие и формирование институтов конституционного права влияли очень многие факторы: исторические, национальные и культурные особенности той или иной страны, демографические и природные условия, наконец, что особенно важно, противостояние различных социальных классов и групп, боровшихся за обладание государственной властью, за закрепление своих интересов в нормах права. И все же можно утверждать, что основным направлением в развитии конституционного права были его все более возрастающая демократизация, расширение сферы действия и круга субъектов, пользующихся защитой со стороны конституционно-правовых норм и институтов.

Действительно, если попытаться посмотреть на становление и эволюцию конституционного права в исторической ретроспективе, то можно сразу же заметить, что первоначальный круг полноправных субъектов конституционно-правовых отношений, да и сфера применения норм конституционного права были в значительной мере ограничены. Далек не сразу важнейшие политические права обрели такие демографические и социальные группы населения, как женщины, молодежь, неимущие.

Только в XX веке, преимущественно с середины этого столетия, избирательное право, т. е. важнейшее политическое право, открывающее возможность непосредственного участия в делах государства, действительно стало всеобщим.

Тем не менее та же историческая ретроспектива позволяет говорить о некоторой односторонности в развитии конституционного права и его институтов. Это, в частности, нашло свое отражение в том, что в основных законах государства, да и в законодательстве в целом, в первую очередь закрепляются институты, непосредственно связанные с осуществлением публичной власти. Вплоть до сегодняшнего дня конституционно-правовые тексты содержат главным образом положения, регулирующие порядок формирования и осуществления государственной власти. Значительно меньшее место занимают постановления, относящиеся к правам и свободам человека, постановления, которые четко, ясно и недвусмысленно гарантируют основные права и свободы человека.

Конечно, в какой-то мере в этом "повинна" сама теория естественных прав, сыгравшая столь положительную роль в возникновении и утверждении конституционной законности. Дело в том, что конституционно-правовая теория, восприняв постулат о естественных правах и свободах, сочла, что их закрепление не является целью самого конституционного права как отрасли права, ибо такие основополагающие права и свободы существуют независимо от того, записаны они в позитивном праве, сформулированы они в конституции или в ином законодательном тексте или нет. Один из выдающихся представителей британского конституционного права А. Дэйси, критикуя требование о закреплении в законе свободы слова, говорил, что в таком случае можно дойти до требования закреплении в законе права завязывать шнурки на ботинках. Либеральные конституции XIX века, как правило, не содержат развернутых постановлений, закрепляющих и прокламирующих основные права и свободы граждан, здесь не предусмотрены какие-либо особые институты, посредством которых должно обеспечиваться осуществление этих прав и свобод. Действует все тот же принцип естественности и неотчуждаемости этих прав и свобод, ограждения от вмешательства государства. А гарантом их осуществления должен выступать независимый, беспристрастный и справедливый суд. Нередко конституционные тексты создают впечатление того, что основополагающая идея о публичной власти, служащей человеку, уступала место саморегулированию самой публичной власти, детальной проработке ее структур, ее полномочий, компетенции и т. д.

Ситуация начинает радикально меняться лишь после второй мировой войны. На первый план отныне выходят проблемы не только гарантии и реализации естественных прав и свобод, под которыми понимаются прежде всего личные права и свободы, но и проблема защиты социальных, экономических и культурных прав и интересов людей.

Начинают вырисовываться новые подходы к самой проблематике конституционного права, и если еще в не-давнем прошлом его основное назначение виделось в регулировании осуществления публичной власти, то отныне социальное назначение конституционного права начинает трактоваться иначе. Соответственно уточняется и вопрос о предмете конституционного права.

Тенденции конституционно-правового развития современных государств

Почти трехкратный рост числа суверенных государств во второй половине XX века обусловил их чрезвычайную пестроту на современной политической карте мира, огромное разнообразие государственно-правовых режимов. Соответственно позитивные тенденции конституционно-правового развития в различных группах государств реализуются (там, где это вообще имеет место) по-разному.

С точки зрения уровня социально-экономического развития современные государства можно, с определенной долей условности, разделить на три большие группы. Это, во-первых, экономически *высокоразвитые государства*.

К их числу относятся почти все западноевропейские государства, страны Северной Америки, Япония.

Вторую группу составляют *страны со средним уровнем экономического развития*. Это страны Центральной и Восточной Европы, большинство стран Латинской Америки, ряд азиатских государств.

Третья группа включает так называемые *развивающиеся страны*, или, иначе, государства "третьего" мира. Их большая часть освободилась от колониальной зависимости после второй мировой войны. В эту группу входят страны Тропической

Африки, большинство стран бассейна Тихого океана, некоторые страны Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока. К этой группе принадлежит и ряд стран с крайне низким уровнем социально-экономического развития.

Применительно к каждой из этих трех групп государств характерны свои особенности конституционно-правового развития. Государства первой группы образуют, как правило, зону политической стабильности и высокого уровня демократического развития. В странах второй группы наряду с демократическими институтами и режимами порой утверждаются и откровенно диктаторские режимы (в недавнем прошлом Испания, Португалия, Греция периода правления "черных полковников", ряд латиноамериканских государств). Весьма распространены в этой группе государств конституционно-авторитарные режимы (ряд стран СНГ). Риск политической нестабильности в этих странах относительно высок. Третья группа государств чрезвычайно пестра по своему составу. Тем не менее можно констатировать, что развитые демократические режимы здесь встречаются крайне редко. В этих странах преобладают авторитарные, а нередко и откровенно деспотические и монархические режимы правления. Конституционная законность порой полностью отсутствует. Все эти страны составляют зону повышенного политического риска.

Приведенная классификация носит в определенной мере условный характер. Существует огромное множество нюансов в общественной и государственной жизни отдельных стран. Существуют разнообразные переходные формы общественного развития. С этим связаны и многочисленные изменения в конституционно-правовом развитии: особенно — государств второй и третьей группы. Все это необходимо учитывать при характеристике основных тенденций конституционно-правового развития современных государств.

Социальное назначение и особенности предмета конституционного права зарубежных стран

Для того, чтобы определить суть изучаемой отрасли права, надо решить, что именно должны регулировать нормы конституционного права. Поскольку эти нормы образуют единую взаимосвязанную систему, необходимо выяснить, каковы системообразующие признаки конституционного права, что отличает данную отрасль права от смежных

отраслей, особенно пограничных с конституционным правом.

Существует множество ответов на этот вопрос. Тем не менее можно выделить некоторые главные подходы к тому, что следует считать предметом конституционного права как отрасли национального права. С известной долей условности можно выделить примерно три группы подходов.

Это, во-первых, утверждение о том, что **предметом конституционно-правового регулирования является осуществление публичной власти.**

Такой подход превалирует в советской, а отчасти и в современной российской науке конституционного права зарубежных стран. Даже в последних учебных курсах, изданных по этому предмету, такой подход остается доминирующим. Определение конституционного права дается путем перечисления образующих его институтов. При этом на первом месте по-прежнему стоят институты, в которых находит отражение и закрепление вся система публичной власти. Власть остается главным предметом конституционного правового регулирования. Действительно, если обратиться к нормативным текстам, то сразу станет совершенно очевидно то, что основной массив норм конституционного права образуют те из них, которые закрепляют и регулируют порядок формирования и осуществления государственной власти.

Вторую группу образуют концепции, определяющие **предмет конституционного права в зависимости от ответа на вопрос о том, что должны регулировать, гарантировать и защищать нормы этого права.**

Иначе говоря, это должен быть ответ на вопрос о том, является ли организация публичной власти самоцелью правового регулирования или нормы конституционного права нужны в первую очередь для того, чтобы защитить права и интересы человека и обеспечить такую организацию и такой порядок осуществления власти, которые бы подчинили эту власть интересам и нуждам человека.

Наконец, третий подход заключается в **определении предмета конституционного права путем соотнесения и согласования двух предыдущих точек зрения.**

Его цель — показать, что конституционное право имеет своим назначением обеспечить взаимодействие двух главных слагаемых — публичной власти и свободы человека. Очень удачно сформулировал эту мысль французский конституционалист Анри Ориу.

Он утверждал, что высшее значение конституционного права — обеспечить сосуществование власти и свободы. В данном случае носителем властных полномочий выступает государство в лице своих институтов, а носителем свободы выступает человек, права и свободы которого образуют высшую ценность в обществе, государстве и праве.

Изменения, происходящие в общественной и государственной жизни передовых развитых стран во второй половине XX столетия, позволяют утверждать, что проблемы защиты прав и свобод человека выдвигаются в настоящее время на первый план. В международном плане в известной мере рубежом стало создание ООН. Устав этой организации провозгласил, что одной из главных целей Объединенных Наций является утверждение веры в достоинство и права человеческой личности. Принципы свободы провозглашены во **Всеобщей декларации прав человека 1948 г.** Последующие международно-правовые пакты, а особенно знаменитые Пакты о правах 1966 г., свидетельствуют о все большем внимании, которое уделяется международно-правовой защите основных прав и свобод. К этому следует добавить, что с созданием на старом континенте Совета Европы и учреждением Европейского Суда по правам человека вопросы юрисдикционной защиты прав и свобод человека были выведены применительно к их участникам на новый более высокий уровень.

