# Конституционно-правовое регулирование политической системы.

## План:

1. *Конституция и политическая система: круг объектов и пределы конституционного регулирования.*
2. *Органическое и обычное законодательство. Конституционные обычаи. Законодательное санкционирование корпоративных норм.*
3. *Конституционное право и политический режим.*
4. *Политическая и правовая культуры.*
5. *Конституционно-правовое регулирование задач организации и порядка функционирования публичной власти в политико-территориальных единицах и на зависимых территориях.*
6. *Конституционно-правовой статус политических партий, неполитических общественных объединений и средств массовой информации.*
7. *Понятие политического процесса, его виды и стадии. Политический процесс и политический режим.*

***Конституция и политическая система: круг объектов и пределы конституционного регулирования.***

**1. Политическая власть и политическая система.** Политичес­кие отношения, образующие в своей совокупности политическую систему, — это *отношения, связанные с функционированием политической власти в обществе,* концентрированным выраже­нием которой является государственная власть.

Вообще *власть — это такое общественное отношение, ко­торое характеризуется способностью и возможностью одних людей или групп (властвующих) добиваться осуществления своей воли другими людьми или группами (подвластными).* Данное отношение наблюдается в самых различных общностях людей — от всего общества в целом до семьи, дружеской компании и т.п. В семье, дружеской компании власть лидера никак не оформле­на и опирается исключительно на его личный авторитет. В ком­мерческой фирме^ власть главы ее получает известное оформле­ние и опирается на его долю в капитале, а власть менеджера — на уполномочие собственников капитала. Власть церкви над прихожанами четко оформлена и опирается на их конфессио­нальную принадлежность, на их твердость в вере. Власть руко­водителей партии, профсоюза и тому подобного общественного объединения в отношении его членов обычно также оформлена и опирается, помимо личного авторитета, на соответствующим образом (например, посредством выборов) выданное уполномо­чие членов общественного объединения. •1Й).' *Политическая власть — это власть определенной группы людей (элиты) над всем обществом, характеризуемая исполь­зованием в случае неповиновения насильственных принудитель­ных средств.* Осуществляется политическая власть через пос­редство ряда политических институтов, регулируемых обычно в той или иной мере конституционным правом. Подробнее эти институты рассматриваются в следующей главе, а сейчас отме­тим лишь, что главный из них — это государство, власть кото­рого *легитимно* (законно) распространяется на все общество и которое обладает монополией на применение в установленных

случаях, установленными способами и в установленной степени физического насилия к подвластным. В демократических стра­нах важным таким институтом является также система местного самоуправления. Распространенное у нас до принятия действу­ющей Конституции Российской Федерации 1993 года понимание государства, государственной власти было таково, что готово было охватить и местное самоуправление43, однако в зарубеж­ных странах большей частью, как теперь и у нас, местное са­моуправление не рассматривается как составной элемент госу­дарства. Государство и система местного самоуправления (под­час также иного самоуправления, например профессионального) в совокупности своей суть институты *публичной власти\*\*.* В осуществлении политической власти участвуют также правящие партии и близкие к ним иные общественные объединения.

Оппозиционные к правящим либо нейтральные общественные объединения тем не менее оказывают в различных формах воз­действие на формирование и функционирование институтов публичной власти. Велико такое воздействие и со стороны средств массовой информации.

Все эти институты образуют институциональный костяк по­литической системы — *механизм осуществления политической власти.* В отношении структуры политической системы в лите­ратуре высказано очень много суждений как взаимно противо­положных, так и совпадающих в большей или меньшей части. Одни считают, что политическая система исчерпывается указан­ными выше институтами и установленным или сложившимся порядком отношений между ними, другие полагают, что полити­ческая система состоит из политических институтов, политичес­ких норм, средств политической коммуникации, политического сознания, третьи, соглашаясь в основном со вторыми, убеждены, что политическое сознание — это часть существенной среды, в которой функционирует политическая система, и т.д. Аргументы за и против позиции каждого автора можно находить без конца, но это — дело политологии. Мы же констатируем, что полити­ческие институты и нормы, регулирующие отношения между этими институтами, признаются в качестве компонентов полити­ческой системы практически всеми исследователями. Институ­ты — это структурная характеристика политической системы, а нормы отношений — функциональная. Правовой статус институ­тов и правовые нормы отношений между ними обычно в той или иной степени входят в предмет конституционного права. Ниже это будет показано.

Первоначально конституции регулировали два-три блока общественных отноше­ний.

Первый блок — это права и свободы человека и гражданина. По существу данный блок представлял собой, как уже отмеча­лось, главный смысл создания конституций как основных зако­нов. Ведь конституции учреждались прежде всего для того, чтобы гарантировать человека от произвола государства. Их высшая юридическая сила призвана была защитить провозглашенные права и свободы от возможного ущемления путем издания обыч­ных законов и иных правовых актов.

Второй блок — организация высшей власти. Эта организация, основанная на принципе народного суверенитета, призвана реа­лизовать вытекающие из него принципы представительного прав­ления и разделения властей. Принцип представительного прав­ления означает, что власть, по крайней мере законодательная, избирается народом, выражает и формирует его волю. Принцип разделения властей предполагает, что законодательная, испол­нительная и судебная власть будет осуществляться различными государственными органами, которые будут друг друга уравно­вешивать, чтобы тем самым избежать произвола любого из них. Конституции с самого начала устанавливали основные принципы формирования властей государства, их компетенцию и взаимо­отношения между ними. Третий блок обязательно включался в конституции федера­тивных государств, но нередко и унитарных. Этот блок — поли­тико-территориальное устройство: виды территориальных струк­тур, их отношения с центральной властью и между собой.

Уже с середины прошлого века весьма заметное место в кон­ституциях стали занимать нормы, регулирующие внешнеполи­тические функции государств, их международно-правовую пози­цию. Можно выделить несколько крупных проблем, получивших отражение в большинстве конституций. К ним относятся: уста­новление принципов внешнеполитической деятельности государ­ства; регулирование вопросов, связанных с объявлением войны и заключением мира; регулирование соотношения международ­ных и внутригосударственных законоположений; определение пол­номочий органов государства по заключению, ратификации и денонсации международных договоров; наконец, установление правил, определяющих сотрудничество в области защиты прав человека — гражданство, права и свободы человека, экстради­ция и право убежища и др.

Развитие содержания конституций обусловлено развитием об­щества в соответствующих странах. Перемены, происходящие в экономической, социальной и политической жизни, находят свое отражение в эволюции конституционного законодательства. Ее тенденции достаточно отчетливо просматриваются во всех бло­ках регулирования.

В области прав и свобод происходит прежде всего расшире­ние их круга путем включения в конституции новых прав и свобод. Так, во многие конституции включались право на охрану окружающей среды, на получение информации, на употребление языков меньшинств, на участие в развитии науки и культуры, на охрану материнства и др. Развитие прав и свобод идет также по пути их детализации, уточнения, более подробного регулиро­вания ранее известных прав и свобод и, наконец, по пути своего рода их унификации. Появление какой-либо конституционной свободы в одной стране рано или поздно влечет появление такой же или подобной в другой стране. «Старые» конституции, дей­ствующие с прошлого или начала текущего столетия, обычно не являются исключением из общего правила; они подравниваются под новые и новейшие основные законы. В то же время некото­рые права и свободы, известные на заре конституционализма (право на восстание, на сопротивление угнетению и т.п.), почти исчезли из конституционных текстов.

Эволюция во взаимоотношениях высших государственных органов характеризуется тенденцией к усилению исполнитель­

ной власти. В конституциях, однако, этот процесс прямолинейно не прослеживается. Он весьма противоречив. Наряду с усилени­ем полномочий правительства конституции стали более четко и определенно регулировать отношения законодательной и испол­нительной властей. Устанавливаются детализированные положе­ния об ответственности правительства в условиях парламентар­ных форм правления, наблюдаются возникновение новых и раз­витие известных форм этой ответственности. В послевоенных конституциях получают широкое развитие нормы о делегиро­ванном законодательстве, о чрезвычайном положении (конститу­ции Франции 1946 и 1958 гг., Италии 1947 г., Германии 1949 г., Испании 1978 г., Португалии 1976 г. и др.).

Появляются нормы, направленные на обеспечение устойчи­вости правительств. Так, по довоенным конституциям, чтобы заставить правительство уйти в отставку, обычно достаточно было в парламенте (чаще всего в нижней палате) получить не­гативное голосование большинства членов (присутствующих или избранных — в различных странах по-разному) без выдвижения новой кандидатуры на должность главы правительства, то есть так называемый деструктивный вотум недоверия. А вот Основ­ной закон для Федеративной Республики Германии 1949 года предусмотрел конструктивный вотум: Федеральный канцлер (гла­ва правительства) может быть смещен только путем избрания нового Федерального канцлера (ст. 67). Это существенно ограни­чивает право парламента смещать главу правительства. Во Франции и в Испании по действующим конституциям устойчи­вость правительств обеспечивается иначе: требования к боль­шинству голосов членов нижних палат парламентов, необходи­мому для выражения недоверия правительству, более жесткие, когда инициатива вотума исходит не от самого правительства, а от парламентариев, да и процедура в этом случае более слож­ная, чем когда правительство само ставит вопрос о доверии к себе.

