

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет»

**О.С. ВЫРЛЕЕВА-БАЛАЕВА**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО СТРАН – ЧЛЕНОВ СНГ**

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебно-методического пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция»

**Оренбург 2007**

УДК 342 (07)  
ББК 67.400я7  
В 92

Рецензент

кандидат юридических наук, доцент И.А. Воронина

**Вырлеева-Балаева О.С.**  
В 92 **Конституционное право стран – членов СНГ: учебно-методическое пособие / О.С. Вырлеева- Балаева.- Оренбург: ГОУ ОГУ, 2007. – 191с.**

Рассматривается широкий круг вопросов, связанных с формированием СНГ — регионального сообщества в Евразии. Проводится сравнительно-правовое исследование конституционных институтов в одиннадцати зарубежных странах СНГ: Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане и Украине. Отмечается общее и особенное в конституционных моделях и правовых системах этих стран по сравнению с Россией.

Учебно-методическое пособие предназначено для учебной работы по дисциплине «Конституционное право стран - членов СНГ» для студентов специальности 030501 - «Юриспруденция» в 7 семестре.

В 92

ББК 67.400 я 7

© Вырлеева-Балаева О.С., 2007  
© ГОУ ОГУ, 2007

## Содержание

Введение.....	6
1 СНГ – новое региональное сообщество в Евразии.....	7
2 Конституционализм в зарубежных странах СНГ.....	22
3 Конституционные основы общественного и государственного строя стран СНГ.....	35
4 Правовой статус человека и гражданина в странах – участницах СНГ.....	48
5 Особенности государственного устройства стран СНГ.....	71
6 Избирательное право стран СНГ.....	85
7 Статус президента в зарубежных странах СНГ.....	97
8. Парламент в зарубежных странах СНГ.....	108
9 Исполнительная власть в зарубежных странах СНГ.....	127
10 Конституционные основы правосудия и прокурорского надзора в зарубежных странах СНГ.....	134
11 Конституционные основы местного самоуправления в зарубежных странах СНГ....	146
12 Тестовые задания к учебному курсу.....	154
13 Вопросы к экзамену.....	159

## Введение

Появление на мировой арене нового межгосударственного объединения – Содружества Независимых Государств – привело к необходимости скорректировать учебные программы вузов страны. Студентам государственно-правовой специализации специальности 030501 - Юриспруденция теперь преподается новая учебная дисциплина - «Конституционное право стран – членов СНГ».

Курс конституционного права стран – членов СНГ охватывает вопросы, связанные с характеристикой правового статуса стран СНГ как регионального сообщества в Евразии, а также сравнительно-правовой анализ основных конституционно-правовых институтов этих стран. Изучение настоящего курса, как и любой другой учебной дисциплины, имеет общеобразовательное и научно-практическое значение, повышает политическую и правовую культуру студента, уровень его теоретической и профессиональной подготовки. Знание конституционного права зарубежных стран СНГ развивает самостоятельное мышление, помогает разобраться в сложной политической обстановке в Евразийском регионе, дать правильную оценку как позитивным, так и негативным явлениям, которые имеют место в отдельных зарубежных странах Содружества, понять перспективы развития интеграционных процессов в СНГ.

Однако учебной литературы, доступной студентам по изучаемой дисциплине, крайне мало и в большинстве случаев она содержит устаревшую информацию. Базовым учебным пособием является работа Н.А. Михалевой «Конституционное право зарубежных стран СНГ»<sup>1</sup>. Учебным планом курса предусмотрено изучение в сравнительно-правовом плане основных институтов конституционного права зарубежных стран Содружества. Это обязывает студентов обратиться как к общим нормативным правовым актам, принятым в рамках Содружества, так и к национальным конституционно-правовым актам, В первую очередь внимание должно быть привлечено к изучению основного источника национальной правовой системы — конституций зарубежных стран СНГ. В этом плане большую помощь студентам окажет сборник «Конституции государств – участников СНГ»<sup>2</sup>.

Настоящее учебно-методическое пособие призвано дать студентам ориентир в изучении конституционно-правовых институтов, отметить особенности формирования и развития системы органов государственной власти в странах Содружества. Студент, анализируя дополнительную литературу, сможет глубже изучить каждую тему, а также проверить свои знания с помощью контрольных вопросов и тестовых заданий.

---

<sup>1</sup> Михалева, Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ / Н. А. Михалева. – М.: Юристъ, 1999. – 349 с. – ISBN 5-7975-0053-1.

<sup>2</sup> Конституции государств – участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 736 с.

# 1 СНГ – новое региональное сообщество в Евразии

- 1.1 Исторические и социально-экономические предпосылки образования и статус СНГ.
- 1.2 Цели и принципы СНГ.
- 1.3 Членство в СНГ.
- 1.4 Органы СНГ.
- 1.5 Перспективы СНГ, Союзное государство России и Белоруссии.