Существенные изменения происходят и в национальном праве. Здесь, пожалуй, как наиболее яркое событие следует отметить быстрое развитие конституционного судопроизводства. При этом в подавляющем большинстве стран, создание специализированных конституционных судебных учреждений либо наделение функциями конституционного контроля судов общей юрисдикции приводит к тому, что в распоряжении индивида оказывается очень важный юридический инструмент защиты своих основных прав и свобод. Отныне пресечение их нарушения выводится на конституционно-правовой уровень и позволяет обратиться к такому исключительно важному средству защиты, как *конституционный суд*. В свою очередь последний способен признать те или иные акты или действия государственных властей противоречащими конституции, т. е. противоправными, если они нарушают основные права и свободы человека. Не менее важным событием стало появление института *омбудсмана* (уполномоченного по правам человека), института, который получает все более и более широкое распространение во всех странах мира.

В государственно-правовой теории принято проводить различие между объектом и предметом конституционного права. Под **объектом конституционного права** понимается обычно та сфера или те аспекты общественного бытия, правовое существование и регулирование которых находят отражение в нормах конституционного права. Из всего

многообразия правовых институтов вычлениются именно те (как правило, наиболее важные и значимые), которые и составляют объект конституционного права. К их числу принято относить основополагающие принципы конституционного строя, основные права и свободы человека, построение государства и публичной власти, условия и порядок ее формирования и функционирования.

Указание на объект позволяет сравнительно четко определить границы конституционного права, провести разграничение между ним и смежными отраслями права. Конечно, на практике эти границы иногда довольно размыты. Особенно в вопросах, касающихся конституционного и административного права. Тем не менее подобное разграничение чрезвычайно важно не только в плане разделения властных и административных полномочий, но и в плане судебной практики, прежде всего в странах, в которых существует автономное конституционное и административное судопроизводство. Точное установление объекта конституционного права в ряде стран затруднено тем обстоятельством, что нередко текст основного закона включает не только положения, относящиеся к конституционно-правовой сфере, но и некоторым другим. Таковы, например, развернутые постановления, регулирующие осуществление гражданской службы во многих странах англосаксонского права.

Указание на объект конституционного права нередко служит основанием для определения самого понятия конституционного права. В этом случае оно раскрывается путем перечисления основных образующих его институтов. Этот подход характерен для большинства учебных курсов.

Возможен, однако, и другой подход к определению конституционного права. Специфика конституционного права заключается прежде всего в том, что оно регулирует отношения между человеком, обществом и государством. Отношения, которые складываются в процессе осуществления и в связи с осуществлением государственной власти. Нормы конституционного права призваны обеспечить взаимодействие этих трех слагаемых, определив одновременно те ценности и приоритеты, которые предопределяют реальную конституционно-правовую практику. Этим высшим ценностям должны соответствовать те институты конституционного права, в которых находят свое отражение и закрепление основные принципы общественного и государственного устройства, построение государства и системы органов государственной власти, порядок формирования и функционирования государственных институтов.

Характер регулируемых общественных отношений составляет главную

системообразующую любой отрасли права. Особенность конституционного права состоит в том, что оно призвано регулировать прежде всего общественно-политические отношения. Именно таковыми являются по своей природе отношения, которые складываются в ходе взаимодействия индивида, коллектива или общества в целом с государством, с публичной властью. Два обстоятельства при этом следует иметь в виду. Во-первых, нормы конституционного права регулируют лишь определенную часть политических отношений, осуществляемых в рамках конституционной законности. Во-вторых, в конституционном праве содержатся *inter alia* чрезвычайно важные для ориентации регулирования общественных отношений в других областях жизнедеятельности нормы-принципы. Но то обстоятельство, что в конституции закрепляются, например, принципы социально-экономического устройства, вовсе не дает оснований говорить о том, что конституционное право регулирует социально-экономические отношения. Оно лишь позволяет сделать вывод об особом месте конституционного права в общей системе права, его направляющей роли и верховенстве, которые обычно находят свое правовое выражение в преимущественной силе конституционно-правовой нормы по сравнению с любой другой в случае их коллизии.

Таким образом, конституционное право имеет свой особый предмет, коим выступают прежде всего и преимущественно общественно-политические отношения.

Соответственно ***конституционное право может быть определено как система норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия индивида, общества и государства, связанные с осуществлением публичной власти и призванные обеспечить легитимность этой власти, если она существует и действует в интересах человека, в рамках и на основе права.***

Таким образом, конституционное право представляет собой определенную систему правовых норм, обеспечивающих и гарантирующих реализацию и защиту основных прав и свобод человека, развитие демократических общественных институтов, построение и функционирование государства и его институтов.

Конечно, каждая норма права описывает не только минимально дозволенную, но, в большей степени, идеальную модель поведения. К сожалению, в сфере конституционного права практика отступления от этой идеальной модели применительно прежде всего к странам "третьего" мира особенно заметна.

В подавляющем большинстве молодых государств, чьи конституционно-правовые модели нередко копируют созданные в бывших метрополиях, уровень и степень реализации таких конституционно-правовых установлений чрезвычайно низки. Более того, нужно отметить, что если в значительной части бывших колоний с провозглашением независимости формально воспринимались модели демократического

устройства государства, созданные в бывшей метрополии, то за годы независимости во многих из них они были заменены авторитарными и даже деспотическими режимами. Сохраняя демократическую риторику, здешние конституции порой полностью утрачивают реальное значение.

Впрочем, отдельные нарушения демократических конституционных начал и принципов, находящих свое выражение в нормах конституционного права, имеют место не только в недавних колониальных странах, но, порой, и в странах с вековыми демократическими традициями, в странах, которые не только формально, но и фактически привержены демократическим ценностям. Особенно это заметно именно в сфере реализации и защиты основных прав и свобод человека. Богатая и разнообразная судебная практика Европейского Суда по правам человека содержит немало решений, вынесенных против таких стран, как Великобритания, Франция, Швейцария, ФРГ, Бельгия и др. Конечно, речь идет, как правило, о частных случаях, тем не менее они подтверждают, что реализация конституционно-правовых норм связана с немалыми трудностями.

Опыт развитых государств подтверждает, что одна из особенностей современного конституционного права заключается в заметном усилении юрисдикционного контроля за реализацией конституционно-правовых норм. Уже в настоящее время во многих странах развитие конституционного права начинает выступать как один из результатов судебного правотворчества. Речь идет в данном случае о том, что нормативно-правовые тексты, включая и такой основополагающий акт, каковым является конституция любого государства, сами по себе еще недостаточны для обеспечения должного регулирования конституционно-правовых отношений. Функционирование системы юрисдикционного контроля, безусловно, необходимо, а это приводит к тому, что все больше внимания вопросам защиты основных прав и свобод уделяют суды общей юрисдикции. С этим же связано и то обстоятельство, что дальнейшее развитие в демократических странах получает конституционное судопроизводство, а решения, выносимые органами конституционного контроля, начинают занимать все большее место в общей системе норм конституционного права.

Расширение и укрепление начал конституционной законности имеет существенно важное значение для устойчивости государственной власти и стабильного демократического развития. Современный опыт подтверждает, что отказ от конституционной законности, ее нарушение, как правило, ведут к свертыванию демократических институтов, деградации власти, а порой и распаду самого государства. Печальный опыт ряда стран "третьего" мира за последнее десятилетие — Либереи, Уганды, Сомали и др. — показывает, что попрание конституционной законности привело к полной деградации государства и государственных структур, геноциду, губительным последствиям для целых народов и государств. Каковы бы ни были

доводы, приводимые в оправдание нарушения конституционного права, сколь бы ни были эти нарушения сиюминутны и конъюнктурны, их негативные последствия, как правило, перекрывают тот кратковременный эффект укрепления власти, который может быть получен за счет применения внеконституционных методов правления или ограничения прав и свобод человека (речь не идет в данном случае о правомерном применении чрезвычайных мер, предусмотренных конституцией и законами).

Конституционно-правовая законность по своей природе еди-на, а ее требования в равной степени обращены не только к фи-зическим и юридическим лицам, но и непосредственно к самому государству в лице его высших государственных органов. В свою очередь, чем настоятельнее требования конституционной законности, тем большим объемом прав и прерогатив должны обладать органы юрисдикционного контроля, обеспечивающие соблюдение конституционного права. При бессильной и зависимой судебной власти невозможны ни существование правового государства, ни строгое и неукоснительное соблюдение начал и принципов законности вообще и конституционной законности, как высшей формы ее проявления, в частности.

Конституционно-правовые отношения и субъекты конституционного права

Специфика *конституционно-правовых отношений* заключается прежде всего в том, что в них присутствует в той или иной степени публично-правовой элемент.

Субъективные права

участ-ников правоотношения реализуются через определенные право-мочия. Эти правомочия возникают на основе субъективных прав и принадлежат каждому человеку независимо от их урегулированности нормами права, но реализуются они юридически в опреде-ленной и специфичной правовой оболочке. Так, субъективное пра-во каждого гражданина на личную неприкосновенность существует независимо от того, записано оно в законе или нет. Тем не менее реализуется это право в результате наличия у субъекта — носи-теля этого права правомочия требовать соблюдения правил, га-рантирующих его личную неприкосновенность, чему соответству-ют определенные

обязанности государства и третьих лиц.