В конституциях XX века, особенно в послевоенных, стали в большей мере, чем раньше, встречаться нормы, регулирующие статус экономических и социальных органов государства, его экономическую и социальную деятельность. Это отражало уси­ление регулирующей роли государства в общественной жизни, обусловленное отрицательными последствиями стихийного раз­вития на данном этапе, необходимостью борьбы против разру­шительных экономических кризисов, чреватых тяжелыми соци­альными потрясениями. В конституции включались обязательст­ва государства перед обществом в экономической и социальной сферах, чему должны были служить специальные государствен­ные органы и учреждения, в том числе те, которые предназна­чены для урегулирования возможных социальных конфликтов. Так, Конституция Французской Республики 1946 года содержа­ла специальную главу об Экономическом совете; Конституция 1958 года имеет раздел Х «Об Экономическом и социальном совете», а также предусматривает полномочие Парламента при­нимать программные законы, определяющие цели экономичес­кой и социальной деятельности государства. Конституция Ита­лии содержит нормы о Национальном совете экономики и труда (ст. 99), а Основной закон Германии — положения об участии Федерации в осуществлении общих интересов (ст. 91-а), в час­тности, и в экономической, и социальной сферах. В Испанскую конституцию 1978 года включена целая глава об основных при­нципах социальной и экономической политики. ' "^Особенно крупный вклад в этом отношении внесли конститу­ции «социалистических» стран. Содержавшееся в них регулиро­вание (оно и ныне таково в странах, продолжающих именовать себя социалистическими) призвано было гарантировать под ви­дом обеспечения интересов трудящихся экономическую основу тоталитарной политической власти, а также замаскировать дей­ствительную социальную структуру общества — создать види­мость того, что «социалистическое» общество состоит из таких классов и социальных слоев, между которыми нет и не может быть сколько-нибудь существенных противоречий.

Следует, однако, иметь в виду, что новая эпоха, в кото­рую вступает общество наиболее развитых стран уже примерно с 70-х годов, — эпоха информатизации — повлечет, судя по всему, определенное сужение общественной роли государства, что, надо полагать, отразится и на конституционном регулиро­вании общественных отношений. Поскольку в наиболее разви­тых странах новые конституции в последнее время не принима­лись, а действующие существенно не реформировались, сказан­ное остается пока что лишь прогнозом.

Тенденция усиления исполнительной власти, проявившаяся в конституциях ряда стран, влечет подчас искажение принципа разделения властей, по-прежнему, а порой в большей мере, чем прежде, демонстрируемого в конституционном законодательстве. Это выражается в ограничении полномочий парламента в пользу исполнительной власти. В наибольшей степени названная тен­денция нашла отражение во французской Конституции 1958 года, где точно определен круг вопросов, по которым только и может законодательствовать Парламент (ст. 34). Французскому приме­

ру последовал ряд развивающихся стран, бывших ранее колони­ями Франции и воспринявших ее конституционную модель. Так, Конституция Марокко 1972 года (ст. 45), перечислив подобно французской Конституции 1958 года области законодательного регулирования, оставила все остальные на усмотрение регла-ментарной власти, осуществляемой Королем и Правительством. Подобным же образом определила объем законодательной влас­ти и Конституция Республики Сенегал 1963 года, предусмотрев­шая в качестве главы государства не короля, а Президента (ст. 56).

Эволюция структуры парламентов обнаружила тенденцию к отказу от двухпалатности (бикамерализма): в парламентах ряда стран упраздняются верхние палаты. Так, в декабре 1950 года упразднен Законодательный совет в Парламенте Новой Зелан­дии, Конституция Государства Дании 1953 года учредила одно­палатный Фолькетинг, в 1971 году ликвидирована верхняя па­лата шведского парламента, Конституция Португальской Рес­публики 1976 года предусмотрела однопалатное Собрание Рес­публики, то же предусмотрено Конституциями Греции 1952 и 1975 годов. Однопалатные парламенты учреждены во многих государствах Азии и Африки. Они были характерны и для унитарных «социалистических» государств. Впрочем, в настоя­щее время в Польше, Румынии, Чехии восстановлены (учрежде­ны) верхние палаты.

Там же, где верхние палаты продолжают существовать, на­блюдается относительное уменьшение их полномочий. Слабые верхние палаты учреждены действующими конституциями в Германии, Франции, Испании, Польше и др. Нижние палаты в этих странах могут преодолевать при установленных условиях возражения верхних палат против законопроектов и иных реше­ний.

Новая тенденция, проявившаяся в конституционном законо­дательстве относительно недавно, указывает на откровенное подчинение верхних палат интересам правительства. Так, во французском Парламенте по Конституции 1958 года обе палаты равноправны в законодательной области. В случае расхождения в позициях палат многократное движение законопроекта между ними («челнок») продолжается до тех пор, пока палаты не при­дут к согласию или пока его не остановит Правительство, кото­рое вправе после проведенной по его инициативе согласительной процедуры потребовать, чтобы нижняя палата — Национальное собрание — приняла по законопроекту окончательное решение. Таким образом, верхняя палата — Сенат — нужна Правительству, ибо она может тормозить принятие нежелательных законопро­ектов и тем самым служить орудием правительственной поли­тики в Парламенте (разумеется, в случае, если партийное боль­шинство в Сенате совпадает с партийным составом Правитель­ства). В Германии Федеральное правительство с помощью вер­хней палаты — Бундесрата — может обеспечивать в некоторых ситуациях принятие законов минуя нижнюю палату — Бундес­таг.

В конституциях многих демократических стран, особенно в послевоенное время, находит место регулирование института кон­ституционного контроля (надзора). В европейских странах посте­пенно вырабатывается собственная модель этого института, от­личающаяся от традиционной американской, при которой надзор осуществляется обычными судами при соблюдении обычных правил судопроизводства. В Европе стало нормой создание спе­циального органа конституционного контроля, отделенного от органов общей и административной юстиции. Причем орган кон­ституционного контроля, как правило, в государственной иерар­хии стоит выше других судебных органов, будучи единственным в стране. Этот институт получил конституционное оформление во Франции в 1946 и 1958 годах, в Италии в 1947 году, в Германии в 1949 году, в Португалии в 1976 году, в Испании в 1978 году, в Польше в 1982 году, в Венгрии в 1989 году, в Болгарии и Румынии в 1991 году и т.д. Его распространение в указанный период объясняется необходимостью обеспечения конституционной законности в условиях весьма широкой право­вой урегулированности общественной жизни, что делает систему законодательства, а особенно правительственного правотворчества, труднообозримой, порождая сложные проблемы толкования и применения конституционных принципов и норм.

Получают заметное развитие как по кругу регулируемых вопросов, так и отчасти по объему, конституционные нормы, связанные с международными отношениями. Это прежде всего касается положений о внешнеполитической деятельности госу­дарства. В конституциях, принятых после второй мировой во­йны, нередки положения, декларирующие миролюбивый внеш­неполитический курс. Наиболее заметны в этом отношении со­хранившая свое действие преамбула французской Конституции 1946 года, согласно которой «Французская Республика... не пред­примет никакой войны с целью завоевания и никогда не упот­ребит своих сил против свободы какого-либо народа», а также ст. 11 итальянской Конституции и ст. 9 японской, где обе страны, потерпевшие во второй мировой войне поражение, отказались от войны как средства политики.

Эта тенденция распространилась и на продолжающие дей­ствовать «старые» конституции. В Федеральный конституцион­ный закон Австрии 1920 года в редакции 1929 года наряду с уже существовавшим положением ч. 1 ст. 9 («Общепризнанные нормы международного права действуют в качестве составной части федерального права.») был инкорпорирован в качестве со­ставной части Государственный договор 1955 года о нейтралите­те страны. Сходную формулу объявления принципов своей внеш­ней политики избрала и Республика Мальта, провозгласившая свой нейтралитет в Декларации 1981 года.

Республика Индия в руководящих принципах политики дала развернутую характеристику своего миролюбивого поведения на международной арене (ст. 51 Конституции). Подобные внешнепо­литические принципы декларируют, хотя и в разной форме, действующие конституции Греции, Португалии, Испании, Болга­рии и др. Следует отметить, что «социалистические» конститу­ции послевоенного периода также провозглашали привержен­ность к миру и международному сотрудничеству, однако при этом зачастую предписывали различное отношение государства к другим государствам в зависимости от того, к какой системе те принадлежат.

Миролюбивая тенденция в современных конституциях есть несомненный результат прогрессивных сдвигов в общественном сознании, наступивших в XX веке не в последнюю очередь вследствие создания таких средств войны, которые способны обесценить смысл любой военной победы: потери обязательно будут столь велики, что одоление противника не приведет прак­тически к их существенной компенсации, не говоря уже о том, что применение оружия массового уничтожения грозит гибелью всему человечеству.

Развитие сотрудничества между государствами и, как след­ствие этого, резкое увеличение числа международных договоров и международных организаций привели к тому, что конституци­онное право вынуждено реагировать на этот процесс. В консти­туциях все чаще появляются нормы о соотношении международ­но-правовых положений и норм внутреннего права. Общая тен­денция состоит в признании примата международного права по отношению к внутреннему.

После второй мировой войны обозначилась еще одна тенден­ция в конституциях стран, участвующих в региональных интег­рационных процессах. Так, в конституциях стран Европейского союза и некоторых других предусмотрены возможности переда­чи национальными органами власти определенных полномочий в пользу наднациональных организаций. Об этом говорят консти­туции Франции 1946 года (преамбула), Германии (ст. 24—25), Италии (ст.10—11), Дании (§ 20), Греции (ст. 28), Испании (ст. 93) и др.; эти нормы иногда разрешают ограничивать на доброволь­ной основе суверенитет государства в пользу таких организаций.

**Действие конституции.** Обычно конституция вступает в действие (в силу) с момента, который указан в ее заключитель­ных положениях или, реже, в сопровождающем ее принятие особом законе. Переходные положения конституции могут пред­усматривать, что отдельные ее нормы начинают применяться позднее — обычно по наступлении какого-либо события (выборов и т.п.).