## Литература и источники:

- 1 Соглашение о создании Содружества Независимых Государств 8 декабря 1991 г. Ратифицировано Российской Федерацией постановлением ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. N 2014-1 // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". – 1992. - № 1. - С. 6;
- 2 Алма-Атинская Декларация 21 декабря 1991 г. // Российская газета. – 1991. - 24 декабря;
- 3 Устав Содружества Независимых Государств. Принят 22 января 1993 г. Ратифицирован Российской Федерацией постановлением ВС РФ от 15 апреля 1993 г. // Бюллетень международных договоров. – 1994. - № 1. – С. 4;
- 4 Договор "О создании Союзного государства" 8 декабря 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 7. – Ст. 786;
- 5 **Баранов, Ю.В.** Межпарламентская Ассамблея и ее роль в углублении интеграции стран-участниц СНГ / Ю.В.Баранов // Журнал российского права. – 2000. - № 11. – С. 111. – ISSN 1605-6590;
- 6 **Барков, А.В.** Правовой статус Евразийского экономического сообщества / А.В.Барков // Журнал российского права. – 2003. - № 4. – С. 127. – ISSN 1605-6590;
- 7 **Барков, А.В.** Проблемы гармонизации в Евразийском экономическом сообществе / А.В.Барков // Журнал российского права. – 2003. - № 8. – С. 137. – ISSN 1605-6590;
- 8 **Вишняков, В.Г.** Конституция России и межгосударственные объединения / В.Г.Вишняков // Журнал российского права. – 2003. - № 11. – С. 80. – ISSN 1605-6590;
- 9 **Вишняков, В.Г.** Правовые проблемы становления Евразийского экономического сообщества / В.Г.Вишняков // Журнал российского права. – 2001. - № 10. – С. - ISSN 1605-6590;
- 10 **Вишняков, В.Г.** Содружество Независимых Государств: не размывание, а качественное укрепление / В.Г.Вишняков // Журнал российского права. – 2004. - № 12. – С. 61. – ISSN 1605-6590;

- 11 **Волосов, М.Е.** Десятилетие Содружества: международно-правовые аспекты деятельности СНГ / М.Е.Волосов // Государство и право. - 2002. - № 5. – С. 126. – ISSN 0132-0769;
- 12 **Калачян, К.** Международно-правовые проблемы деятельности ЕврАзЭС / К.Калачян // Государство и право. - 2004. - № 3. – С. 58. – ISSN 0132-0769;
- 13 **Королев, Ю.А.** Проблемы соотношения законодательства государств — участников СНГ и актов органов Содружества / Ю.А.Королев // Государство и право. - 1995 - № 2. - С. 3. – ISSN 0132-0769;
- 14 **Манов, Б.Г.** Механизмы разрешения споров, возникающих между Государствами – участниками СНГ / Б.Г.Манов // Журнал российского права. – 2000. - № 2. – С. 136. – ISSN 1605-6590;
- 15 **Михалева, Н.А.** Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (динамика развития) / Н.А.Михалева // Государство и право. - 2004 - № 9.- С. 73. – ISSN 0132-0769;
- 16 **Михалева, Н.А.** Правовые проблемы создания Союзного государства России и Беларуси/ Н.А.Михалева // Государство и право. - 2002 - № 6.- С. 14. – ISSN 0132-0769;
- 17 **Шинкарецкая, Г.Г.** Есть ли будущее у ЕврАзЭС? / Г.Г.Шинкарецкая // Государство и право. - 2004. - № 11. – С. 73. – ISSN 0132-0769;
- 18 **Шумский, В.Н.** Организационно-правовые основы Содружества Независимых Государств: опыт сравнительного анализа / В.Н.Шумский // Государство и право. - 1998 - № 11.- С. 123. – ISSN 0132-0769.

## 1 вопрос

Распад СССР стал одним из крупнейших геополитических событий в мировой истории XX века. Прекращение существования Союза кардинальным образом изменило военно-политическую конфигурацию мира, придало сильный импульс процессам глобализации экономики и одновременно развитию регионального сотрудничества. Потенциал взаимного сотрудничества постсоветских стран, унаследованный от советского времени, необходимо было должным образом использовать для экономического роста молодых государств. Разделение единого мощного государства на группу государств вызвало ослабление безопасности каждого из них. Важным фактором сжатия экономики постсоветских стран стала дезинтеграция унаследованного от СССР хозяйственного комплекса.

Перед образовавшимися суверенными государствами возник целый комплекс проблем, разрешить которые в одиночку не представлялось возможным.

Превращение административных межреспубликанских границ в межгосударственные привело к разрушению сложившегося за десятилетия единого народнохозяйственного комплекса. Вследствие появления новых

межгосударственных границ многие межреспубликанские связи превратились в транзитные, что повлекло за собой дополнительные издержки, связанные с пересечением национальных пространств. Новые границы рассекли не только производственно-технологические системы, размещавшиеся в пределах нескольких республик, но и этнически однородные территории. Этнически единые общности в условиях разных государств находятся на положении как титульной нации, так и национальных меньшинств, что выступает в качестве раздражителя в межгосударственных отношениях. Необорудованность границ породила для всех стран Содружества проблемы по предотвращению теневых торговых операций, нелегальной миграции, наркоторговли. Острые проблемы возникли для нефте-газопроизводящих государств, вынужденных прибегать к транзиту при экспорте углеводородов друг для друга и в третьи страны. Угрозу создало также неравномерное размещение энергетических и водных ресурсов. Опасность для всех рассматриваемых стран таит «утечка мозгов» и одновременно миграционный приток низкообразованного населения (беженцы), в результате чего снижаются общеобразовательный уровень и инновационный потенциал страны. Серьезную опасность представляли собой этнополитические конфликты.