Обычно на конституционно-правовом уровне это находит свое отражение в постановлении, запрещающем произвольное лишение свободы и устанавливающим, что то или иное лицо может быть задержано или арестовано только на основе судебного решения или постановления иного специально уполномоченного независимого органа, который, действуя на основе закона, вправе санкционировать применение мер, связанных с лишением свободы.

Иначе говоря, субъективное право человека на личную неприкосновенность, так же как и остальные субъективные права, реализуется посредством определенных правомочий, которые предоставляют возможность индивиду требовать их исполнения и обязывают государственные органы, администрацию или должностных лиц, или третьих лиц неукоснительно соблюдать это законное право и принимать меры к его реализации. Таким образом, в случае, когда правоотношение возникает на основе или в силу неотъемлемо присущих человеку субъективных прав, реализация этого права, обеспечение гарантий его осуществления и его защиты требуют вмешательства публичной власти, принятия мер, необходимых для ограждения и реализации этого права. И в свою очередь непринятие таких мер со стороны государства и его представителей должно повлечь за собой определенные формы ответственности, устанавливаемые законом.

Норма права устанавливает, как правило, дозволенную меру поведения. Это справедливо и для такой отрасли, как конституционное право. Специфика этого права заключается в том, что данная норма дозволенного поведения адресуется не только и не столько физическим лицам, сколько государству и его органам. Это объясняет, отчасти, почему в конституционном праве преобладают нормы, регламентирующие структуру государства, систему органов государства, условия и порядок их функционирования.

Любые общественные отношения, связанные с осуществлением властных полномочий, распространяются ли они на социальную, экономическую, культурную или другую сферу, приобретают характер политических отношений или подвержены воздействию политических факторов. С этой точки зрения можно полагать, что **конституционно-правовые отношения по своей сути это прежде всего политические отношения.**

Говорить о том, что конституционно-правовые нормы регулируют социальные, экономические и иные общественные отношения было бы не вполне корректно.

Экономические отношения регулируются преимущественно нормами гражданского права, социальные отношения — нормами социального права и т. п.

Конституционно-правовое регулирование этих сфер возможно только в связи с вмешательством в них публичной власти. Ее правомочия в этих областях строго ограничены и, как правило, не должны выходить за рамки конституционных установлений. Иначе говоря, такие отношения, затрагивают ли они сферу экономики, культуры или иную, будут регулироваться конституционным правом лишь в той мере, в какой присутствует в них властный элемент. По общему правилу конституционное право ограничивается лишь установлением общих принципов этих отношений, оставляя детальное регулирование специальным отраслям права.

Присутствие государственно-властного элемента придает этим отношениям политический характер. На этом основании и делается обычно вывод о том, что конституционно-правовые нормы регулируют преимущественно политические отношения. В трудах видных ученых-государствоведов конституционное право нередко характеризуется как политическое право, в чем усматривают прежде всего его специфику и отличие от других отраслей национального права. (До сих пор нередко государствоведение отождествляют с политической наукой, а еще два-три десятилетия назад предпринимались попытки заменить преподавание конституционного права преподаванием политических систем.)

Следует однако еще раз подчеркнуть, что нормами права могут быть урегулированы не все политические отношения. Сфера политических отношений чрезвычайно широка и многообразна. В ее рамках возможны процессы, не подверженные воздействию права, и даже процессы неуправляемые. Следовательно, когда речь идет о конституционно-правовых отношениях, имеется в виду только та часть политических отношений, которые могут регулироваться и реально регулируются нормами конституционного права. Это прежде всего отношения, связанные с реализацией прав и свобод человека, отношения, связанные с построением и функционированием государства и государственного механизма. Механизм властвования всегда носит политический характер, и общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, возникают и формируются в той мере и в той степени, в которой создание и функционирование властных механизмов описано и урегулировано нормами конституционного права.

Субъектами конституционного права, т. е. носителями прав и обязанностей, регулируемых нормами конституционного права, выступают, как и в других отраслях права, физические и юридические лица. В тех случаях, когда речь идет о физических лицах, имеются в виду лица, обладающие определенным правовым статусом, обеспечивающим возможность пользования правами, санкционированными

конституционным правом. Физические лица различаются по своему статусу. Объем прав, предоставляемых национальным конституционным правом, может оказаться различным в зависимости от того, состоит ли данное физическое лицо в гражданстве этого государства, является иностранцем или лицом без гражданства (апатридом). Соответственно национальное конституционное право каждого государства содержит определенный блок правовых норм, регулирующих порядок приобретения и утраты гражданства, его статус, правовой режим иностранцев, правовой статус лиц без гражданства. Вместе с тем основополагающие, неотъемлемые и нерушимые права человека присущи каждому человеческому существу независимо от его правового статуса, независимо от того, распространяется или не распространяется на данное физическое лицо юрисдикция государства страны его пребывания. Если политические права, как правило, принадлежат гражданам (хотя и этот постулат конституционного права сегодня подвергается существенному пересмотру), то личные права и свободы принадлежат всем людям независимо от различий в их правовом статусе. И, конечно же, конституционное право любого государства должно гарантировать всем и каждому осуществление этих фундаментальных и неотъемлемых естественных прав.

Неодинаков также и статус тех **юридических лиц**, организация и функционирование которых урегулированы нормами конституционного права. Прежде всего здесь следует иметь в виду то, что юридические лица, создаваемые на основе норм конституционного (публичного), а не частного права, и принадлежащие к категории публичных юридических лиц, могут обладать свойствами и полномочиями, которые не существуют у юридических лиц, действующих в сфере частного права. Отличие юридических лиц, образуемых и функционирующих на основе конституционного права, заключается в том, что они в той или иной степени могут принимать участие в осуществлении публично-властных полномочий. Это юридические лица, которым может быть доверено осуществление некоторых функций публичной власти, а также юридические лица, которые в силу своего статуса призваны участвовать в формировании институтов публичной власти и в осуществлении власти.

Также существенными оказываются правовые последствия того, выступает ли государство в качестве носителя публичной власти, либо участвует в частно-правовых отношениях, которые регулируются нормами не конституционного, не публичного, а частного права. Особенно это заметно в тех случаях, когда государство непосредственно участвует в торговом обороте, оказании платных услуг или осуществляет иную, по своему характеру частнопредпринимательскую, деятельность. Правовой режим государственных корпораций, создаваемых с целью извлечения прибыли, по общему правилу аналогичен правовому режиму частных компаний и объединений, создаваемых с целью получения прибыли. Детальный порядок образования и функционирования юридических лиц публично-правового характера регулируется нормами публичного, причем преимущественно не конституционного, а административного, права.

В конституционно-правовой сфере существуют и действуют субъекты права, которые присущи именно этой области правоотношений. Так, в качестве субъекта конституционного права могут выступать **отдельные социальные общности**. Почти во всех со-временных государствах существуют территориальные самоуправляющиеся коллективы, располагающие собственными выборными представительными органами, собственными административными органами, образующими в целом то, что принято именовать муниципальными властями. Эти территориальные самоуправляющиеся коллективы обладают довольно широким кругом полномочий в сфере ведения преимущественно местных дел. Муниципальные органы на местах, представляющие интересы территориального коллектива, как юридического лица, органами государственной власти не являются. Хотя нередко им доверяется на практике реализация некоторых властных или государственно-властных полномочий на местах, осуществляемых в этом случае под определенным контролем со стороны государства. Такой контроль имеет место даже в том случае, если местные коллективы пользуются чрезвычайно широкой автономией и при осуществлении собственных полномочий являются полностью самостоятельными и действуют в рамках закона.

Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать **различные объединения населения**, создаваемые не только на территориальной основе, но и на основе общих корпоративных и профессиональных интересов, например профессиональные союзы, различного рода объединения лиц свободных профессий. К числу субъектов конституционного права принадлежат также и **политические партии**, которые играют исключительно важную роль в формировании государственных институтов, а также в их практическом функционировании. Политические партии в настоящее время повсеместно квалифицируются в качестве политических институтов, что в свою очередь сказывается на их правовом статусе, на их правах и обязанностях и предопределяет специфику правового регулирования их статуса. Вместе с тем можно отметить, что далеко не всегда политические партии имеют статус юридического лица, а нередко они даже воздерживаются от его приобретения. Смысл этого достаточно прост: дело в том, что юридические лица публичного права подлежат обязательному контролю со стороны государства и его органов. Неудивительно, что в этих условиях политические партии во многих странах предпочитают не пользоваться статусом юридического лица.

Одна из специфических особенностей системы субъектов конституционного права состоит в том, что носителем прав и обязанностей может выступать и **население государства в целом**, т. е. народ не только в форме публичной организации в лице государства, но и народ

непосредственно как население страны, решающее многие вопросы ее государственно-правового развития. Современное конституционное право признает источником власти только народ в целом, а конституции многих стран подчеркивают, что ни одна отдельная личность, ни одна часть народа не может присвоить себе осуществление государственной власти. На практике народ осуществляет свое полномочие посредством определенных юридических процедур. Прежде всего — это всеобщее избирательное право. Этим же целям служит референдум, причем развитие института референдума во многих странах имеет в настоящее время и такую особенность, как народная инициатива в проведении референдума, когда вынесение того или иного законопроекта на голосование, осуществляемое в рамках конституционно-правовых процедур, может зависеть от инициативы определенного числа избирателей. Такая практика все шире распространяется в западноевропейских странах.