Как правило, конституция вступает в силу на всей террито­рии государства. В случае последующего присоединения к дан­ному государству каких-либо новых его частей с этого или с иного установленного особым актом момента конституция начи­нает действовать и на их территориях. Например, Основной за­кон ФРГ, принятый в 1949 году, в соответствии с его ст. 23 действовал первоначально на территориях тогдашних западно­германских земель и должен был вступить в силу в остальных частях Германии после их вхождения в состав Федеративной Республики; в 1990 году после того, как бывшая ГДР вошла в состав ФРГ, указанная статья, полностью реализованная, была отменена.

Конституция имеет обязательную силу для всех государствен­ных органов. Она обязательна и для всех лиц, учреждений и организаций на территории данного государства, а также для его граждан, юридических лиц, учреждений и организаций за границей. Иностранные государства и международные прави­тельственные организации должны уважать конституцию, за ис­ключением положений, противоречащих общепризнанным при­нципам и нормам международного права (разрешающих вести агрессивные войны, нарушающих права человека и т.п.).

Очень важное значение имеет вопрос о *непосредственном действии* конституционных норм. В «социалистических» странах конституция зачастую рассматривается как политико-правовой документ, то есть практически как декларация принципов, не­посредственно государственные органы и должностных лиц не обязывающих. Не случайно в нашей стране было бессмысленно обращаться в суд, ссылаясь только на Конституцию: если нет какого-либо закона, указа или, еще лучше, приказа министерст­ва по данному вопросу, суд дело не принимал, да и в судебных решениях ссылок на Конституцию не бывало. Демократический же режим предполагает судебную защиту конституционных прав, и поэтому в каждом случае важно выяснить, можно ли консти­туционную норму применить непосредственно.

Есть такие конституционные нормы, в отношении которых сомнений в их непосредственной применимости не возникает. Возьмем, например, ст. 23 японской Конституции, которая уста­навливает: «Гарантируется свобода научной деятельности». В случае любого преследования научного работника за избранное им направление исследований или за опубликование их резуль­татов научный работник может обратиться за защитой в суд, ссылаясь на свою конституционную свободу. Или другой пример из той же Конституции. Согласно ее ст. 6, части второй, «Импе­ратор назначает Главного судью Верховного суда по представ­лению Кабинета». Эта норма для своей реализации не нуждает­ся ни в какой конкретизации и может быть применена непосред­ственно.

Но вот согласно ст. 47 той же Конституции, «избирательные округа, способ голосования и иные вопросы, относящиеся к выборам членов обеих палат, определяются законом». Эта норма имеет чисто отсылочный характер, и очевидно, что без соответ­ствующего закона определить, в каком порядке избираются члены Парламента, невозможно. Невозможны, следовательно, и выбо­ры. Действует ли данная конституционная норма непосредствен­но? Если иметь в виду, например, регулирование отношений между избирателями и кандидатами в члены Парламента, то безусловно нет. Если же учесть, что она обязывает законодателя издать соответствующий закон, то безусловно да (тем более, что в части второй ст. 100 устанавливается срок для выполнения этой обязанности).

Встречаются, однако, более сложные случаи. Например, часть вторая ст. 19 испанской Конституции устанавливает, что испан­цы «имеют право въезжать в Испанию и свободно покидать ее на установленных законом условиях». Возникает вопрос: до принятия закона, о котором идет речь, возможно ли осуществле­ние испанскими гражданами указанного конституционного пра­ва? Вопрос спорный. Представляется, однако, что опоздание законодателя с изданием закона и вообще отсутствие процедуры реализации права не может служить основанием для отрицания за любым гражданином возможности осуществлять право, поскольку оно гарантировано Конституцией. С этой точки зрения примечательно положение ч. 3 ст. 1 Основного закона Германии, согласно которому «нижеследующие основные права обязывают законодательство, исполнительную власть и правосудие как не­посредственно действующее право». А ст. 19, ч. 1 и 2, устанав­ливает, что предусмотренный Основным законом и ограничива­ющий эти права закон должен носить общий характер и не может затрагивать существенное содержание основного права.

***Органическое и обычное законодательство. Конституционные обычаи. Законодательное санкционирование корпоративных норм.***

Объективные причи­ны (источники) возникновения и существования конституцион­ного права коренятся в материальных условиях жизни общества. Правовой же наукой выработано понятие юридических источни­ков права. *Под источником права в юридическом смысле пони­маются те формы, в которых находят свое выражение пра­вовые нормы.* Основными видами источников конституционного права являются нормативно^гщавовые а^ты, судебные\_прецеден-ты и^^1ВОВЫЁ-\_обычаИд\_ а также иногда международные и внут­ригосударственные договоры. • Нормативно-правовые акты кон-ституционного права обычно подразделяются на законы, норма­тивные, акты исполнительной^ласти, нормативные\_акть1\_^^ганов ^онституциодногд^онтролд (надзора), парламентские регламен­ты, акты местного самоуправления. """""~~'

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

По степени важности и характеру регулируемых обществен­ных отношений законы подразделяются на конституционные, органические \_и обычные. ~~~"

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

*Конституционные законы* как источники права имеют раз­личное значение в разных странах. В Чехо-Словакии, например, было принято, что конституционные законы дополняют Консти­туцию, которая и сама считалась одним из конституционных законов; подчас конституционные законы содержат не нормы, а однократные распоряжения (например, об однократном измене­нии — продлении или сокращении — срока полномочий пред­ставительных органов). В Италии конституционные законы из­даются по отдельным указанным в Конституции наиболее важ­ным вопросам и имеют более высокую юридическую силу, чем обычные законы, но меньшую, чем Конституция; это аналог рас­сматриваемых ниже органических законов. В Югославии приня­то издавать конституционные законы одновременно с принятием новой Конституции или группы поправок к ней; в конституци­онных законах содержатся переходные положения (одно время конституционными законами именовались в Югославии основ­ные законы автономных краев).

*Органические законы* в ряде стран (обычно романской систе­мы права) определяют статус органов государства и процедуры народного голосования на основе бланкетных статей конститу­ций. Например, Конституция Франции предусматривает урегу­лирование органическими законами статуса таких государствен­ных органов, как Конституционный совет (ст. 63), Высокий суд правосудия (ст. 67), Суд правосудия Республики (ст. 68—2), Эко­номический и социальный совет (ст. 71), Высший совет магис­

тратуры (ст. 65), порядка выборов палат Парламента (ст. 25) и др. Наряду с отсылками к органическим законам во французс­кой Конституции содержатся отсылки и к обычным законам (например, в ст. 72 по вопросу об организации местного самоуп­равления). В литературе иногда органическими называют все законы, к которым отсылает конституция, однако к Франции, как видим, это неприменимо. В Бразилии подобного рода законы именуются *дополнительными* (дополняют Конституцию).

*Р^)ычные\_ законы* в тех странах, где имеются также консти­туционные, органические и им подобные законы с повышенной юридической силой, регулируют менее важные общественные отношения, образующие предмет конституционного права.

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

Ту же юридическую силу, что и законы, имеют в некоторых странах *^шрмативныеакты, цздаваемые^&^злорядке замещения парламентов* (декреты-законы Государственного совета на Кубе, значительная часть указов Государственного совета во Вьетна­ме, законодательные декреты и декреты-законы Правительства в Испании и т.п.). Они зачастую подлежат последующему утвер­ждению парламентом и являются источниками конституционно­го права, если содержат соответствующие нормы.

К *но'рмативно - правовым^ актам исполнительной власти* от­носятся "нормативные а^ты глав рт(^аротв^укая^т7~7Гекр^ приказы и т.п.) и нпрмативцьте акты правительств, а иногда и. ведомств, (ордонансы, декреты, постановления и т.п.). Указанные акты служат источниками конституционного права лишь в той части, в какой содержат его нормы. Между ними существует определенная субординация: нормативные акты нижестоящих государственных органов не должны противоречить актам вы­шестоящих. Нормативные акты глав государств и правительств имеют наиболее широкую сферу действия.

К *нормативно-правовы^лл^там органов конституционного контроля (надзора)* относятся решения Конституционного сове­та. \_вс)'"<|>ранции, Конституционных^ судов в Италии, Германии, Болгарии, Венгрии," Конституционных трибуналов в Польше, Испании, Верховных судов в США, Японии, Индии и т.п. Нор­мативно-правовой характер имеют такие решения этих органов, которые содержат конституционно-правовые нормы — о консти­туционности законов и других нормативных актов, о компетенции государственных органов, о толковании конституции и т.п. Во Франции, например, подобное значение имеют и некоторые решения Государственного совета — высшего органа админис­тративной юстиции. Фактически многие акты органов конститу­ционного контроля (надзора) имеют ту же юридическую силу, что и конституционные нормы.

*Регламенты* палат парламентов как источники конституцион­ного права содержат нормы, определяющие порядок деятельнос­ти палат и их внутренних структур. Иногда такое же значение имеют *парламентские прецеденты —* поведение в конкретных ситуациях, которое считается обязательным в случае повторе­ния таких ситуаций.

*Решения органов местного самоуправления* (например, мест­ные уставы, статуты) являются источниками конституционного права, когда регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением публичной власти.

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

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

Практически в каждой стране существуют конституционно-правовые *обычаи,* однако лишь в отдельных странах они счита­ются официальными источниками конституционного права. Это

правила поведения, нигде в официальных изданиях не записан­ные в качестве таковых, однако в течение длительного времени применяемые и молчаливо санкционированные государством. Впрочем, судом они в любом случае не защищаются.