Таким образом, необходимо было, прежде всего, обеспечить безболезненный переход от единого союзного государства к системе суверенных национальных государств на месте бывшего СССР.

Создание Содружества Независимых Государств провозглашено 8 декабря 1991 г. В Соглашении о создании Содружества Независимых Государств, подписанном главами трех советских союзных республик (Республики Беларусь, РСФСР и Украины) констатировалось, что "Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование". Одновременно объявлялось о создании СНГ. Согласно ст. 7 Соглашения к сфере совместной деятельности государств-участников, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, были отнесены "координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта и связи; сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности; вопросы миграционной политики; борьба с организованной преступностью".

В настоящий момент в СНГ входят 12 бывших советских республик. Это Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. За пределами Содружества три прибалтийские республики — Латвия, Литва и Эстония.

В отличие от Союза ССР Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями.

По способу создания и механизму взаимоотношений субъектов — это межгосударственное объединение, основанное на договоре. В основе СНГ

лежат учредительные документы — Соглашение между государствами-участниками о создании СНГ от 8 декабря 1991 г.; Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 г.; Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 г.; Устав СНГ от 22 января 1993 г. Эти акты имеют международно-правовой характер. Они предусматривают обязательную процедуру их ратификации участниками Содружества. Однако эти документы фактически дублируют друг друга и представляют собой скорее формальную сторону образования Содружества, нежели показывают повышение его статуса и увеличение полномочий, которыми его наделяют государства-учредители.

СНГ - это региональная международная межправительственная организация, призванная обеспечить межгосударственное сотрудничество по самому широкому кругу вопросов. Содружество должно рассматриваться в качестве международной межправительственной организации потому, что в него входят суверенные независимые государства, получившие практически универсальное международное признание. Государства - участники СНГ признаны *de jure* большинством государств мира, все они являются полноправными членами ООН, входят в состав многих ее специализированных учреждений, а также в иные международные межправительственные организации. Каждое государство - участник СНГ поддерживает дипломатические отношения с различными государствами мира. Юридическую основу деятельности СНГ составляют международные договоры, подписанные и ратифицированные государствами-участниками с учетом требований конституций каждой из сторон и в соответствии с положениями Венской конвенции о праве международных договоров.

СНГ — это региональное сообщество, новая правовая и политическая форма добровольного объединения суверенных государств, межгосударственный союз бывших республик СССР, в рамках которого каждое государство полностью сохраняет свой государственный суверенитет и международную правосубъектность. Правовые формы объединения, основанные на договоре, создают между государствами долгосрочные отношения, которые, как правило, имеют международно-правовой характер.

В основе образования СНГ лежит континентально-географический принцип. СНГ основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства — участники Содружества являются самостоятельными и равноправными субъектами мирового сообщества.

## 2 вопрос

Цели и принципы Содружества независимых государств определяются его Уставом исходя из необходимости развития и укрепления отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами - членами.

Целями Содружества являются:

– осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;



- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств - членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;
- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ;
- сотрудничество между государствами - членами в обеспечении международного мира и безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижению всеобщего и полного разоружения;
- содействие гражданам государств - членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;
- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества.
- Государства - члены строят свои отношения в соответствии с важнейшими принципами международных взаимоотношений. Среди них:
  - уважение суверенитета государств-членов, неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне;
  - нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений;
  - территориальная целостность государств и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории;
  - неприменение силы или угрозы силой против политической независимости государства - члена;
  - разрешение споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость;
  - верховенство международного права в межгосударственных отношениях;
  - невмешательство во внутренние и внешние дела друг друга;
  - обеспечение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений;
  - добросовестное выполнение принятых на себя обязательств по документам Содружества, включая настоящий Устав;
  - учет интересов друг друга и Содружества в целом, оказание на основе взаимного согласия помощи во всех областях их взаимоотношений;
  - объединение усилий и оказание поддержки друг другу в целях создания мирных условий жизни народов государств - членов Содружества, обеспечение их политического, экономического и социального прогресса;
  - развитие взаимовыгодного экономического и научно-технического сотрудничества, расширение интеграционных процессов;

– духовное единение их народов, которое основывается на уважении их самобытности, тесное сотрудничество в сохранении культурных ценностей и культурного обмена.

### 3 вопрос

В рамках СНГ предусмотрено дифференцированное членство. Государства — участники СНГ могут иметь статус:

- а) постоянного субъекта (государства-учредители и государства-члены);
- б) ассоциированного субъекта;
- в) наблюдателя.

Понятие «государство — член СНГ» шире понятия «государство — учредитель СНГ». Государствами-учредителями являются государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава СНГ от 22 января 1993 г.

Государствами — членами Содружества являются государства, в том числе государства-учредители, которые приняли на себя уставные обязательства. Членом Содружества может стать любое государство, которое разделяет цели и принципы СНГ и принимает на себя обязательства, содержащиеся в его Уставе. Однако присоединение к СНГ — не односторонний акт. Для юридического оформления членства требуется согласие всех государств — участников СНГ. Различий в правовом статусе между государством-учредителем и государством-членом Уставом не предусматривается.