Подчеркивая многообразие субъектов конституционного права, различие в их правовом режиме и статусе, следует вместе с тем еще раз обратить внимание на то, что основным главным субъектом конституционно-правовых отношений выступает человек. Именно человек, его права и свободы должны определять содержание и смысл конституционного права.

Некоторые терминологические уточнения

До недавнего времени курс (и отрасль) конституционного права зарубежных стран в русскоязычной литературе именовался государственным правом зарубежных стран. Изменение в наименовании курса в определенной степени отражает различия в подходе к соотношению двух главных слагаемых конституционного права — человека, его прав и свобод, с одной стороны, и государства и осуществления публичной власти, с другой.

Исторически сложилось так, что в странах, где ведущую роль в формировании данной отрасли права сыграли *конституционно-правовые акты*, акцентировавшие внимание на правах и свободах человека и их закреплении в конституции — основном законе страны, или в законах, имеющих конституционное значение, сама отрасль стала именоваться

"конституционным"

правом".

Так было

в Великобритании, так было во Франции. В странах, в которых конституционно-правовая наука придавала основополагающее значение *развитию государства, его институтов*

и *их правовому оформлению и закреплению*, как, например, в Германии, соответствующая отрасль получила наименование *"государственное право"*.

Термин "государственное право" пришел в свое время и в русскоязычную литературу и в российскую науку конституционного права, чему в немалой степени способствовало и то обстоятельство, что монархия в России по всем своим основным параметрам была гораздо ближе к государственной системе кайзеровской Германии, нежели к парламентарной монархии в Великобритании, и уж тем более никак не соотносилась с республиканскими конституционно-правовыми институтами Франции.

Нередко в литературе подчеркивается то, что оба этих термина практически почти идентичны, что это синонимы, и что замена термина "государственное право" термином "конституционное право" по существу ничего не меняет. Такое утверждение возможно и близко к реалиям Германии, немецкоязычной Швейцарии или Скандинавских стран, в которых действительно эволюция государственного права как отрасли и как науки в общем привела к тому, что существовавшее в прошлом различие между понятием конституционного права и государственного права утратило былое значение. В настоящее время во всех странах германо-романского права фактически, несмотря на различия в терминах, объем конституционно-правового регулирования, ценности, лежащие в основе построения и применения конституционно-правовых норм, примерно идентичны. Соответственно можно смело говорить о том, что применительно к развитым западным странам термины "государственное право" и "конституционное право" имеют примерно одинаковое значение. Однако стоит отметить, что некоторые западные авторы до сих пор усматривают в них принципиальное различие. Они подчеркивают различия в расстановке акцентов конституционного и государственного права, неодинаковый объем правового регулирования и т. д. Отметим, что частично такого рода различие сохраняется, но тем не менее принципиального значения это не имеет.

Вышесказанное не исключает, конечно, использование наряду с термином "конституционное право зарубежных стран" и термина "государственное право", особенно когда речь идет об изучении конкретной отрасли права тех стран мира (ФРГ, Скандинавские страны и др.), где ее официальным наименованием продолжает оставаться "государственное право". В этом случае использование данного термина

представляется даже необходимым для более адекватного воспроизведения тех реалий, которые существуют в данной конкретной стране.

§ 2. Источники конституционного права зарубежных стран

Система источников конституционного права зарубежных стран

В правовой доктрине под **источниками права** понимаются **внешние формы выражения права.**

Традицио

но выделяют три группы юридических источников. Это, во-первых, **нормативные правовые акты,**

во-вторых,

обычаи

и, в-третьих,

судебные пре-

цеденты.

Эта схема вполне приложима и к конституционному праву зарубежных стран. Однако последнему присущи некоторые специфические особенности, которые становятся особенно заметны в последнее десятилетие. В частности, речь идет, во-первых, о таких явлениях, как

признание в качестве источника права общих

принципов права,

и, во-вторых, о

все возрастающем значении норм, создаваемых вне пределов национального

государства, и даже не всегда с его решающим участием, но тем не менее обязательных для того или иного конкретного государства.

Речь в последнем случае идет не только о международно-правовых актах, а о формировании новых правовых систем, та-ких как **европейское право** (право Европейских Сообществ) или

право Совета Европы.

Право ЕС, имея наднациональный харак-тер, инкорпорируется в национальные правовые системы госу-дарств — участников соответствующих интеграционных объеди-нений. Нормы этого права имеют прямое действие и обладают верховенством по отношению к нормам права, создаваемым са-мим национальным государством. В результате начинает выстраиваться довольно своеобразная и несколько непривычная картина системы источников национального конституционного права в за-рубежных странах, или во всяком случае в определенной части суверенных государств, которые являются участниками межна-циональных интеграционных объединений, обладающих опреде-ленными чертами наднационального характера.

Своеобразие складывающегося положения заключается в том, что казалось бы незыблемый постулат о верховенстве основного закона государства, о том, что конституция — это высший по своей юридической силе нормативно-правовой акт, коему соот-ветствуют или должны соответствовать все иные нормативно-пра-вовые акты, отныне должен восприниматься с некоторыми ого-ворками, а зачастую и вообще ставиться под сомнение.

Эта ситуация требует некоторых пояснений. Дело в том, что создание в Западной Европе интеграционных объединений, изве-стных под наименованием Европейских Сообществ, и их объеди-нение затем в рамках Европейского Союза, учрежденного в 1992 году, привело к тому, что в рамках Сообществ сложилась особая автономная правовая система. Она не может быть иденти-фицирована ни с национальным, ни с международным правопо-рядком. Нормативно-правовые акты, которые служат непосред-ственным источником этой правовой системы, создаются по боль-шей части путем осуществления нормотворческой деятельности институтов Сообществ. Даже учредительные акты Сообществ, ко-торые в значительной мере напоминают международные догово-ры, имеют весьма существенное юридическое отличие от после-дних. Это отличие заключается в том, что если обычный между-народный договор и, соответственно, нормы международного права адресованы суверенному государству, то нормы учредительных актов Сообществ наделяют правами и обязанностями не только, а порой и не столько государство, сколько непосредственно физи-ческие и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией госу-дарств — участников этих соглашений. Что же касается катего-рий нормативно-правовых источников европейского права, созда-ющихся институтами Сообществ, то специфика их правового режима заключается в том, что их нормы являются нормами пря-мого действия и обладают верховенством по отношению к нормам национального права, даже если речь идет о

конституционно-правовых нормах.

В последние годы в решениях национальных судов, особенно в высших инстанциях судов общей юрисдикции и в решениях над-национальных судебных органов, все чаще встречается ссылка в мотивировочной части решений на общие принципы права, коим следует суд при вынесении конкретного решения по конкретному делу. Уже сегодня становится очевидным, что общие принципы — это такая юридическая категория, которая выступает в роли ведущего источника права вообще и конституционного права в особенности.

Таким образом, выстраивая систему источников конституционного права зарубежных стран, можно выделить **следующие основные группы источников**: во-первых, **национальные нормы**

конституционно-правовые акты;

во-вторых,

обычай;

в-третьих,

судебный прецедент;

в-четвертых,

нормативно-правовые акты наднационального характера и международные договоры;

в-пятых,

общие принципы права.

Рассмотрим каждую из названных категорий в отдельности.

Нормативные правовые акты

В подавляющем большинстве государств (за исключением стран общего права) основной массив источников конституционного права составляют нормативные правовые акты. Среди нормативно-правовых актов — источников конституционного права безусловно доминирующие позиции принадлежат законодательным актам.

Законом в формальном смысле слова является нормативный акт, принятый в соответствии со специальной процедурой соответствующим законодательным органом, формируемым на основе всеобщего избирательного права. Наряду с законом в формальном смысле слова используется и понятие закона в материальном смысле. Речь в данном случае идет о нормативном правовом акте, независимо от процедуры его принятия, который по своей значимости и кругу регулируемых отношений имеет столь же важное значение, как и закон в формальном смысле слова. Кроме того, в целом ряде стран существует практика делегированного законодательства, при которой парламент передает исполнительной власти свои полномочия по изданию закона, устанавливая обычно специальные условия применения таких актов. Наконец, в некоторых странах право издания актов, имеющих силу закона, может принадлежать главе государства или иному органу, не являющемуся номинально органом законодательной власти, но осуществляющему соответствующее полномочие по ограниченному кругу вопросов в рамках специальной процедуры.

Законодательные акты различаются по своему статусу и юридическому режиму. Они образуют своего рода иерархическую структуру, местом в которой определяется юридическая сила данного закона. Ведущая роль в национальном законодательстве всех стран принадлежит конституции, за ней следуют конституционные и органические законы, и затем — текущее или обычное законодательство.

Конституция как основной источник конституционного права. В подавляющем большинстве государств конституция представляет собой главный законодательный акт государства. Она разрабатывается и принимается на основе специальной особо усложненной процедуры.

Один из главных юридических признаков конституции

— ее

верховенство.

В случае коллизии нормы конституции и нормы любого иного законодательного акта преимущественную силу всегда имеет норма конституции.