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

Международные *договоры* служат источниками конституци­онного права в случаях, когда регулируют конституционные проблемы и предусмотрено их непосредственное применение. В современных конституциях многих государств содержатся поло­жения о примате международного права перед внутригосудар­ственным. Это порождено процессом дальнейшей интернациона­лизации экономики и других сторон общественной жизни. В Западной Европе формируется единое правовое пространство, охватывающее страны Европейского союза, где непосредственно действуют акты, издаваемые не только национальными органа­ми власти, но также и органами Союза7. Такие тенденции обоз­начились и в некоторых других регионах мира.

Внутригосударственные договоры служат источниками кон­ституционного права, если регулируют конституционные пробле­мы в случае, когда заключившие их субъекты на это управомо-чены. В качестве примера можно указать на договоры, заклю­чаемые территориальными общностями между собой или с цен­тральной властью. Например, согласно ст. 14, ч. 2, Конституции Испании, статуты автономных сообществ могут предусмотреть случаи, условия и цели, в которых автономные сообщества могут заключать между собой соглашения для управления и взаимного оказания услуг, а также характер и последствия уведомления об этом Генеральных кортесов (парламента страны). В прочих слу­чаях договоры автономных сообществ о сотрудничестве нужда­ются в утверждении Генеральных кортесов. В западной правовой литературе нередко высказываются ут­верждения, что источниками конституционного права являются также *доктрины* известных ученых-юристов (У. Блэкстона, А. Дайси и др.). Так, современный французский правовед Р. Давид заявляет: «...Доктрина в наши дни, так же как н в прошлом, составляет очень важный и весьма жизненный источник права»9. В древние и средние века трактаты выдающихся юристов, тол­ковавших нормы права, фигурировали в судах как источники права. В настоящее время в решениях, например, британских судов можно встретить ссылки на труды ученых-юристов, одна­ко они рассматриваются уже не как источники права, а как средство обоснования, дополнительной аргументации судебного решения. Аналогичную роль выполняют так называемые част­ные кодификации права, проводимые отдельными юристами.

Специфическим источником права, в том числе конституци­онного, в отдельных странах выступают *своды религиозных правил,* причем юридическая сила их порой превосходит даже силу конституционных норм. Например, в Исламской Республи­ке Иран .высшим источником права является *шариат —* свод норм мусульманского права.

***Конституционное право и политический режим.***

Этим понятием обозначается *систе­ма приемов, методов, форм, способов осуществления полити­ческой (включая государственную) власти в обществе.* Можно сказать, что именно анализ политического режима позволяет вынести наиболее адекватное суждение о подлинных возможнос­тях человека в его взаимоотношениях с властями предержащи­ми.

Политическим режимом обусловливается присущий тому или иному периоду жизни страны порядок политических отношений, степень политической свободы, образ правления. Это функцио­нальная характеристика власти. Она не может не отражаться на правовых формах государства и его отношений с обществом и отдельным человеком, урегулированных прежде всего конститу­ционным правом, однако нередко именно политический режим выступает как причина фиктивности соответствующих правопо-ложений, содержание которых выхолащивается практикой осу­ществления государственной власти или которые этой практи­кой нарушаются.

Типология политических режимов разработана слабо. И мы предлагаем здесь лишь самую грубую схему.

1. *Демократический политический режим* характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным существованием политических и правовых институтов, позволя­ющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Политическая элита обычно довольно узка, однако она опирается на широкую социальную базу.

Дело в том, что политическая деятельность или заинтересо­ванность (ангажированность) в условиях экономически и соци­ально высокоразвитого общества (а именно для таких обществ наиболее характерен демократический политический режим), как правило, не является средством улучшения благосостояния. Оно зависит от места человека в гражданском обществе, определя­

емого его экономической активностью. Человек обычно ограничи­вается поддержкой той политической силы, которая, по его мнению, наилучшим образом действует в интересах его лично, его общины, его страны. Поддержка эта в большинстве случаев сводится к голосованию на выборах и референдумах. Однако чувство свободы, в том числе свободы политической, ценится достаточно высоко, и привыкшие к демократии люди, не заме­чающие ее подчас, как не замечают воздуха, которым дышат, в случае угрозы демократическому режиму быстро политизиру-ются и выступают в его защиту.

Демократический режим обычно н\_ахрдит отражение в ^кон­ституциях и законах, регулирующих развитые формы участия в поли^ич\_ескои\_жизни? "~йнстйту^ы\_\_^е^тави\_тёл "и непосред­ственной демократии, гарантированные гражданские (личныеУ и политические \_права и свободы, независимые средства массовой информации, па^тисиный плюрализм, включающий разнообраз­ную оппозицию власти, разделение властей, широкое самоуп­равлений^"иГ 'профессий, гарантии для меньшинств и многое другое. Органы публичной власти прибегают к силовым методам лишь в исключительных случаях. Бывает, хотя и редко, что конституция менее демократична, чем реально существующий в стране политический режим. Например, действующая Конститу­ция Франции дает Президенту Республики широкие возможнос­ти для осуществления вполне законным образом личной власти, однако французские президенты этими возможностями не поль­зуются, предпочитая демократические методы правления.

2. *Либеральный режим* был характерен для развитых стран в XIX веке и сейчас наблюдается в ряде развивающихся стран, приблизившихся к развитым (например, в Индии, на Филиппи­нах). Этот режим отличается высокой степенью политической свободы, однако вследствие культурной отсталости большинства общества реально пользоваться демократическими политически­ми институтами могут сравнительно немногие. Государству чаще, чем в условиях демократического режима, приходится прибе­гать к различным формам принудительного воздействия, ибо социальная база правящей элиты довольно узка. Низкий уро­вень жизни многочисленных слоев общества порождает марги-нальность и склонность к насильственным действиям для дости­жения своих социальных целей. Поэтому демократические ин­ституты, включая легальную оппозицию, функционируют как бы на поверхности общественной жизни, пуская лишь отростки в толщу общества.

В конституционном праве это получает отражение в виде более или менее значительных ограничений демократии, остав­ляющих органам и должностным лицам публичной власти дово­льно значительное поле для действий по усмотрению. ^"3. *Авторитарный режим* характеризуется полным или почти полным отсутствием на деле демократических политических отношений. Оппозиция либо прямо запрещается, либо ставится в такие условия, которые не позволяют ей нормально функци­онировать. Публичная власть широко прибегает к средствам подавления, администрирования. Самоуправление практически отсутствует. Выборы и референдумы, если и проводятся, то под контролем властей. Формальным характером отличается и раз­деление властей, даже если и провозглашено конституционно. Реально все функции власти сосредоточиваются в руках дикта­тора (президента, премьер-министра или монарха) или правя­щей олигархии. Разновидность авторитарного режима составля­ют военные диктатуры разного рода.

^"Конституционное (фактически — государственное) право мо­жет маскировать авторитарный режим, а может его достаточно неприкрыто оформлять. Примеры авторитарного режима дают такие государства, как Марокко, Иордания, Индонезия.

4. Предел авторитаризма образует *тоталитарный режим.* Если обычный авторитарный режим довольствуется контролем за поведением граждан, то тоталитаризм претендует на кон­троль над мыслями, стремится воспитать все население как биороботов, готовых послушно выполнять любые указания влас­тей и верящих, что власть — их собственная, действующая им только на благо. Для всеохватывающего овладения обществом используется такой политический институт, как государственная «партия», проникающая во все ячейки общества, включая семью, и подчиняющая их изнутри политике режима. Свое законченное выражение тоталитаризм получил в виде фашистского (нацист­ского) и коммунистического («социалистического») государства. Декларируемое равноправие граждан на деле оборачивается в условиях тоталитарного режима сложной системой дискримина­ции и привилегий, которые подчас, как при феодализме, зависят не от деятельности человека, а от того, где или кем он был рожден.

Государственное право таких стран (строго говоря, его и правом-то назвать нельзя) часто не скупится на провозглашение многочисленных прав граждан и трудящихся, но реального зна­чения эти права и свободы приобрести не могут, поскольку отсутствие независимого суда лишает их какой бы то ни было

защиты, а требования законодательства к осуществлению прав и свобод только в интересах «строительства социализма» выхо­лащивают их гуманное содержание. Конституции в условиях^ тоталитарного режима — не более чем вывеска, призванная / замаскировать действительные политические отношения, но ни-/ как не источник права.

Можно установить определенную *зависимость между уров­нем социально-экономического развития общества и эолити­ческим режимом. Чем выше этот уровень, тем демократичнее режим.* Но это, конечно, лишь тенденция, которая в конкретных странах в отдельные периоды их истории может нарушаться. Например, в 1933 году нацизм победил в весьма высоко разви­той Германии, однако это имело место в условиях всеохватыва­ющего экономического и политического кризиса. Коммунизм (не в смысле идеального, по К. Марксу, устройства общества, а в смысле тоталитарного политического режима) утвердился в вы­сокоразвитой Чехословакии и ряде других стран на штыках Советской Армии. В 1967 году авторитарный режим «черных полковников» был установлен в Греции, а в 1970 году проком-мунистический режим одержал на выборах победу в Чили, где сменился в результате военного переворота 1973 года весьма авторитарным режимом генерала Пиночета; обе страны отнюдь нельзя было отнести к слаборазвитым, но в обеих авторитаризм существовал относительно недолго. Все это — именно отклоне­ния от подчеркнутой выше генеральной тенденции. И сегодня авторитарные и тоталитарные режимы существуют лишь в на­иболее отсталых странах, хотя и не во всех.