Каждое из государств-членов может предложить поправки к Уставу. Они принимаются Советом глав государств и вступают в силу после их ратификации всеми государствами — членами СНГ.

При ратификации Устава государства СНГ могут сделать оговорки и заявления по отдельным разделам.

В рамках Содружества допускается ассоциированное членство. Для присоединения к СНГ на правах ассоциированного члена требуется решение Совета глав государств — высшего органа Содружества. Такая форма участия в СНГ определяется соглашением об ассоциированном членстве. Ассоциированные члены участвуют в отдельных видах деятельности Содружества, наблюдатели — присутствуют на заседаниях органов СНГ.

Членство в СНГ свободное. Все государства — участники Содружества имеют право на сецессию, т.е. свободный выход в одностороннем порядке из состава Содружества. Однако при этом требуется соблюдение определенных процедур, в частности, письменное уведомление депозитария (хранителя) Устава СНГ (Правительство Республики Беларусь) за 12 месяцев до выхода.

Обязательства, добровольно взятые на себя государством-участником с подписанием Устава СНГ, подлежат полному выполнению. Членство в СНГ налагает на государства не только определенные обязательства, но и ответственность за их невыполнение. Устав СНГ влечет юридические последствия для государств-членов через год после его ратификации национальными парламентами и сдачи на хранение депозитарию своих ратификационных грамот.

Систематические нарушения членом Содружества Устава СНГ, своих обязательств по соглашениям либо решений органов Содружества должны рассматриваться Советом глав государств. В соответствии с нормами международного права к таким государствам могут применяться определенные меры воздействия. К сожалению, принимаемые в СНГ соглашения исполняются плохо, и еще ни разу не были задействованы институты, призванные контролировать выполнение Устава Содружества.

#### 4 вопрос

Как и любая организация, Содружество независимых государств формирует свои органы, которые имеют исключительно консультативные и координационные функции. В СНГ создаются межотраслевые и отраслевые органы.

К межотраслевым органам государств — участников СНГ относятся:

- 1) Совет глав государств;
- 2) Межпарламентская Ассамблея;
- 3) Совет глав правительств;
- 4) Координационно-консультативный комитет;
- 5) Межгосударственный экономический комитет (МЭК) Экономического Союза;
- 6) Экономический суд;
- 7) Комиссия по правам человека.

Органами отраслевого сотрудничества государств — участников СНГ являются:

- 1) Совет министров иностранных дел (СМИД);
- 2) Совет министров обороны;
- 3) Штаб по координации военного сотрудничества;
- 4) Совет командующих Пограничными войсками;
- 5) Совет министров внутренних дел;
- 6) Статистический комитет;
- 7) Межгосударственный банк;
- 8) Совет руководителей государственных информационных агентств;
- 9) Совет по культурному сотрудничеству и др.

Высшим органом СНГ является Совет глав государств. В нем на высшем уровне представлены все государства-участники. Членами Совета глав государств являются президенты стран СНГ.

Совет глав государств обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-участников в сфере их общих

интересов. В соответствии с Уставом СНГ он собирается на заседания два раза в год. Внеочередные заседания Совета глав государств могут созываться по инициативе одного из государств — членов СНГ.

Решения Совета глав государств принимаются с общего согласия, т.е. путем консенсуса. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в рассмотрении того или иного вопроса.

Порядок работы Совета глав государств регулируется Правилами процедуры. Главы государств на заседании Совета председательствуют поочередно в порядке русского алфавита названий государств-членов СНГ.

Совет глав государств в случае необходимости создает рабочие и вспомогательные органы как на постоянной, так и временной основе. Эти органы формируются из представителей государств — участников СНГ. К заседаниям Совета глав государств привлекаются эксперты и консультанты.

Межгосударственным органом Содружества является Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ (МПА). Она учреждена 27 марта 1992 г. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ, подписанная Советом глав государств 26 мая 1995 г., придает ей статус межгосударственного органа. Межпарламентская Ассамблея СНГ состоит из парламентских делегаций государств-участников, состав которых обновляется к каждому заседанию. МПА принимает исключительно рекомендательные акты. Предложение о формировании Межпарламентской Ассамблеи прямыми выборами граждан стран СНГ не получило поддержки.

Все делегации обладают равными правами и имеют один голос. Пленарные заседания МПА проводятся не реже двух раз в год. Рекомендательные законодательные акты направляются для рассмотрения в парламенты государств — членов СНГ. Таким образом, в основе формирования и деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ заложены принципы паритетного представительства и консенсуса, т.е. достижения согласия его участников.

Внутренним руководящим органом Межпарламентской Ассамблеи является Совет МПА СНГ, состоящий из руководителей парламентских делегаций, а также постоянных и временных комиссий. С согласия Совета МПА на ее открытых заседаниях в качестве наблюдателей могут присутствовать представители органов СНГ; парламентов государств, не являющихся участниками Конвенции о Межпарламентской Ассамблее СНГ; международных организаций; общественных организаций государств — участников СНГ.