Конституция — это основной закон государства. Обусловлено это не только верховенством данного нормативно-правового акта в общей системе правовых источников, это связано также с тем, что именно в конституции фиксируются основные права и свободы, принципы общественного и государственного устройства. Структура конституции, как правило, предопределяет и общую структуру конституционного права как отрасли национального права. В конституции находят свое отражение и закрепление те ценности и ценностные ориентиры, которые определяют (или должны определять) общественное и государственное развитие. В конституции фиксируются,

таким образом, те начала и принципы, коим обязаны следовать в своей повседневной практической деятельности все субъекты конституционного права, начиная от индивида и заканчивая государством (или наоборот — начиная с государства и заканчивая индивидом). Конституционные принципы лежат в основе построения всей национальной системы права и во многом определяют характер образующих ее отраслей.

В ряде новейших конституций наблюдается еще одна интересная тенденция, весьма важная для характеристики конституции как источника права — *установление внутренней иерархии* H
орм самой конституции.

В рамках законодательного текста вычлняются постановления, которые пользуются особой конституционной защитой, не подлежат пересмотру или для пересмотра которых устанавливается более усложненная процедура, чем для других статей или разделов конституции.

Обычно такой повышенной защитой пользуются конституционные положения, в которых находят свое закрепление основные принципы построения общества, государства и государственной власти, а также постановления, которые формулируют основные права и свободы человека. В некоторых конституциях такой повышенной защитой пользуются отдельные главы или разделы, в других — отдельные статьи. Например, французская Конституция устанавливает, что республиканская форма правления не подлежит пересмотру. В конституциях большинства государств говорится о том, что любое территориальное изменение может иметь место только на основе волеизъявления граждан или с согласия населения данной территории и т. п.

Порядок изменения и пересмотра конституции устанавливается самой конституцией. Как правило, в писаной конституции регулируется и вопрос о соотношении национального и международного права. Практика различных государств в этой области неодинакова. В ряде государств прокламируется, что общепризнанные принципы и нормы международного права образуют составную часть национального права. При этом, конечно, важно иметь в виду то, что международный договор в случае его инкорпорации в национальную правовую систему все равно занимает в этой системе особое место, он не подлежит пересмотру в одностороннем порядке и последующие нормативные акты не могут отменять или приостанавливать действие международного договора только в силу того, что они хронологически являются актами более позднего периода. Исходная презумпция состоит в том, что все последующее законодательство не должно находиться в противоречии с подписанным и вступившим в силу международным договором.

Вопрос о соотношении норм международного договора и конституции, представляется гораздо более сложным, чем соотношение последней с обычным законом. Для того чтобы исключить возможные правовые коллизии в этой весьма тонкой и чувствительной сфере политических взаимоотношений между государствами, применяется порядок, при котором конституция устанавливает особую процедуру ратификации международных договоров. Особо важные из них ратифицируются, как правило, на основе закона, причем такого рода закон о ратификации может и должен быть принят только в том случае, если подписанный международный договор не противоречит действующей конституции страны. В случае, если парламент или орган конституционного контроля констатируют наличие такого противоречия, то сама по себе ратификация может состояться только в случае пересмотра конституции. Так, ратификации **Маастрихтского договора о создании Европейского Союза**, подписанного в 1992 г., предшествовали пересмотры конституций во Франции, ФРГ, Ирландии и целом ряде других государств — членов ЕС. В ходе процесса ратификации **Амстердамского договора о Европейском Союзе**, подписанного в 1997 г., во многих странах органы конституционного контроля также указали на противоречие договорных постановлений конституционным нормам, в соответствии с чем была начата процедура пересмотра конституций. Такого рода пересмотр может привести к определенному изменению некоторых статей конституции, а иногда, как это было, например, во Франции в 1992 г., к появлению даже новой XIV главы, посвященной Европейским Сообществам и Европейскому Союзу.

Конституционные и органические законы. Вторую группу законодательных актов образуют конституционные и органические законы. Следует отметить, что эти термины употребляются неодинаково в различных странах. В некоторых странах конституционными законами именуют те акты, посредством которых вносятся изменения в конституцию. Органическими, как правило, называют такие законы, издание которых предусмотрено непосредственно в конституции и которые как бы представляют собой продолжение и развитие конституционных постановлений. Например, в тексте основного закона может говориться о том, что статус правительства будет урегулирован органическим законом. Иногда наименование "конституционный" и "органический" закон — синонимы.

Конституционный закон, вносящий изменения в конституцию, принимается в соответствии с процедурой, предусмотренной для принятия поправок к конституции. Обычно это особо усложненный процесс, поскольку подавляющее большинство писанных конституций является жесткими конституциями. Несколько отличается порядок принятия органических законов. Он неодинаков в различных странах, но тем не менее для применяемой при его принятии процедуры характерно либо ограничение круга субъектов права законодательной инициативы, либо требование вотирования

законопроекта только абсолютным большинством голосов, а в некоторых странах органические законы подлежат обязательному направлению до подписания главой государства на проверку в орган конституционного контроля. В иерархии законодательных текстов органический закон идет непосредственно за конституцией и стоит выше обычного текущего закона. Это означает, что в случае коллизии между нормой обычного и органического закона преимущественную силу имеет норма органического закона.

Обычные или текущие законы. Эти законы образуют основную массу законодательных актов, принимаются на основе процедуры, непосредственно предусмотренной в основном законе государства, и могут охватывать чрезвычайно широкий круг вопросов. В этой связи следует отметить, что в значительной части государств сфера применения закона не знает ограничений. Иначе говоря, принимающий законы орган законодательной власти обладает неограниченной компетенцией и может принимать законы по любому вопросу, если сочтет это необходимым. Таково, например, положение в Великобритании, в которой, как утверждают англичане, парламент может все. Он не может только превратить мужчину в женщину, впрочем, это уже относится к сфере компетенции медицины.

Вместе с тем в целом ряде стран сфера применения закона имеет в настоящее время и весьма существенные ограничения. Так, во Франции в соответствии со ст. 34 Конституции перечислены те сферы общественных отношений, которые регулируются законом или применительно к которым закон устанавливает общие начала или принципы регулирования. Акты, принятые за пределами законодательных полномочий, даже если при этом была соблюдена вся формальная процедура, могут быть признаны органом конституционного контроля антиконституционными и, следовательно, они не будут введены в действие (во Франции применяется система предварительного контроля законопроектов, принимаемых парламентом). В тех случаях, когда речь идет о законодательных актах, принятых до 1958 г. и выходящих за законодательные пределы, очерченные действующей конституцией, они могут быть изменены или заменены актами исполнительной власти.

В некоторых странах (например, в Великобритании) писанные конституции отсутствуют. Юридическая значимость того или иного законодательного текста определяется в этом случае не формальными правовыми моментами, а его содержанием.

Важным направлением активизации законодательной деятельности в последнее десятилетие становится создание *регионального законодательства*. Этому

способствуют два основных фактора: во-первых, расширение сферы ведения субъектов федерации в государствах с федеративным устройством и, во-вторых, развитие начал децентрализации в организации местного самоуправления.

Объем законодательных полномочий субъектов федерации в различных федеративных государствах неодинаков, неидентичны и принципы, положенные в основу построения федерации. Так, в договорных федерациях остаточная компетенция, остаточные полномочия принадлежат субъектам федерации, и это вполне естественно расширяет сферу ведения субъектов и, соответственно, применения регионального законодательства. В странах, где остаточные полномочия, т. е. полномочия, которые непосредственно не предусмотрены в основном законе, принадлежат центру, объем полномочий членов федерации будет значительно уже. Тем не менее нужно отметить, что преобладающей тенденцией в развитых государствах является, как правило, расширение сферы ведения субъектов федерации. Это можно проследить и в старых федерациях (США, ФРГ, Швейцарии) и в недавно возникших федерациях, к числу которых относится, в частности, Бельгия.

Законодательство субъектов федерации не следует рассматривать как систему нормативных актов, подчиненных общенациональному законодательству. Здесь соотношение полномочий оказывается гораздо более сложным и соответственно гораздо более сложными оказываются взаимоотношения между национальным законодательством и законами субъектов федерации. В тех случаях, когда речь идет об исключительном ведении федерации, закон субъектов вторгаться в эту сферу не может. В тех случаях, когда речь идет о совместной компетенции, о совместном ведении, возможно конкурирующее законодательство федерации и субъекта федерации. В этом случае преобладающая роль принадлежит федеральному законодательству, и в случае коллизии должна действовать норма, источником которой является федеральный закон. В то же время во многих странах установлена исключительная сфера ведения субъекта федерации. Применительно к данной сфере общественных отношений роль самостоятельного источника конституционного права выполняет именно региональный закон, закон субъекта федерации.

Важную составную часть нормативных правовых источников конституционного права образуют *акты исполнительной власти*. К ним относят акты, издаваемые главой государства или от имени главы государства, а равно акты, принимаемые правительством. Иногда в их число включают также некоторые категории ведомственных актов (министерские постановления, инструкции и др.), а равно акты муниципальных органов. Однако практика различных государств в этой области не одинакова.

В недавнем прошлом акты исполнительной власти рассматривались, во всяком случае на доктринальном уровне, как акты подзаконные, т. е. акты, принимаемые на основе и во исполнение закона. В настоящее время такой подход не вполне отражает существующие реалии. Поскольку сфера применения закона ограничена, то за ее пределами регулирование начинает осуществляться именно актами исполнительной власти. Эти последние как бы замещают закон за пределами зарезервированной за ним сферы общественных отношений. В определенной мере ситуация делегированного законодательства похожа на рассмотренную выше. Правда, акты, издаваемые в этом случае исполнительной властью на основе специального уполномочия, как правило, должны быть в последующем подтверждены самим законодательным органом, но это не меняет юридической природы данного акта.