***Политическая и правовая культуры.***

Определение данного явления есть предмет широкой дискуссии в мировой литерату­ре, однако среди всего многообразия позиций и взглядов можно вынести за скобки некоторые относительно бесспорные положе­ния, признаваемые значительным большинством исследователей. Может возникнуть вопрос: зачем вообще затрагивать данную проблему в курсе конституционного права? Политическая куль­тура — предмет политологии, правовая культура — предмет общей теории права. Однако и то, и другое, во-первых, непос­редственно отражается на содержании и форме конституционно-правового регулирования общественных отношений, а во-вто­рых, определяющим образом влияет на эффективность этого регулирования. Не имея представления о политической и право­вой культуре соответствующего общества, мы не поймем, напри­мер, партийную систему Индонезии, не увидим принципиально­го различия между реализацией одинаковых конституционных положений о правах человека и гражданина во Франции и в Габоне.

В главе II мы затрагивали вопрос о культуре в связи с кон­ституцией, а теперь осветим его несколько шире, имея в виду условия функционирования конституционного права в целом.

Культура общества вообще представляет собой единство ма­териальных и духовных сторон его жизни. Это в полной мере относится к политической и правовой культуре как проявлениям общей культуры общества в определенных сферах жизни. *Ма­териальная культура* в нашем случае — это предметы, создан­ные или приспособленные для функционирования политических и правовых институтов. Например, мы вряд ли можем предста­вить себе парламент, эффективно действующий вне специально­го здания, где есть залы для заседаний, кабинеты, оборудование и т.п. (вспомним, что выше говорилось о здании бразильского парламента). Но материальная культура в данной сфере при всей своей важности и необходимости имеет все же подчиненное значение. Главное — *культура духовная,* высокоразвитое *поли­тическое и правовое сознание.*

Мы можем выделить два\_ уровня этого сознания. Верхний уровень — это политическая и правовая *идеология,* то есть система знаний и" представлений о политике и праве и о тех образцах политического и правомерного поведения, которым надлежит следовать, если разделять систему определенных об­щественных ценностей, например, стремиться к демократическо­му функционированию власти, обеспечению реальности прав и свобод человека и гражданина и т.д. Нижний уровень — это политическая и правовая *психология",* которая непосредственно определяет поведение людей (наряду, разумеется, с внешними факторами). Между обоими уровнями существует известная вза­имозависимость, но применительно к отдельным людям и их группам, порой весьма значительным, достаточно часто наблю­дается противоречие. Человек считает себя демократом, знает, как нужно действовать демократическим образом, однако если такой образ действий ему почему-либо неудобен, кажется неэф­фективным, то, сознавая ценность демократии, он готов посту­питься ею в конкретном деле, оправдывая себя в лучшем случае тем, что в конечном счете действует на благо людей, а следова­тельно, и той же демократии. В правовой сфере можно привести еще более примитивный пример: человек знает, что красть не­льзя, в принципе согласен с этим, однако для себя в конкретном случае допускает исключение. Здесь речь не о тех, кто убежден, что демократия вредна для общества или что красть можно и нужно, ибо не крадут лишь дураки. У таких людей все сознание антисоциально, и их не так уж много. А вот таких, у кого идеология и психология ориентированы несовпадающим обра­зом, к сожалению, порой оказывается и большинство.

Особенно опасно, когда в руках такого человека с раздвоен­ным сознанием оказываются публично-властные полномочия. При их реализации он склонен часто нарушать права других субъ­ектов отношений, в которых участвует как носитель публичной власти, и тем дискредитировать эту власть, подрывая доверие к ней. Недоверие же общества к публичной власти чревато опас­ностью разрушения всякого правопорядка и гибели самого об­щества. Поэтому политическая и правовая культура развитых обществ всегда предусматривает систему институциональных и нормативных гарантий от возможного злоупотребления властью, а люди в политическом и правовом отношении настолько куль­турны, что в любой момент готовы оказать противодействие та­кому злоупотреблению.

Политическая и правовая культура — явление сложное не только с точки зрения "уровней их "в сознании человека, но и потому, что различается в зависимости от исторических условий жизни конкретного общества и его составных частей. Мы можем поэтому говорить о существовании различных *субкультур.* На­пример, заметны различия в политической и правовой культуре государств, население которых в своей массе исповедует хрис­тианскую или мусульманскую религию, восприняло англо-саксонскую или романскую правовую систему. Политическое и пра­вовое поведение отдельных людей зачастую определяется их принадлежностью к той или иной общественной группе, разде­ляемыми этой группой ценностями. Имеются даже субкультуры преступных сообществ.

В этой связи можно выделить господствующую субкульту­ру — ту, которую насаждает политическая элита, руководящая часть общества. Прочность господства такой субкультуры зави­сит, однако, от того, насколько она согласуется с политической и правовой психологией основной массы населения. Если общес­твенная психология считает дачу взятки нормальным явлением, то любое запрещение взяточничества, какими бы санкциями ни поддерживалось, не будет эффективным до тех пор, пока в массовом сознании не произойдет соответствующий сдвиг. До этого официальная субкультура неизбежно будет оставаться тонким поверхностным слоем. В развивающихся, да и в «соци­алистических» странах, это можно наблюдать сплошь и рядом. Конституционное же регулирование обычно и отражает этот тонкий слой, а реальное регулирование подавляющего большин­ства общественных отношений зачастую происходит в противо­речии с конституционными нормами. Это обстоятельство нельзя упускать ^из вида, читая конституции, например, стран Тропической Африки, где очень многие институты заимствованы от бывших метрополий — Франции, Великобритании, Испании, Бельгии. Для жителей «глубинки» в таких странах само понятие конституции неизвестно: в условиях племенного строя оно ника­кой связи с жизнью иметь не может.

Таким образом политическая и правовая культура общества, отражающая достигнутый им уровень социально-экономическо­го, политического и духовно-культурного развития, есть непре­менное условие действенности и результативности конституци­онного права.

***Конституционно-правовое регулирование задач организации и порядка функционирования публичной власти в политико-территориальных единицах и на зависимых территориях.***

**9. Федеральные территории.** Это территориальные единицы, не являющиеся субъектами федераций и непосредственно под­чиненные центральной власти. Такие единицы имеются не во всех федерациях; например, в Германии их нет. Однако в боль­шинстве федераций мы их находим.

В числе федеральных территорий мы можем прежде всего отметить существующие в ряде федеративных государств (США, Мексика, Австралия и др.) *федеральные округа,* в которых на­ходятся столицы этих государств. Это сделано в качестве одной из гарантий равноправия субъектов федераций: там считается, что размещение столицы на территории какого-либо субъекта федерации дало бы ему преимущества перед другими субъекта­ми. Но не везде разделяют такие опасения. Скажем, в Австрии столица Вена сама представляет собой одну из 9 земель, кото­рая, кстати говоря, по численности населения существенно пре­восходит любую другую землю. В Германии же до последнего времени столицей служит сравнительно небольшой город Бонн, находящийся на территории земли Северный Рейн — Вестфа-лия и не являющийся даже ее столицей; лишь в 1994 году принято решение о постепенном переносе столицы обратно в Берлин, имеющий после объединения Германии в 1990 году статус федеральной земли. В Швейцарии столица находится в Берне, который служит столицей и одноименному кантону, и никого это не волнует.

Из ст. 43 и 48 мексиканской Конституции следует, что феде­ральный округ, в котором расположена столица Мехико, наряду со штатами считается составной частью Федерации, то есть не относится к федеральным территориям. Последние же — это острова, островки и рифы, не находящиеся под юрисдикцией штатов. Примечательно положение ст. 44, согласно которому если федеральные власти переедут в другое место, то територия округа будет преобразована в штат Валье де Мехико, границы которого определит Генеральный конгресс (федеральный парламент).

Бразильская Конституция также отделяет федеральный ок­руг от территорий. Согласно ее ст. 32, федеральный округ не может делиться на муниципии. Он управляется на основе орга­нического закона, принимаемого его Законодательной палатой 2/3 голосов и двумя голосованиями с промежутком не менее 10 дней. Ему принадлежат законодательные полномочия, сохраняемые за штатами и муниципиями, он формирует свою законодательную и исполнительную власть аналогично штатам. И представитель­ство в федеральном парламенте он имеет такое же, как и шта­ты, что позволяет сделать вывод об отличии его от штатов лишь по названию и отсутствию политико-административного деле­ния.

Напротив, федеральный округ Колумбия, в котором располо­жена столица США Вашингтон, в Конгрессе США не представ­лен. Лишь в 1961 году вступила в силу XXIII поправка к Кон­ституции США, которая предоставила жителям федерального округа право участвовать в выборах Президента США.

Что касается иных федеральных территорий, то они могут находиться под управлением администраторов, назначенных федеральными властями, а могут и наделяться определенными правами самоуправления. Например, ст. 32 бразильской Консти­туции установила, что федеральные территории могут делиться на муниципии, имеющие тот же статус, что и муниципии шта­тов. Счета Правительства территории представляются предва­рительно Счетному трибуналу Союза и затем Национальному конгрессу, то есть финансируется федеральная территория Со­юзом. Федеральные территории, насчитывающие более 100 тыс. жителей, избирают Губернатора, имеют суды двух инстанций, членов прокуратуры (Мт151;епо РиЬИсо) и федеральных публич­ных защитников, выборное Территориальное собрание с решаю­щей компетенцией.

**10. Зависимые территории.** Это пережиток колониальной сис­темы, рухнувшей в 1960 году. Сейчас осталось очень мало терри­торий, которые находятся в юридической зависимости от госу- дарств, выступающих по отношению к этим территориям в роли *метрополии,* то есть колониальной державы. Формы такой за­висимости довольно разнообразны. Как правило, коренные жи­тели зависимых территорий не считаются полноправными граж­данами метрополии и не участвуют в избрании ее парламента и других выборных органов, хотя эти органы издают обязатель­ные для зависимых территорий акты.