В составе МПА девять постоянных комиссий: 1) по правовым вопросам; 2) по экономике и финансам; 3) по социальной политике и правам человека; 4) по проблемам окружающей среды; 5) по вопросам обороны и безопасности; 6) по вопросам культуры, науки, образования и информации; 7) по внешнеполитическим вопросам; 8) контрольно-бюджетная комиссия; 9) по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.

Межпарламентская Ассамблея создает Секретариат и различные вспомогательные органы. Секретариат МПА — это постоянно действующий административный орган Межпарламентской Ассамблеи. Он готовит и

рассылает официальные материалы, хранит документацию, обобщает информацию о реализации принятых МПА конвенций.

Межпарламентская Ассамблея СНГ обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, широкий спектр политических и социально-экономических проблем, представляющих общий интерес, и направляет рекомендации как национальным парламентам, так и руководящим органам Содружества: Совету глав государств и (или) Совету глав правительств, другим органам Содружества. МПА проводит межпарламентские консультации по вопросам сотрудничества в рамках СНГ, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов, принимает рекомендации по сближению законодательства государств-членов Содружества и синхронизации процедур ратификации договоров, заключенных в рамках Содружества.

Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ не наделена законодательными полномочиями. Она принимает решения в форме заявлений, обращений, рекомендаций, модельных законодательных актов, предложений, меморандумов.

Местом пребывания МПА и встреч парламентариев избран город Санкт-Петербург, Таврический дворец. В будущем не исключено преобразование МПА в орган межгосударственного сотрудничества с правом принимать законы, обязательные к исполнению на всей территории Содружества.

Совет глав правительств государств-участников СНГ координирует сотрудничество органов исполнительной власти стран Содружества в экономической, социальной и иных сферах.

Периодичность заседаний Совета глав правительств — четыре раза в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе правительства любого из государств-членов.

Решения Совета глав правительств принимаются с общего согласия, т.е. путем консенсуса. Любое государство может отказаться от участия в рассмотрении того или иного вопроса.

Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания.

Главы правительств на заседаниях Совета глав правительств председательствуют поочередно, в порядке русского алфавита названий стран СНГ.

Совет глав правительств при необходимости может создавать рабочие и вспомогательные органы, как на постоянной, так и временной основе. Эти органы формируются из представителей стран СНГ. К участию в заседаниях могут привлекаться эксперты и консультанты.

Координационно-консультативный комитет государств — участников СНГ, созданный в апреле 1993 г., является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества. Во исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств Комитет разрабатывает и вносит предложения по вопросам сотрудничества в рамках СНГ, развития социально-экономических связей;

— осуществляет реализацию договоренностей по конкретным направлениям экономических взаимоотношений;

— организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, выносимых на заседания Совета глав государств и Совета глав правительств;

— обеспечивает проведение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств;

— содействует работе других органов Содружества.

Координационно-консультативный комитет СНГ состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства — члена СНГ и Координатора Комитета, назначенного Советом глав государств.

Для организационно-технического обеспечения работы Совета глав государств, Совета глав правительств и других органов СНГ при Координационно-консультативном комитете создается Секретариат, возглавляемый Координатором Комитета — заместителем Председателя Координационно-консультативного комитета.

Правовой статус Координационно-консультативного комитета определяется Положением, утверждаемым Советом глав государств.

Для стабильности Содружества решающее значение имеет создание социально ориентированной рыночной экономики, беспрепятственное развитие и защита всех форм собственности. Поэтому в рамках Содружества необходимы согласованные действия по созданию единой валютно-финансовой и банковской системы, методике ценообразования и налогообложения, единая таможенная политика и др.

Организационной структурой экономического взаимодействия и стал Экономический союз, о чем 24 сентября 1993 г. подписан Договор между Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Молдовой, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. В качестве ассоциированных членов в Экономический союз входят Украина и Туркменистан.

Экономический союз содействует интеграции государств — участников Содружества на новой экономической основе. Он ставит целью сохранение существующих экономических связей, с одной стороны, и налаживания новых форм социально-экономического сотрудничества, с другой, развитию совместной хозяйственной деятельности, в том числе в сфере взаимных инвестиций.

Участники Экономического союза намерены: 1) создать в рамках Содружества режим наибольшего благоприятствования; 2) согласовывать ценовую, бюджетную, налоговую и экономическую политику. Целями Экономического союза являются: создание зоны свободной торговли, таможенного и платежного союза, общего рынка и валютного союза; сближение механизма антимонопольного регулирования, поддержка здоровой конкуренции; взаимная защита инвестиций; унификация социальной среды; взаимодействие между предприятиями; координация внешнеэкономической деятельности; формирование рыночной инфраструктуры (торговых домов, бирж, банков, страховых компаний).

В развитие Экономического союза странами СНГ (за исключением Азербайджана и Туркменистана) в сентябре 1994 г. создан Межгосударственный экономический комитет (МЭК) Экономического союза.

Этот орган имеет некоторые надгосударственные контрольно-распорядительные и исполнительные функции. По таким традиционным проблемам, как единые нефтепроводы, системы энергоснабжения, железнодорожная сеть, связь, он может принимать решения, обязательные для членов СНГ.