Число нормативно-правовых актов, издаваемых исполнительной властью, многократно превосходит число законодательных актов. Однако далеко не все акты исполнительной власти представляют собой источник конституционного права. Подавляющее большинство таких актов относится к сфере административного регулирования самых разнообразных отношений. Поэтому для решения вопроса о том, является ли данный нормативно-правовой акт источником конституционного права, необходимо прежде всего выявить его содержание. Что касается иерархии правовых норм, содержащихся в такого рода актах, то она в решающей степени определяется иерархией самих исполнительных органов. Вполне естественно, что акты правительства будут стоять на более высокой ступени, нежели акты, издаваемые министром. Акты, издаваемые министром, стоят выше, нежели акты, издаваемые представителями администрации на местах, и т. д. Формально наивысшую ступеньку в иерархии таких актов занимают те, которые издаются главой государства. Однако их правовой режим будет неодинаков в зависимости от различий в форме правления. В президентских республиках они действительно являются актами главы государства — носителя исполнительной власти. Таковы, например, указы Президента США. В странах с парламентской формой правления акты, издаваемые от имени главы государства, в действительности являются актами правительства. Так, в Великобритании указы Королевы в Совете в действительности являются актами непосредственно правительства страны. В республиках со смешанными формами правления акты главы государства различаются по своему статусу в зависимости от того, какая именно сфера общественных отношений регулируется данным актом и какова применяемая процедура. Так, во Франции акты главы государства могут принимать форму декретов, которые практически конкурируют с законодательными актами, или чаще облачаются в форму декрета. Небезынтересно отметить, что в переходный период создания Пятой республики во Франции правовой статус всех государственных институтов страны был урегулирован с помощью президентских декретов, содержащих органические законы.

Таким образом, в каждой конкретной стране структура и порядок принятия, а равно правовой режим актов исполнительной власти могут отличаться весьма существенными нюансами. Тем не менее общая иерархия таких актов, а следовательно и соподчиненность содержащихся в них правовых норм зависит прежде всего от статуса органа, который эти акты принимает, а также от того, какое место в общей иерархии государственных институтов занимает данный орган.

Обычай как источник конституционного права зарубежных стран

Под обычаем в конституционном праве принято понимать неоднократно применяемое правило, чаще всего санкционированное государством в лице судебных органов, которое применяется при регулировании определенных общественных отношений, относимых к сфере конституционного права. Роль и значение обычая в этой области относительно невелики по сравнению с частным правом и в то же время заметно отличаются в странах, принадлежащих к различным правовым системам. Наиболее значительное место обычай занимает в странах англосаксонского права. Так, в Великобритании многие ведущие государственные институты формируются и функционируют на основе не писаных текстов, а сложившихся, иногда в течение столетий, обычаев. Таков, например, установленный обычаем порядок формирования правительства, роль и полномочия кабинета, прерогативы премьер-министра. В странах континентальной Европы обычай в конституционно-правовой сфере применяется сравнительно редко.

Наряду с обычаем в традиционном смысле этого слова в целом ряде стран, особенно стран "третьего" мира, при регулировании конституционно-правовых отношений в качестве источника права могут использоваться обычаи и традиции, свойственные корпоративному праву. В мусульманских странах чрезвычайно важны роль адата и шариата. В странах тропической Африки, а также бассейна Тихого океана довольно широко распространено использование так называемого традиционного права, т. е. неписаных обычаев, восходящих еще к условиям племенной жизни. В некоторых странах

тропической Африки была даже предпринята попытка кодификации племенных обычаев и традиций, представляющая интерес не столько с правовой точки зрения, сколько с точки зрения изучения этнических особенностей формирования национальных общностей и государств. Соответственно, в данной группе государств нередко наряду с судами общей юрисдикции функционируют религиозные судебные учреждения вроде судов шариата или так называемых традиционных трибуналов, разрешающих споры на основе родоплеменных обычаев и традиций.

В развитых демократических странах роль корпоративного права также может иногда быть весьма значительной. Так, в целом ряде государств принадлежность к определенной религии является обязательным условием замещения поста главы государства. Причем речь идет в данном случае не только о мусульманских странах, но и о таких, как, например, Великобритания, Швеция и др. Применение норм корпоративного права может пред-решать решение вопроса о назначении премьер-министра или замещении иных высших государственных должностей. Так, в Великобритании пост премьер-министра занимает лидер партии, одержавший победу на выборах в палату общин. Однако порядок избрания партийного лидера определяется корпоративным правом, т. е. правилами и предписаниями, которые создают сами политические партии. Впрочем, можно отметить, что нередко в развитых странах наблюдается как бы и обратный процесс, когда нормы права вторгаются в такие области общественной жизни, которые всегда традиционно находились вне сферы их регулирования. Одной из таких областей является, например, регулирование статуса, порядка формирования и функционирования политических партий, от деятельности которых зависят особенности политического режима и функционирования государственного механизма в целом.

Судебный прецедент

Место и роль судебного прецедента в различных группах государств неодинаковы. В странах англосаксонского права именно судебный прецедент является основным источником права вообще и в значительной мере — источником конституционного права. Хотя следует отметить, что здесь роль статутного права более значительна, нежели в сфере частного права. Господство судебного прецедента несомненно порождает большую казуистичность правовой системы, требует значительно более высокого профессионализма при работе с правовым материалом. Наличие множественности судебных прецедентов придает в то

же время определенную гибкость правовой системе, позволяя отбирать из огромного массива судебных прецедентов те, которые в наибольшей степени подходят для решения данного конкретного дела. Тем не менее в правовой доктрине в целом превалирует мнение, что сфера конституционно-правовых отношений, как и сфера публичного права вообще, подлежит регулированию в решающей степени писаным правом.

Судебный прецедент играет определенную роль и в странах, формально не признающих его в качестве юридического источника права. Это относится, в частности, к странам германо-романского права, а также ряду других. Тем не менее значимость судебного прецедента получает в последние годы определенное подтверждение и подкрепление на международно-правовом уровне, на уровне деятельности судебных учреждений интеграционных образований и группировок. Так, Суд Европейских Сообществ, чьи решения являются обязательными и окончательными для всех стран Европейского Союза, применяющих европейское право, признает свои решения судебным прецедентом, ссылается на этот прецедент в своих последующих решениях.

В доктринальном плане нередко проводятся различия между императивным и индикативным прецедентом. Первый принадлежит безусловно к числу источников права, поскольку подлежит обязательному применению судами. Во втором случае судебное решение признается обязательным только для спорящих сторон, но не является обязательным для третьих лиц. Так, решения Европейского Суда по правам человека обязательны формально только для того государства или государств, в отношении которых они вынесены. Участники Европейской конвенции о защите прав человека, признающие обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека, могут формально не считать судебный прецедент источником права. Однако они не могут игнорировать то обстоятельство, что данное судебное учреждение при решении всех аналогичных споров применяет правила, установленные предшествующими решениями, принятыми по аналогичным делам. Соответственно, все государства — члены Совета Европы должны учитывать практику этого Суда по правам человека, и, дабы не столкнуться с трудностями в будущем, приводить свое законодательство и национальную судебную практику в соответствие с принятыми решениями Европейского Суда. Индикативный прецедент фактически все больше и больше превращается в императивный.

Нормативно-правовые акты интеграционных объединений государств и

международные договоры

К числу наиболее развитых интеграционных объединений государств, в ведение которых государства-участники передают ряд суверенных прав, в настоящее время относятся Европейские Сообщества, объединенные в рамках Европейского Союза. Это своеобразное образование, в котором получают развитие тенденции эволюции права, способные в последующем получить широкое распространение в мире.

Учредительные акты, оформившие создание Европейских Сообществ, все чаще в литературе, а иногда и в официальных текстах именуется **конституцией Европейского Союза**. При возникновении спорных ситуаций, при разрешении конфликтов физические и юридические лица могут основывать свои иски требования непосредственно на этих учредительных актах. Никаких актов имплементации (промежуточных актов применения положений учредительных договоров) в национальном праве и суде в данном случае не требуется.

Более существенное, однако, состоит в том, что предусмотренные учредительными актами институты Сообществ, ставшие институтами Союза, наделены правом самостоятельного принятия нормативно-правовых актов, коими являются в настоящее время регламенты, директивы и решения. Важнейшая особенность их правового режима состоит в том, что они являются актами прямого применения и обладают верховенством по отношению к национальным нормативно-правовым актам любого уровня и любой значимости. Юрисдикционная защита этих норм обеспечивается не только судом на уровне Европейских Сообществ, но в равной степени и национальными судебными учреждениями. В случае коллизии между нормой национального права и права ЕС, национальные суды обязаны применить норму права ЕС. Иное решение может быть оспорено в Суде Европейских Сообществ, чье постановление и будет носить окончательный характер.

В данном случае не имеет существенного правового значения то обстоятельство, признается ли принцип прямого действия международных договоров и соглашений в национальном праве, или такого рода акты могут применяться лишь опосредованно путем их прямой имплементации. Каждое государство, вступающее в Европейский Союз, обязано применять нормы права ЕС независимо от того, какая процедура предусмотрена в отношении наднациональных норм национальным законодательством. В случае, если конституция или иные нормативные акты приходят в противоречие с этим обязательством, они должны быть пересмотрены и изменены прежде, чем будет осуществлена ратификация учредительных актов и договора о вступлении в Союз.