Классическая схема колониального управления заключалась в том, что метрополия назначала в колонию администраторов, располагавших там обычно всей полнотой власти. Иногда адми­нистраторы опирались на местную родо-племенную знать, ис­пользовали формы феодально-государственной зависимости, в частности *протекторат,* при котором существовавшая государ­ственная организация после захвата страны колонизаторами сохранялась, но поступала в подчинение администраторам мет­рополии. По мере заселения колоний выходцами из метрополии и повышения образовательного уровня коренных жителей коло­нии обретали в той или иной мере автономию и в них вводилось самоуправление в разных формах. Во многих колониальных странах такое самоуправление послужило основой последующей суверенной государственности.

Приведем некоторые примеры сохранившихся сегодня форм зависимости тех или иных территорий от государства-метропо­лии.

Так, французские владения имеют статус заморского депар­тамента или заморской территории. Согласно ст. 72 Конституции Французской Республики 1958 года, заморские департаменты и заморские территории, как и другие территориальные коллек­тивы, создаются законом. Законодательный режим и админис­тративная организация заморских департаментов могут, соглас­но ст. 73, изменяться с учетом их особого положения. В насто­ящее время заморскими департаментами являются Реюньон, Гвиана, Мартиника, Гваделупа, а также Сен-Пьер и Микелон. Они считаются неотъемлемыми частями территории метропо­лии, хотя и расположены от нее за многие тысячи километров. Законом об административной децентрализации 1982 года пер­вые четыре из них приравнены к регионам.

Заморские территории в соответствии со ст. 74 Конституции имеют свою особую организацию, сочетающую их собственные интересы с интересами республики. Она определяется и изменя­ется законом после консультации с заинтересованным Террито­риальным собранием, из чего следует, что заморские террито­рии имеют самоуправление. Статус заморской территории име­ют в настоящее время Новая Каледония, острова Уоллис и Футуна.

Ряд островных владений принадлежит США (Гуам, Виргин-ские острова и др.). Там, где имеется достаточное местное насе­ление, введено самоуправление. Пуэрто-Рико считается свободно присоединившимся к США государством. Микронезия, которая включает Каролинские, Марианские и Маршалловы острова, переданные после второй мировой войны Организацией Объеди­ненных Наций под опеку США, разделена ныне на три «госу­дарства», также имеющих статус свободной ассоциации с США, что предполагает их полное внутреннее самоуправление. Опека считается прекращенной.

Самоуправление введено и в островных владениях Велико­британии. В ряде из них (например, на Виргинских островах, на острове Монтсеррат) действуют конституции.

Островные владения имеют также Нидерланды, Новая Зе­ландия, Австралия. Как правило, это самоуправляющиеся тер­ритории.

Конституция Республики Венесуэла 1983 года в ст. 9 предус­матривает наряду со штатами, федеральным округом и феде­ральными территориями существование также федеральных зависимых территорий (Серепс1епс1аз Гео1ега1е5). Однако это не колониальные владения (Венесуэла никогда не была колониаль­ной державой), а «части территории Республики, не находящи­еся в составе Штатов, Территорий и Федерального округа, а также острова, образовавшиеся или возникшие в территориаль­ном море или в море над континентальным шельфом» (первое предложение ст. 14).

Усложнение форм и методов деятельности политических партий, возрастание их роли в об­ществе закономерно приводят к их юридической институционализации. Если конституции XIX века ни одной буквой не упо­минали о политических партиях, хотя партии уже тогда играли весьма заметную роль в политической и государственной жизни, то ныне они образуют полноценный конституционно-правовой институт.

Институционализация политических партий проявляется в двух взаимосвязанных процессах: конституционализации, то есть включении в конституции основных принципов их статуса, и законодательной институционализации, в результате кото­рой правовое положение партий определяется законом достаточ­но детально.

Законодательная Институционализация обычно включает пра­вовое регулирование следующих элементов статуса политичес­ких партий: 1) понятия политической партии, определения места и роли партий в политической системе и государственном меха­низме; 2) условий и порядка создания и прекращения полити­ческих партий; 3) требований к идеологии и программным по­ложениям партий; 4) требований к их организационному строе­нию и порядку деятельности; 5) финансово-экономической базы партий; 6) взаимоотношений с публичной властью, прежде всего участия в выборах и в деятельности представительных органов государства и местного самоуправления.

В условиях коммунистических однопартийных систем и, соот­ветственно, авторитарных и тоталитарных политических режи­мов правящие круги, всячески подчеркивая ведущую роль един­ственной государственной партии в обществе, часто избегают регламентировать ее статус. Выражение или молчаливо они исходят из того, что партия выше всякого закона, а следователь­но, никаких законодательных границ ее власти устанавливать не следует. В недавнем прошлом так было и у нас.

Почти все принятые после второй мировой войны демократи­ческие конституции содержат в том или ином объеме положения о политических партиях. Конституционные принципы получают свою конкретизацию и развитие в текущем законодательстве — специальных актах о политических партиях (например, в Герма­нии), в избирательных законах (например, в Мексике) и др. Такое законодательство развивается и в тех странах, где конституционализация политических партий места не имеет. Иног­да законы регулируют лишь какую-то одну сторону статуса партий, например, их финансирование, как это сделано, в час­тности, в соответствующих законах Швеции 1965 года, Финлян­дии 1969 года, США 1974 года.

В ряде стран Восточной Европы акты, регулирующие статус политических партий, были приняты вскоре после падения «со­циалистической» власти. В Румынии, например, Декрет Совета Фронта национального спасения о порядке регистрации и дея­тельности политических партий и общественных организаций от 31 декабря 1989 г. был издан уже через неделю после сверже­ния коммунистического режима и взятия Фронтом власти.

Обратимся к конкретным примерам конституционно-правово­го регулирования статуса политических партий.

В Конституции Японии о политических партиях специально не говорится; в части первой ст. 21 установлено лишь: «Гаран­тируется свобода собраний и объединений...». А вот Основной закон ФРГ в ст. 9 особо говорит об объединениях (союзах и обществах) и в ст. 21 о политических партиях. Согласно ч. 1 ст. 21, «партии участвуют в формировании политической воли народа. Они основываются свободно. Их внутренний строй должен соответствовать демократическим принципам. Они должны пуб­лично давать отчет о происхождении и использовании своих средств, а также о своем имуществе». В этих положениях про­сматривается стремление избежать повторения недавнего про­шлого, когда гитлеровцы, опираясь на поддержку определенных групп крупного капитала, создали массовую партию, основанную на беспрекословном подчинении вождю (фюреру), и установили с ее помощью фашистскую диктатуру. Этим же продиктовано и содержание ч. 2 данной статьи Основного закона: «Партии, ко­торые по своим целям или по поведению своих сторонников стремятся нанести ущерб основам свободного демократического строя или устранить его или поставить под угрозу существова­ние Федеративной Республики Германии, противоконституционны. Этот вопрос решается Федеральным конституционным судом».

Заслуживают внимания в данной связи положения ст. 11 бол­гарской Конституции, которая гласит:

«I. Политическая жизнь в Республике Болгарии основывается на принципе политического плюрализма.

2. Ни одна политическая партия или идеология не может объявляться или утверждаться в качестве государственной.

3. Партии содействуют формированию и выражению полити­ческой воли граждан. Порядок образования и прекращения по­литических партий, а также условия их деятельности, регули­руются законом.

4. Не могут образовываться политические партии на этничес­кой, расовой или вероисповедной основе, а также партии, кото­рые ставят своей целью насильственный захват государственной власти».

Очевидна обусловленность ч. 4 цитированной статьи важной для Болгарии проблемой турецко-мусульманского меньшинства. Несмотря на указанное запрещение это меньшинство создало свою партию — Движение за права и свободы, которое в бол­гарском парламенте имеет определенный вес. Формально, одна­ко, эта партия, как видно из ее названия, строится не на этни­ческой и не на вероисповедной основе, поскольку защита прав и свобод представляет общенациональный, а не этнический и не вероисповедный интерес. Попытка оспорить в Конституционном суде правомерность существования этой партии успеха не име­ла.

В некоторых восточноевропейских странах (например, в Бол­гарии, Хорватии) законодательство о политических партиях предписывает создавать партийные структуры только по терри­ториальному принципу, фактически запрещая тем самым созда­ние их по производственному принципу, то есть по месту рабо­ты. В условиях коммунистических тоталитарных режимов имен­но производственный принцип, по которому создавались первич­ные партийные организации, обеспечивал беспрекословное пови­новение партийных масс руководителям: предприятия, учреж­дения и т.п. возглавлялись директорами, состоявшими в номен­клатуре партийных комитетов, и всякое недолжное, с их точки зрения, поведение члена партии грозило ему не только партий­ными, но и административными наказаниями вплоть до уволь­нения с работы. В западных же странах такой проблемы не было, соответственно нет обычно и препятствий для создания партийных организаций по производственному принципу.

Законодательно определяется порядок использования полити­ческими партиями радио и телевидения, причем приоритет от­дается ведущим партиям (Великобритания, Германия, Франция, Индия).

В качестве примера законодательного регулирования статуса политических партий приведем относящиеся к нему положения (ст. 19—73) мексиканского Федерального закона о политических организациях и избирательном процессе 1977 года.