Положением о МЭК предусмотрены три процедурных варианта принятия решений: 1) консенсусом — по стратегическим вопросам развития Экономического союза; 2) квалифицированным большинством (не менее 3/4) — по вопросам целесообразности осуществления конкретных мер экономического развития; 3) квалифицированным большинством, с учетом экономического потенциала каждого государства — для решения вопросов, которые требуют значительных затрат либо могут иметь для страны серьезные экономические последствия. Практикуется реализация крупных экономических соглашений с ограниченным кругом участников, дабы избежать громоздких процедур всеобщего согласования и поиска консенсуса.

В целях обеспечения выполнения экономических обязательств в рамках Содружества создан Экономический суд. К его ведению относится разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Суд может рассматривать и другие споры, отнесенные к его ведению. Экономический суд вправе толковать соглашения и иные акты Содружества по экономическим вопросам. Суд не может действовать по собственной инициативе. Он рассматривает конкретные дела по ходатайству заинтересованных сторон.

Представляется целесообразным создать Суд Содружества, компетентный рассматривать весь комплекс Правовых вопросов, в том числе применения Устава СНГ, других основополагающих актов СНГ.

В сентябре 1993 года в соответствии с Уставом СНГ учреждена Комиссия по правам человека. Она является консультативным органом. Задача Комиссии — наблюдение за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами — участниками Содружества.

Комиссия состоит из представителей стран Содружества и действует на основе Положения, утвержденного Советом глав государств.

На основе Устава СНГ, соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях в рамках СНГ создаются органы отраслевого сотрудничества, которые вырабатывают согласованные принципы и правила взаимодействия и способствуют их реализации.

Органы отраслевого сотрудничества (советы, комитеты) выполняют функции, предусмотренные Уставом СНГ и Положениями о них. Задача этих органов — обеспечивать рассмотрение и решение вопросов взаимодействия в соответствующих областях на многосторонней основе. В состав органов отраслевого сотрудничества входят руководители соответствующих органов исполнительной власти государств-участников СНГ. Их акты имеют рекомендательный характер. В необходимых случаях они вносят предложения в Совет глав правительств.

## 5 вопрос

Определяющей тенденцией развития СНГ является интеграция при сохранении политической независимости, через создаваемые политические, военно-стратегические, социокультурные условия взаимодействия.

К сожалению, современный уровень развития Содружества показывает, что государства-участники не использовали весь потенциал межгосударственных отношений.

За период существования Содружества взаимный товарооборот сократился более чем в три раза, что является основным показателем неэффективности существующих форм интеграции.

Более чем в четыре раза увеличилась доля минерального сырья в экспорте стран СНГ, в основном за счет сокращения объема поставок машин и транспортных средств. Это - индикатор того, что страны Содружества выступают в незавидной роли сырьевого придатка развитых государств мира.

Для всех стран Содружества, в том числе России, характерен низкий уровень жизни, что приводит к обострениям политической ситуации и социальным потрясениям.

Геополитические, экономические и политические факторы настоятельно диктуют необходимость не только сохранения, но и всемерного укрепления Содружества Независимых Государств. Однако в межгосударственных отношениях необходимо соблюдение принципа реалистичности.

Конечно, на пути к этой цели много проблем. Одна из них - преодоление негативного опыта построения СНГ. Прошедшие 12 лет его существования были отмечены многими, нередко драматическими событиями. В построении Содружества было допущено немало ошибок и просчетов, но тем не менее оно доказало свое право на жизнь. Это право подтверждено не только тем, что Содружество во многом способствовало устранению угрозы больших и малых войн на постсоветском пространстве. Оно позволило решить многие задачи: выживания и структурной перестройки экономики, экономического роста государств - участников СНГ.

Исторические, экономические, социально-демографические, культурные факторы обуславливают необходимость не только сохранения, но и дальнейшего укрепления Содружества Независимых Государств. Это требование естественного развития событий в условиях все возрастающей конкуренции на мировых рынках, обострения противоречий между развитыми и развивающимися странами, углубления процессов глобализации, влияющих практически на все стороны жизни.

Первым шагом в этом направлении может стать разработка новой концепции развития Содружества Независимых Государств, которая будет направлена на решение следующих задач:

- формирование единого экономического пространства;
- создание единого валютно-финансового пространства;
- обеспечение единого правового пространства;



- преодоление негативных явлений в развитии национальных экономик;
- стабилизация рынка труда и социальной сферы;
- координация внешнеэкономической политики;
- обеспечение коллективной безопасности;
- укрепление организационной структуры СНГ.

Перспективным направлением является развитие отношений России и Белоруссии. Сотрудничество между двумя странами отличалось активностью с самого начала существования их в качестве самостоятельных государств. Уже за 1992-1993 годы между Россией и Белоруссией было заключено 42 соглашения. К 1995 году их число возросло до полутора сотен документов, охватывающих все сферы сотрудничества. Наиболее активно шло экономическое сотрудничество. Уже в 1992-1993 годах заключено 31 соглашение, в частности, Соглашение о снятии ограничений в хозяйственной деятельности от 27 января 1992 года, Соглашение о принципах сотрудничества и взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года, соглашения о координации деятельности железнодорожного транспорта. Обычной практикой двух стран является заключение, обычно в начале каждого календарного года, соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве.

Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Россией и Белоруссией от 21 февраля 1995 года подвел некоторые итоги сотрудничества и наметил перспективы на будущее.

2 апреля 1996 года подписан Договор о Сообществе Белоруссии и России. Его целью объявлено объединение материального и интеллектуального потенциалов России и Белоруссии. Перед Сообществом поставлена задача формирования единого экономического пространства, синхронизации экономических реформ. Предусмотрено формирование единой законодательной и нормативно-правовой базы. В Договоре сказано, что Россия и Белоруссия согласовывают свою внешнюю политику, позиции по основным международным вопросам, взаимодействуют в обеспечении безопасности, охране границ и борьбе с преступностью. Наиболее четко в этом Договоре, как и во многих других соглашениях стран СНГ, прорисована бюрократическая структура Сообщества: Высший совет, Парламентское собрание и Исполнительный комитет. Все органы имеют представительный характер и формируются на паритетной основе.

2 апреля 1997 года Сообщество было преобразовано в Союз Белоруссии и России. Договор о Союзе основан на Договоре об образовании Сообщества от 2 апреля 1996 года. 23 мая 1997 года подписан Устав Союза, который в соответствии со ст.3 Договора от 2 апреля 1997 года составляет его неотъемлемую часть. 47 статей, входящих в Договор 1997 года и Устав Союза, в значительной мере повторяют Договор 1996 года о Сообществе: только 17 из них новые, да и те большей частью носят уточняющий характер. Каждое государство-участник Союза сохраняет государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты государственности.

Заметной новацией является введение института гражданства Союза. Согласно статье 2 каждый гражданин Российской Федерации и каждый гражданин Республики Беларусь является гражданином Союза. В статье 18 уточняется, что кроме прав и обязанностей, вытекающих из гражданства соответствующего государства-участника Союза, граждане Союза имеют право на свободное передвижение и постоянное проживание в пределах территории двух стран, а также право на защиту на территории третьей страны, где нет представительства государства-участника Союза, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника Союза, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Гражданин Союза, постоянно проживающий в другом государстве-участнике Союза, имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления на территории этого государства. Ни Договор о Сообществе, ни Договор о Союзе двух стран не послужили эффективным катализатором быстрой интеграции России и Белоруссии, и сотрудничество велось в целом теми же путями, что и прежде, а созданные ими бюрократические структуры использовались скорее различными политическими силами в обеих странах в собственных интересах.

В Декларации о дальнейшем единении Белоруссии и России, подписанной 25 декабря 1998 года, президенты России и Белоруссии заявляли о решимости продолжить поэтапное движение к добровольному объединению в союзное государство при сохранении национального суверенитета государств-участников Союза.

8 декабря 1999 года Договор о создании Союзного государства был подписан, затем успешно ратифицирован парламентами обоих государств и 26 января 2000 года уже состоялся обмен ратификационными грамотами. Договор вступил в силу.

Юридической основой нового государства должен стать Конституционный акт – временный документ, который будет действовать впредь до избрания единого законодательного органа Союзного государства и разработки им Конституции. Сформирована так называемая российско-белорусская комиссия высокого уровня, которая занимается разработкой Конституционного акта. До настоящего времени предложено уже несколько проектов акта. Насколько можно судить по сообщениям в прессе, главным препятствием к правовому оформлению Союзного государства является неопределенность правового статуса создаваемого объединения.

Правовой статус создаваемого Договором объединения, казалось бы, бесспорен - это государство. Однако не все так просто. В статье 3 говорится, что «Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств», то есть на принципах международного права. Более того, по статье 6 каждое государство-участник сохраняет с учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий суверенитет, независимость, территориальную целостность, государственное устройство, Конституцию, государственный флаг, герб и другие атрибуты

государственности. Государства-участники сохраняют свое членство в ООН и других международных организациях. Возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях определяется государствами-участниками по взаимной договоренности.

#### Контрольные вопросы:

- 1) каковы исторические и социально-экономические предпосылки образования СНГ?
- 2) охарактеризуйте борьбу за сохранение Союза в 1990 – августе 1991 г.;
- 3) распад СССР в августе – декабре 1991 г. Образование СНГ;
- 4) какова правовая природа учредительных документов СНГ? Охарактеризуйте Устав СНГ;
- 5) какова структура органов СНГ?
- 6) сотрудничество стран СНГ в оборонной политике и охране границ;
- 7) экономический союз государств — участников СНГ;
- 8) коллективная безопасность и военно-политическое сотрудничество стран СНГ;
- 9) дайте характеристику региональным организациям в СНГ.

#### Тестовые задания:

- 1) содружество Независимых Государств учреждено...
  - 1) 12 декабря 1993 года;
  - 2) 8 декабря 1991 года;
  - 3) 12 июня 1990 года.
- 2) содружество Независимых Государств состоит из...
  - 1) государств- участников;
  - 2) государств - участников;
  - 3) государств- участников.
- 3) в основе образования Содружества Независимых Государств лежит...
  - 1) континентально-географический принцип;
  - 2) этническо-лингвистический принцип;
  - 3) религиозный принцип.
- 4) государства – члены Содружества сотрудничают...
  - 1) в сфере обороны;
  - 2) в сфере экономики;
  - 3) в различных сферах.
- 5) высшим органом Содружества Независимых Государств является ...