Именно такую позицию занял Суд Европейских Сообществ при рассмотрении известного дела: "Комиссия против Италии", когда итальянская сторона пыталась в оправдание своих действий сослаться на постановление национальной конституции, не совпадающей с постановлениями европейского права. Суд указал на то, что Итальянская Республика, принимая обязательства по учредительным договорам, обязана была привести все свое национальное законодательство, включая и конституцию, в соответствие с нормами европейского права. И то обстоятельство, что это не было сделано, не дает оснований для какого-то особого порядка применения норм европейского права, ибо это подорвало бы сами основы установленного в рамках ЕС правопорядка, исключило бы равноправие государств, образующих эти интеграционные объединения.

Государство, вступающее в состав Европейского Союза, обязано распространить на свою территорию действие всех актов европейского права, принятых не только после вступления данного государства в состав Европейского Союза, но и до вступления. Это значит, что вводится в действие вся сумма нормативно-правовых актов, которые приняты с момента возникновения интеграционного объединения. Они образуют как бы правовое достояние Европейских Сообществ. Так, вступлению Великобритании в состав ЕС предшествовало принятие специального **Европейского Акта 1972 г.** Он в императивной форме установил прямое применение норм европейского права, несмотря на то что Англия принадлежит к числу классических государств, в которых суды до последнего времени при вынесении решений могли ссылаться только на нормы и постановления национального права. Критики вступления Великобритании в состав Европейских Сообществ нередко указывали на то, что подобное прямое действие норм права ЕС, норм, создаваемых наднациональными институтами или институтами межнационального сотрудничества, посягает на ряд основополагающих принципов британского конституционного права. Так, например, ссылаются на принцип верховенства парламента, который всегда традиционно рассматривался в Великобритании как краеугольный камень всей системы конституционного строя страны. Конечно, выбор принадлежит суверенной власти, которая может согласиться с передачей части своих полномочий в ведение Сообществ и войти в их состав, либо не согласиться с передачей полномочий, и в таком случае остаться вне данного интеграционного объединения.

Попытки некоторых британских правоведов утверждать, что принцип верховенства парламента полностью сохраняет свое действие, поскольку в любое время парламента может принять постановление об отозвании своего предшествующего решения, вряд ли можно признать состоятельными. Подобный произвольный отказ от принятых обязательств не совсем вписывается в рамки правового государства.

Весьма близким к нормативно-правовым актам интеграционных объединений является **правовой режим международных договоров и соглашений**.

Тем не менее различия между ними довольно существенны. Прежде всего обычный международный договор, как правило заключаемый на двух или многосторонней основе между суверенными государствами, создает права и полномочия непосредственно для главных субъектов международного права, коими являются суверенные государства или международные организации. Следовательно, основывать свои иски и требования непосредственно на международном договоре даже в том случае, если общепризнанные нормы международного права прокламированы конституцией составной частью национального права, оказывается делом довольно трудным и сложным.

Во многих же странах даже формально-юридически (например, в большинстве стран англосаксонского права) прямое действие норм международных договоров исключено. Акты имплементации, т. е. правоприменительные акты, могут служить основой для возбуждения дела в суде, отсутствие таких правоприменительных актов исключает возможность судебной защиты, основанной на международном договоре права.

Вместе с тем, говоря о международном договоре как источнике национального конституционного права, нельзя не отметить, что за последнее десятилетие появилась целая серия международно-правовых актов, которые непосредственно трактуют и регулируют осуществление тех или иных прав и свобод, закрепляемых на конституционно-правовом уровне в системе национального права. В первую очередь это относится к известным **Пактам о правах человека**, заключенным в рамках ООН в 1966 г., и ко многим другим актам гуманитарного характера. Формально закрепленные в этих международных правовых актах положения обязательны для государств, должным образом их подписавших и ратифицировавших. Основное их отличие от актов интеграционных объединений состоит в том, что они далеко не всегда снабжены юрисдикционной защитой. Это относится почти ко всем международно-правовым пактам, исключение, как уже отмечалось, составляет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, предусматрившая создание специальных контрольных органов, и прежде всего Европейского Суда по правам человека, обладающего правом вынесения обязательных решений, подлежащих неукоснительному исполнению. Контроль за осуществлением этих решений принадлежит Комитету министров Совета Европы, в состав которого входят официальные представители всех государств — членов ЕС.

В юридической литературе нередко высказывается мнение о том, что

международно-правовые пакты, и в частности пакты о правах человека, дали толчок дальнейшему развитию и, соответственно, ориентируют развитие национального конституционного права суверенных государств. Эта формула нуждается в некотором уточнении. Она создает впечатление, что позитивные правовые нормы, закрепляющие осуществление основных прав и свобод и устанавливающие их гарантии, приходят в национальное право из международного права. Это не совсем так. В действительности система правовых норм, закрепляющих осуществление прав и свобод человека, создающих для этого необходимые гарантии, в первую очередь формируется и утверждается в рамках национальных конституционно-правовых систем. И лишь благодаря последующей активности государств — членов международного сообщества на базе достижений национального права создаются акты международного правового характера, в которых находят свое отражение согласованные позиции государств-участников по тем или иным вопросам, традиционно относящимся к конституционно-правовой сфере. Конечно, в свою очередь такие международно-правовые акты могут дать дальнейший толчок развитию национального права. Это подтверждает прежде всего опыт молодых независимых государств, чьи национальные системы права находятся еще в процессе становления и формирования.

Общие принципы права и конституционное право

Общие принципы права представляют собой концентрированное выражение наиболее важных сущностных черт и ценностей общей системы права. В них находят свое правовое выражение наиболее важные демократические ценности, свойственные современному развитому государству. Главный недостаток понятия общих принципов права в том, что оно не вполне конкретно и, следовательно, создает трудности для его применения судом.

В последние годы была предпринята попытка более четко определить понятие общих принципов права. Так, **Маастрихтский договор 1992 г. о создании Европейского Союза** содержит статью, которая прокламирует в качестве основных принципов европейского права права и свободы человека, закрепленные **в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.**, а равно относит к ним те, которые вытекают из конституционных традиций общих для конституционного строя всех государств — членов ЕС. Конечно, речь в данном случае идет о правовом акте, сфера действия которого ограничена территорией государств —

участников Европейских Сообществ. Следует, однако, принять во внимание то, что если первоначально членами Европейских Сообществ было только шесть государств, то в настоящее время их число достигло 15, а в ближайшее время предстоит дальнейшее значительное расширение сферы применения европейского права за счет включения в это интеграционное объединение новых государств, в том числе ряда стран Центральной и Восточной Европы.

Несоответствие нормы материального или процессуального характера общим принципам права порождает ее ничтожность и недействительность вынесенного на ее основе решения. Все это позволяет сделать вывод о том, что общие принципы права представляют собой в настоящее время важный юридический инструмент. Они служат источником права вообще и конституционного права в особенности.

Иногда к числу источников права относят также доктринальные построения и труды выдающихся специалистов в области конституционного права. В отдельных странах судебные учреждения в мотивировочной части своих решений порой ссылаются на мнения авторитетных ученых или юридическую доктрину, преобладающую в данной стране. Воздействие юридической науки действительно может быть весьма значительным, однако это вряд ли дает основание рассматривать юридическую науку и доминирующие в стране правовые доктрины и концепции в качестве непосредственного юридического источника права. Это воздействие носит, как правило, опосредованный характер и проявляется главным образом за счет своего влияния на формирование правосознания судей и иных должностных лиц, призванных применять право на практике.

§ 3. Система конституционного права зарубежных стран

Внутренняя структура конституционного права зарубежных стран

Национальное конституционное право каждой страны обладает некоторыми общими

характеристиками, свойственными ему как определенной отрасли права. Образующие эту отрасль право-вые нормы имеют единый объект и предмет, т. е. определенную сферу приложения, и регулируют строго определенную область общественных отношений. Конечно, общие правила и требования, предъявляемые к нормам права вообще, приложимы и к конституционному праву. К ним относятся, например, требования обес-печить их юрисдикционную применимость, коими являются яс-ность, четкость, недвусмысленность и непротиворечивость.

Однако конституционно-правовые нормы и в этом отношении обладают некоторой спецификой. Прежде всего это находит свое выражение в том, что в конституционном праве важное место занимают *нормы-принципы, конкретное содержание которых необязательно и не всегда детально раскрывается в нормативном акте.*

Среди таких принципов фигурирует приверженность определенным ценностным ориентациям, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, призванной предопределить построение и функционирование государственного механизма. В основном законе провозглашаются принципы господства права, создания правового государства, светский и социальный характер государства, построение и функционирование механизма власти на основе принципа разделения властей. Нередко в новейших конституциях встречается также заявление о приверженности идеалам мира, а иногда и более конкретные постановления антимили-таристского характера.