Закон устанавливает, что граждане могут свободно организо­вываться в национальные политические партии и национальные политические ассоциации. Национальные политические пар­тии — основная форма политической организации. Они способ­ствуют объединению политической воли народа и путем участия в выборах содействуют установлению национального представи­тельства. Их деятельность направлена на: I) обеспечение общес­твенной активности и демократического участия граждан, П) повышение идеологического уровня своих членов, III) координа­цию политической деятельности в соответствии со своими прин­ципами и программами, IV) проведение дискуссий по вопросам, представляющим общий интерес, и обсуждений национальных задач для установления постоянных связей между обществен­ным мнением и публичными властями. Национальные полити­ческие партии выражают публичный интерес и, будучи зарегис­трированы, пользуются правами юридического лица.

Если организация желает учредиться как национальная по­литическая партия, она обязана иметь декларацию принципов, программу действий и устав. В декларации должны содержать­ся: обязательство соблюдать Конституцию и вытекающие из нее законы и нормы, идеологические основы в политической, эконо­мической и социальной областях, обязательство не попадать в зависимость от международных организаций и иностранных учреждений или политических партий, обязательство действо­вать мирными средствами и демократическим путем. Программа действий должна включать меры по реализации принципов и достижению целей и политические предложения по решению национальных проблем, а также методы идеологического руко­водства членами партии, их политического образования и при­влечения их к участию в выборах. В отношении устава закон также предусматривает ряд обязательных реквизитов, среди которых стоит отметить требование открытого выдвижения кан­дидатов в выборные государственные органы и минимальные требования к системе партийных органов, которая должна вклю­чать национальную ассамблею, национальный комитет, представ­ляющий партию на всей территории страны, комитеты не менее чем в половине федеральных единиц или избирательных окру­гов (допускаются региональные комитеты, деятельность которых распространяется на несколько федеральных единиц).

Национальная политическая партия регистрируется Федераль­ной избирательной комиссией в одном из выбранных партией порядков: а) учреждения и окончательной регистрации или б) условной регистрации до результатов выборов.

Для учреждения партия должна иметь не менее, чем по 3 тыс. членов в половине федеральных единиц или по 300 членов в половине из 300 избирательных округов по выборам в нижнюю палату парламента. Общее число членов должно быть не менее 65 тыс. На собраниях в федеральных единицах или в избира­тельных округах должны быть одобрены документы, о которых речь шла выше. После этого производится регистрация.

Для условной же регистрации партия должна подтвердить, что имеет вышеуказанные документы, что представляет направ­ление общественного мнения, выражая политическую идеоло­гию, характерную для какой-либо из общественных сил, состав­ляющих национальное сообщество (подтверждается партийными публикациями), и что на протяжении предшествующих четырех лет осуществляла политическую деятельность или в течение года была национальной политической ассоциацией. Если на предстоящих выборах такая партия получит не менее 1,5 % голосов, она регистрируется окончательно; если же нет, то утрачивает условную регистрацию.

Возможно слияние партий и объединение их с национальны­ми политическими ассоциациями.

Закон устанавливает права и обязанности политических пар­тий, в том числе исключительные права: постоянный доступ на радио и телевидение, средства для публикации изданий, мини­мальные средства на избирательную кампанию, освобождение от налогов и сборов, почтово-телеграфные льготы.

Что касается национальных политических ассоциаций, то это объединения граждан для обсуждения идей и распространения идеологии. Они могут участвовать в выборах лишь в блоке с партиями. Будучи зарегистрированы в Федеральной избиратель­ной комиссии, они получают права юридического лица. Для этого ассоциация должна иметь не менее 5 тыс. членов, руководящий орган национального значения и отделения не менее, чем в 10 федеральных единицах, осуществлять в течение предшествую­щих двух лет политическую деятельность и иметь документы, отражающие ее идеологическую платформу и нормы внутренней жизни.

Политические партии и ассоциации могут образовывать со­юзы, фронты и избирательные коалиции.

2. Конституционно-правовое регулирование статуса социаль­но-экономических и социально-культурных общественых орга­низаций. Существует несколько вариантов конституционно-пра­вового регулирования статуса общественных организаций.

Во-первых, важнейшей и нередко единственной конституци­онной основой статуса этих организаций служит правр^на объ­единение в союзы (ассоциации), которое рассмотрено выше в главе 711. Это право было осознано человеческим сообществом как фундаментальное еще в период буржуазных революций, за­писано в подавляющем большинстве конституций и входит в перечень традиционных прав и свобод. Фиксируя в конституции право на объединение, законодатель устанавливает одинаковый правовой режим для всех видов союзов (ассоциаций), и тем самым, как справедливо заметил исследователь из ФРГ К. Хес-се, «определяется более общий принцип строения общества, а именно принцип свободного образования социальных групп»0". Нормы конституций о свободе объединений создают возмож­ность образования любого союза в рамках требований закона, что позволяет обществу структурироваться в соответствии со своими потребностями (разумеется, речь идет только о либе­рально-демократических режимах). В условиях тоталитарных режимов, как уже указывалось, данное "право носит формальный и фиктивный характер.

Во-вторых, наряду с правом на объединение в конституции могут быть включены нормы о правовом статусе„отдельных видов общественных объединений (профсоюзов, объединений предпри­нимателей, молодежных и т.д.). В более мягком варианте это рассматривается как частный случай реализации свободы лич­ности и закрепляется в соответствующих главах и разделах о правах и свободах граждан: так, статус профсоюзов нашел от­ражение в ст. 23 Конституции Греции, ст. 39 Конституции Ита­лии, ч. 3 ст. 9 Основного закона ФРГ, ст. 28 Конституции Японии и др., правовой статус союзов предпринимателей (и профсою­зов) — в § 17 главы 2 шведского конституционного акта Форма правления.

В случае, если законодатель придает каким-либо объедине­ниям особое значение и стремится это подчеркнуть, нормы об отдельных видах общественных объединений включаются не в главы и разделы о правах и свободах, а в иные главы и разделы конституций (в «Политические, социальные и экономические основы государства» Конституции Кубы, во Введение Конститу­ции Китайской Народной Республики <1982 г. и т.д.). В Консти­туции Испании ст. 7 о профсоюзах и союзах предпринимателей включена во Вводную часть сразу же за статьей о политических партиях, а ст. 51 и 52 (об организациях потребителей и опять о профсоюзах) — в главу 3 «Об основных принципах социальной и экономической политики» части первой «Об основных правах и обязанностях».

Включение в конституцию статей об отдельных видах общес­твенных объединений в условиях демократической государствен­ности является признанием их важной роли в политической системе.

В-третьих, могут быть указаны условия образования общес­твенных объединений и предъявляемые к ним требования. Так, Конституция Италии запрещает тайные общества и такие объ­единения, которые, хотя бы косвенно, преследуют политические цели посредством организаций военного характера (ст. 18). Дея­тельность тайных или военизированных объединений запрещена ч. 5 ст. 22 Конституции Испании. В ч. 3 ст. 9 Основного закона ФРГ содержится запрет объединений, цели или деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены про­тив конституционного строя или против идей согласия между народами. Статья 56 Конституции Швейцарии признает за граж­данами право образовывать союзы, «если только цель этих со­юзов или применяемые ими средства не являются противоправ­ными или опасными для государства».

В отличие от «социалистического» периода, когда конститу­ции исходили из монолитного единства общественных организа­ций под руководством компартии и существовать могли только те «общественные организации», которые содействовали «строи­тельству социализма», конституции пост-«социалистических» го­сударств базируются на идеях политического плюрализма, не оговаривая характера и целей этих организаций в том виде, как это было при «социализме». Тем самым не исключается, конечно, возможность появления конституционных норм об условиях су­ществования общественных объединений. Так, часть вторая ст. 43 Конституции Хорватии право на объединение ограничивает запрещением «угрозы насилием демократическому конституци­онному строю, а также независимости, единству и территори­альной целостности Республики». В соответствии с частью вто­рой ст. 44 Конституции Республики Сербии 1990 года «запреща­ется деятельность, имеющая целью насильственное изменение установленного Конституцией строя, нарушение территориаль­ной целостности и независимости Республики Сербии, наруше­ние гарантированных Конституцией свобод и прав человека и гражданина, возбуждение национальной, расовой и религиозной нетерпимости и ненависти и подстрекательство к этому»

Своеобразно решен вопрос о правовом статусе общественных объединений в Болгарии. В соответствии с ч. 2 ст. 12 болгарской Конституции «объединения граждан, включая профсоюзные, не могут ставить перед собой политические цели и осуществлять политическую деятельность, присущую только политическим пар­тиям». Согласно болгарскому Закону о политических партиях 1990 года, общественные организации, не зарегистрированные как политические партии, не могут осуществлять деятельность политической партии — проводить митинги, демонстрации, со­брания и другие формы политической агитации в поддержку или против политических партий и кандидатов на выборах. Если профсоюзы или другие общественные организации явно осущес­твляют такую деятельность, окружной прокурор вправе предло­жить им прекратить политическую деятельность или в месяч­ный срок зарегистрироваться как политическая партия; в про­тивном случае эта организация подлежит роспуску по ходатай­ству Главного прокурора.

В конституциях стран Азии и Африки также нередко встре­чаются различные условия, вызванные к жизни политической реальностью той или иной страны. В Конституции Габонской Республики ч. 8 ст.1 гласит: «Запрещаются ассоциации или об­щества, цели или деятельность которых противоречат уголовньш законам и доброму согласию этнических групп». В тех стра­нах, где мусульманское право играет большую роль в жизни государства и общества, претворение в жизнь законов шариата является одним из основных условий существования обществен­ных объединений. Конституции Алжирской Республики 1989 года и Марокко 1972 года гарантируют особое положение ислама, а ст. 2 Конституции Арабской Республики Египет 1971 года в редакции 1980 года объявляет принципы шариата главным ис­точником законодательства. Поскольку деятельность обществен­ных объединений должна строиться в сответствии с законами государства, эти положения прямо затрагивают и статус общес­твенных объединений. Наиболее отчетливо эта идея выражена в Конституции Исламской Республики Иран 1979 года в редакции 1989 года. Свобода ассоциаций по ст. 26 этой Конституции гаран­тируется при условии, что они не противоречат исламским цен­ностям; а в соответствии со ст. 14 Правительство и все правовер­ные должны относиться к немусульманам (и, следовательно, их объединениям) по «исламской справедливости» и уважать их права, если они «не плетут заговоров против ислама». В этих статьях получил конституционное оформление провозглашенный еще аятоллой Хомейни принцип надзора за работой всех госу­дарственных органов, общественных объединений и деятельностью простых мусульман со стороны религиозных организаций с целью последовательного воплощения в жизнь принципов мусульман-ского-^права.

Общественные объединения обычно должны быть зарегистри­рованы и внесены в соответствующий реестр. Так, ч.""Т"ст. 22 Конституции Испании гласит: «Ассоциации должны быть зане­сены в реестр с единственной целью — придать им гласность». Сходные нормы содержатся в некоторых пост-«социалистичес­ких» конституциях. «Гарантируется свобода политической, про­фессиональной и другой организации и деятельности без одоб­рения, но с занесением в реестр компетентного органа»,— гла­сит, например, ст. 44 Конституции Сербии. Несоблюдение этого требования в условиях демократического режима не влечет пре­следований участников и самого объединения, но может привес­ти к тому, что объединение не будет признано юридическим лицом и не сможет отстаивать свои права в гражданско-право-вых и некоторых конституционно- и административно-правовых отношениях. В этом случае, оно, в частности, не сможет пред­ъявлять иски ни к своим членам, ни к третьим лицам, на что, например, указывает § 2 ст. 20 Гражданского кодекса Бразилии.

К общественным объединениям применяется также требова­ние обязательной систематической финансовой отчетности перс-д

государственными органами; при этом необходимо указывать все источники доходов и все статьи расходов. В уставе объединения должны быть указаны лица (кроме членов данной организации), которым передаются его средства (после погашения долгов) в случае его роспуска или самороспуска. При отсутствии такого указания в уставе вопрос решается судом, а в некоторых лати­ноамериканских странах — президентом (ст. 650 ГК Колумбии, ст. 599 ГК Эквадора). В законодательстве некоторых стран ука­зывается, что использование имущества прекратившего сущес­твование общественного объединения должно осуществляться с аналогичными или тождественными целями (ст. 22 ГК Бразилии, ст. 64^ ГК Колумбии).

-^^Принудительный роспуск общественных объединений в усло­виях демократии возможен только при нарушении ими условий, указанных в Конституции и законе, и, как правило, на основа­нии судебного решения.

В-четвертых, имеется также опыт упоминания в конституции конкретных общественных объединений с указанием^ их~офйцй-ального названия. ^Это характерно для «социалистических» стран. В их конституциях обычно прямо указывалось и Указь1ваётся, что данные организации действуют под руководством марксист-ско-ленинской партии, а главной их задачей является вовлече­ние граждан в социалистическое строительство. Так, ст. 6 Кон­ституции Кубы специально посвящена Союзу молодых комму­нистов, который определен как организация передовой молоде­жи, которая «ведет под руководством партии (Компартии Кубы.

— *Авт.)* работу по подготовке в своих рядах будущих ее членов и содействует воспитанию новых поколений на идеалах комму­низма, приобщая их к учебе и патриотической, трудовой, воен­ной, научной и культурной деятельности».

В ст. 7 назван еще ряд общественных организаций, деятель­ность которых кубинское государство «признает, охраняет и поощряет» — Профцентр (Сеп1та1) трудящихся Кубы, Комитеты защиты революции, Федерация кубинских женщин, Националь­ная ассоциация мелких земледельцев, Федерация университет­ских студентов, Федерация учащихся средних учебных заведе­ний, Союз пионеров Кубы. Этот перечень открытый, так как в соответствии с данной статьей включает «и другие организации, которые, возникнув в ходе исторического процесса борьбы наше­го народа, объединяют в своих рядах различные слои населения, представляют их специфические интересы и приобщают их к решению задач строительства, укрепления и защиты социалис­тического общества». Примечателен текст второй части этой статьи: «В своей деятельности государство опирается на массо­вые общественные организации; эти организации также непос­редственно осуществляют государственные функции, которые согласились принять на себя в соответствии с Конституцией и законом».

Во Введении Конституции КНР указывается на особую роль массового движения в Китае — Единого фронта в сплочении рабочих, крестьян и интеллигентов, «всех сил, которые можно сплотить». «В ходе длительной революции и строительства уже сформировался руководимый Коммунистической партией Китая широкий патриотический Единый фронт различных демократи­ческих партий и народных организаций, объединяющий всех социалистических тружеников, патриотов, поддерживающих со­циализм, и патриотов, поддерживающих объединение Родины. Этот Единый фронт будет и впредь укрепляться и расширяться. Народный политический консультативный совет Китая — широ­кая представительная организация Единого фронта — в про­шлом сыграл важную историческую роль. В дальнейшем он сыграет еще более важную роль в политической и общественной жизни страны, во внешних дружественных связях, в борьбе за осуществление социалистической модернизации, за сохранение единства и сплоченности страны».

Коротко охарактеризуем некоторые общественные организа­ции социального характера.

**2. Конституционно-правовое регулирование СМИ.** Правовая регламентация статуса СМИ — необходимое условие их фун­кционирования в цивилизованном обществе. Конституционное право зарубежных стран, наряду с рассмотренными выше — в главе ПТ — правом человека на информацию и вытекающими отсюда другими его правами и свободами, "регулирует статус СМИ, который призван, с одной стороны, обеспечить реализа­цию упомянутых прав и свобод, а с другой, — гарантировать общество от злоупотребления столь мощным-орудием воздейст­вия на сознание, каким являются СМИ. Этот статус лишь самым общим, рамочным образом намечается в конституциях, а в де­талях регулируется текущим законодательством. В этой связи можно указать на такие законодательные акты Франции, как действующий доныне с поправками Закон о свободе печати 1881 года, Закон об ограничении концентрации и обеспечении финан­совой гласности и плюрализма предприятий печати 1984 года, Закон о реформе правового положения прессы 1986 года, Закон о свободе коммуникации 1986 года. В Австрии соответствующие общественные отношения регулируются Федеральным законом об обеспечении независимости радио и телевидения 1974 года, Федеральным законом о задачах и организации АРТ (Австрий­ского радио и телевидения) 1974 года, в США — Законом о свободе информации 1966 года, в Великобритании — Актом о коммерческом телевидении 1963 года и др. Кроме законов, спе­циально регулирующих проблематику СМИ, она подчас затраги­вается иными законодательными актами.

***Понятие политического процесса, его виды и стадии. Политический процесс и политический режим.***

**Политический процесс.** Это явление мы можем определить как *порядок функционирования политической системы, ее институтов,* включая взаимоотношения между ними. Следует сразу же отметить, что это — не юридический процесс, точнее говоря, — лишь частично юридический. Поэтому мы не можем установить общую последовательность стадий этого процесса45. Понятие «политический процесс» охватывает самые различные формы, способы и направления политической деятельности са­мых различных субъектов. Регулируется он как нормами права (прежде всего конституционного), так и разнообразными писаны­ми и неписаными неправовыми нормами (корпоративными нор­мами — уставами и другими документами партий, иных общес­твенных объединений, обычаями, традициями, этико-моральными нормами и др.), а подчас и вообще ничем не регулируется, протекает спонтанно, непредсказуемо.

Толчок политической деятельности людей и их групп дают их *социальные потребности.* Будучи осознаны (другое дело — пра­вильно или неправильно), эти потребности превращаются в *ин­тересы.* Как только субъект осознает, что для удовлетворения интереса необходимо какое-то использование публичной власти, а для этого на нее нужно соответствующим образом воздейство­вать, интерес приобретает политический характер. Удовлетворе­ние интереса либо осознание ошибочного его понимания или невозможности реализовать влечет прекращение данной поли­тической деятельности или замену ее другой. Из совокупности такой деятельности субъектов политической жизни и складыва­ется общий политический процесс.

Правовое, прежде всего конституционно-правовое, регулиро­вание получает преимущественно та часть политического про­цесса, в которой прямо участвуют носители публичной власти. Политический процесс в этой части становится процессом юри­дическим и имеет четко выраженные стадии. В качестве приме­ра можно привести рассматриваемые ниже институты конститу­ционного права — избирательный процесс, законодательный процесс, административный процесс, бюджетный процесс. Мож­но констатировать, что и судебный процесс по делам публичного права есть тоже проявление политического процесса46. Основные принципы различных видов юридического процесса обычно ус­танавливаются конституциями, а подробное регулирование осу­ществляется законами и иными актами (регламентами, догово­рами и др.).

Надо также иметь в виду, что понятие «юридический про­цесс» имеет обычно два значения: 1) деятельность, протекающая в установленном порядке, и 2) система правовых норм, эту де­ятельность регулирующих, то есть определяющих порядок ее проведения.

Список используемой литературы:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *№ п/п* | *Авторы:* | *Название:* | *Издание:* |
| 1 | Ветров Н.И. Ляпунов Ю.И. | Уголовное право. Общая часть. учебник | М.: Новый Юрист, 1997 г. |