В большинстве случаев речь идет о правовой формулировке тех ценностей, которым привержены соответствующие государства и которые они стремятся реализовать в своей практической деятельности. Вместе с тем понятно и очевидно, что такого рода нормы-принципы требуют своей последующей конкретизации либо в том же основном законе, что нередко имеет место, либо в последующем законодательстве, которое развивает и дополняет конституционные нормы. Вполне естественно, что все акты государственных органов, а тем более судебные решения, даже если они прямо не основаны на конституционной норме, не должны противоречить конституционному положению. Иное делает эти акты не-легитимными.

Одна из особенностей, скорее, правда, технического порядка норм конституционного права, состоит в том, что *они не обязательно содержат все три составные части правовой нормы — гипотезу, диспозицию и санкцию.* Подавляющее большинство конституционно-правовых норм не содержит указание на санкцию. В крайнем случае в них устанавливается правило, в соответствии с которым то или иное

нарушение может преследоваться по закону. Санкции за нарушение конституционно-правовых норм обычно содержатся в нормах иных отраслей права, таких, как административное право, уголовное право и др. Нередки случаи, когда конституционно-правовая норма состоит только из диспозиции. Например: "Парламент состоит из двух палат"; "Правительство несет ответственность перед парламентом". Нередко, однако, гипотеза может составлять весьма существенную часть конституционно-правовой нормы. Например: "Законопроект считается одобренным, если он принят в идентичной редакции каждой из палат парламента".

Как и любая другая отрасль права, конституционное право представляет собой строго урегулированную систему, строение которой отражает основное предназначение конституционного права, сферу его приложения, принципы, лежащие в основе конституционно-правового регулирования, внутреннюю взаимосвязь и иерархию норм, образующих данную систему права. Внутренне построение конституционного права в зарубежных странах отличается спецификой и своеобразием, которые предопределены особенностями и уровнем развития данной страны, характером ее правовой системы в целом. Вместе с тем эта структура не может не отражать те тенденции правового развития, которые свойственны демократическим обществам и государствам.

Нормы конституционного права группируются обычно в правовые институты в зависимости от того, к какой именно сфере конституционно-правовых отношений они относятся, т. е. в зависимости от того, какие именно конкретные конституционно-правовые отношения эти нормы регулируют.

Основными элементами

конституционного права выступают закрепляемые в нем принципы конституционного строя, правовой статус личности, принципы и нормы, регулирующие основные параметры государственного устройства, а равно нормы, регламентирующие порядок формирования, структуру и функционирование механизма государственной власти.

Нередко сами эти институты отличаются сложной внутренней структурой.

Соответственно они включают более дробные подразделения, которые также обычно именуются институтами. Например, институт личных прав и свобод, институт гражданства и другие, которые охватываются более общим понятием — правовой статус личности. Механизм государственной власти включает такие институты, как глава государства, правительство, парламент, судебная система. Иногда отдельные институты объединяют столь значительное число правовых норм и настолько сложны, что к ним самим применяется термин "право". Например, избирательное право, парламентское право.

Перечень и характер этих институтов, их внутренняя взаимосвязь и даже иерархия во многом зависят от особенностей политического режима и от принятой в стране формы правления. Так, во французской Конституции 1946 года, оформившей создание парламентской республики, на первом месте фигурировали применительно к механизму власти постановления, относящиеся к парламенту. В Конституции 1958 года, оформившей переход к смешанной республиканской форме правления, на первом месте среди институтов власти фигурирует институт Президента Республики.

Изменения, происходящие в общественной жизни и находящие свое отражение в конституционном праве, могут приводить к появлению и утверждению новых институтов конституционного права. Так, в послевоенный период весьма широкое распространение получает институт конституционного контроля. В последние годы все шире распространяется институт омбудсмана — уполномоченного по правам человека.

Строго научная систематизация конституционного права позволяет более точно разобраться в иерархии и соподчиненности отдельных элементов этой отрасли права, следовательно, может способствовать более правильному и эффективному применению норм конституционного права.

Построение учебного курса конституционного права зарубежных стран

С вопросом о предмете конституционного права зарубежных стран как отрасли права неразрывно связан и вопрос о предмете науки и учебного курса конституционного права зарубежных стран.

Наука конституционного права зарубежных стран имеет своим предметом изучение процесса формирования, эволюции и реального функционирования институтов и норм конституционного права. Наука при этом не может ограничиваться только интерпретацией и толкованием существующих и действующих норм конституционного права. В рамках науки происходит обобщение практики, прогнозируется развитие конституционно-правовых институтов, формулируются основные концепции, которые кладутся затем в основу практики реализации прав и свобод человека, построения и

функционирования государственных органов и, что особенно важно, функционирования механизма конституционно-го судопроизводства.

Сравнительный анализ ценностных установок и ориентиров, проводимый наукой конституционного права зарубежных стран, позволяет сопоставить практику формирования конституционно-правовых институтов, их эффективность в условиях различных общественных систем и государственных форм. Такой анализ позволяет выявить те основополагающие ценности, которые присущи развитому демократическому государству и его конституционному праву независимо от исторических, национальных, демо-графических, социально-экономических и иных конкретных условий, в которых развиваются данные общества и государства.

Построение учебного курса, его внутренняя структура прежде всего отражают структуру самого конституционного права как отрасли права. Такой функциональный подход необходим, ибо главной задачей учебного курса является изучение в процессе сравнения или на национальном уровне эмпирического материала, образующего главную субстанцию самой отрасли национального конституционного права. Соответственно, подавляющее большинство тем курса совпадают с теми институтами, которые характерны для конституционного права и образуют его внутреннюю основу.

Вместе с тем задачи освоения учебного материала требуют введения ряда тем, которые позволяют судить о самом изучаемом предмете, проследить основные вехи становления и эволюции конституционного права, выявить те тенденции, которые доминируют в развитии конституционного права на современном этапе. Главное назначение учебного курса — дать последовательное, логичное и систематизированное знание теоретических положений и эмпирического материала, раскрывающее общее и особенное в конституционно-правовом развитии зарубежных государств.

Изучение учебной дисциплины должно способствовать правоведческой подготовке и получению необходимых профессиональных знаний и навыков, позволяющих правильно судить о социальном предназначении и сути конституционного механизма, выявить главные тенденции развития конституционного права в современных государствах, а также главное определяющее, которое составляет суть прогрессивного развития конституционно-го права. В этой связи еще раз необходимо подчеркнуть, что современное демократическое конституционное право делает все больший и больший упор на правовое обеспечение демократических начал и принципов функционирования современного общества и государства, с тем чтобы гарантировать осуществление прав и свобод человека и гражданина.

Это конечно не означает, что должно быть ослаблено внимание к изучению механизма и институтов власти. Речь идет о другом. О том, что при изучении этих институтов важно выявить их взаимодействие, их корреляцию с принципами демократического развития с интересами обеспечения прав и свобод человека. Именно под этим углом зрения и должно строиться изучение современного конституционного права.

Многообразии современных государств, принадлежность их к различным правовым системам, различие в уровнях общественного и государственного развития, исторические, национальные, культурные и другие особенности отдельных государств, делают каждую национальную конституционно-правовую систему во многом уникальной и неповторимой. В то же время существование большого числа суверенных государств делает практически невозможным изучение каждой национальной конституционно-правовой системы в отдельности.

Все это не может не учитываться в учебном курсе. Его построение отвечает задаче выявления прежде всего того общего, что характеризует конституционное право в целом. На этой основе строится первая часть курса, в рамках которой проводится сравнительно-правовое изучение институтов конституционного права зарубежных стран в целом.

Вторая часть курса включает в себя изучение конституционного права отдельных государств. Отбор такого рода национальных конституционных систем для изучения может основываться на различных критериях. Однако в первую очередь изучаются национальные системы передовых развитых государств, в чьей практике прослеживаются новые тенденции и явления конституционно-правового развития. В то же время во вторую часть включается обычно изучение конституционного права государств — наиболее типичных представителей региона или конституционно-правовой системы. Настоящий учебник, состоящий из двух главных частей, построен на этой основе. На неправовых факультетах изучение курса может быть ограничено только первой его частью, на юридических факультетах целесообразным и желательным является изучение как первой, так и второй части курса. Наконец, там, где существуют международно-правовые факультеты (отделения), где особое внимание уделяется изучению иностранного права, общий курс конституционного права целесообразно дополнить введением специальных курсов конституционного права по отдельным странам или регионам.

По общему правилу учебный курс конституционного права зарубежных стран, читаемый на юридических факультетах, принято относить к числу скорее общеобразовательных дисциплин. Нередко считается, что для будущего специалиста, работника национальных судебных органов, прокуратуры, а также адвокатов знание конституционного права зарубежных стран не имеет большого значения, что подобное значение этот курс имеет только в условиях специализированных учебных заведений и факультетов, таких, например, как международно-правовой факультет Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ. Подобные мнения верны только отчасти. Действительно, в условиях международно-правового факультета изучение конституционно-правовых систем зарубежных стран чрезвычайно важно для профессиональной подготовки выпускников. Тем не менее нельзя не отметить, что и при подготовке специалистов, ориентированных на работу в национальном государственном аппарате, в судебных учреждениях, в адвокатуре, да практически для всех юристов высшей квалификации, знание основ конституционно-правового развития зарубежных стран — это не только элемент правовой эрудированности, но и важнейшее слагаемое высокого правового профессионализма. Без таких знаний невозможны ни выработка четкой гражданской позиции, ни достижения и успехи на поприще профессионального занятия юриспруденцией.