- 1) Межпарламентская Ассамблея;
- 2) Совет глав государств;
- 3) Совет глав правительств.

## 2 Конституционализм в зарубежных странах СНГ

- 2.1 Основные черты конституций зарубежных стран СНГ.
- 2.2 Структура конституций зарубежных стран СНГ.
- 2.3 Порядок разработки, принятия и изменения конституций зарубежных стран СНГ.
- 2.4 Правовая охрана конституций в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) **Абдрасулов, Е.Б.** Критический анализ опыта толкования Конституции в Республике Казахстан / Е.Б.Абдрасулов // Журнал российского права. – 2002. - № 5. – С. 133. – ISSN 1605-6590;
- 2) **Абдрасулов, Е.Б.** Некоторые вопросы толкования закона и Конституции в Республике Казахстан / Е.Б.Абдрасулов // Журнал российского права. – 2002. - № 2. – С. 121. – ISSN 1605-6590;
- 3) **Бокоев, Ж.А.** Конституция Кыргызской республики: основные принципы / Ж.А.Бокоев // Государство и право. – 1999. - № 8. – С. 98. – ISSN 0132-0769;
- 4) **Вишняков, В.Г.** О соотношении норм международного и конституционного права (на примере Белоруссии и России) / В.Г.Вишняков // Журнал российского права. – 2002. - № 9. – С. 11. – ISSN 1605-6590;
- 5) **Кривенко, Л.Т.** Проблемы современного конституционного процесса Украины / Л.Т.Кривенко // Журнал российского права. – 2003. - № 11. – С. 161. – ISSN 1605-6590;
- 6) **Половченко, Т.А.** Толкование Конституции (и законов) Конституционными Судами России и Украины: теоретические и практические проблемы (Сравнительно-правовой анализ) / Т.А.Половченко // Государство и право. - 2002. - № 10. – С. 57. – ISSN 0132-0769;
- 7) **Хаитов, М.О.** Конституционная реформа в Туркменистане/ М.О.Хаитов // Государство и право. – 1994. - № 10.- С. 46-53. – ISSN 0132-0769.

1 вопрос

Возникновение нового суверенного государства всегда ставит вопрос о разработке и принятии Основного Закона – Конституции, отвечающего

реалиям сложившегося положения. Распад СССР привел образовавшиеся государства к широкомасштабным конституционным реформам, которые имели общие черты.

Возникшие государства отказались от социалистической и признали либерально-демократическую модель общественного развития.

Все бывшие республики СССР, ныне суверенные независимые государства, изменили свое наименование. Из официального названия республик были исключены определения «советская», «социалистическая», что означало юридическое признание перехода к либерально-демократическому конституционному строю.

Была изменена и деидеологизирована государственная символика. В государственных флагах, гербах и гимнах стран Содружества получила отражение национально-историческая специфика.

Страны СНГ отказались от монопольного положения КПСС в политической системе общества. Никакая идеология в государствах Содружества не может иметь значение официальной, государственной. Узаконен политический плюрализм. Допускается легальное существование оппозиционных партий.

Важным шагом к формированию правового государства, построить которое стремится каждое современное демократическое общество, стало признание концепции разделения власти, в соответствии с которой в странах Содружества были реорганизованы институты государственной власти. С этой целью обновлена и демократизирована избирательная система и парламентские процедуры; учрежден пост президента — единоличного главы государства; сформирован высший орган конституционной юстиции; введена должность уполномоченного по правам человека.

Общей закономерностью конституционного развития стран Содружества стало признание верховенства права и закона, демократизация конституционного статуса личности, усиление судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, взаимная ответственность личности и государства. Сформирован институт местного самоуправления.

Конституционные реформы в странах Содружества направлены на укрепление суверенной национальной государственности; выработку новой модели социально-экономического развития; формирование гражданского общества и новых институтов государственной власти; расширение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Первый этап конституционных реформ в зарубежных странах СНГ характеризовался внесением принципиальных изменений в конституции советского периода.

Однако и на этом этапе можно отметить некоторые особенности. В Грузии до августа 1995 года, т.е. до принятия ныне действующей Конституции, было восстановлено действие буржуазно-демократической Конституции 1921 года (досоветского периода) и приостановлено действие Конституции Грузинской Советской Социалистической Республики 1978 года. В Казахстане и Беларуси в постперестроечный период приняты уже по две конституции: первая в Казахстане от 18 января 1993 года и Беларуси от 15

марта 1994 года — по существу были отражением официального проекта Конституции Российской Федерации. Они моделировали парламентскую республику при относительно слабой президентской власти. Вторая Конституция Казахстана, принятая всенародным референдумом через два года после первой — 30 августа 1995 года, как и новая Конституция Беларуси от 24 ноября 1996 года, подобно ныне действующей Конституции России, моделируют сильную президентскую власть.

В настоящее время конституции приняты во всех зарубежных странах СНГ: Азербайджане — 12 ноября 1995 г.; Армении — 5 июля 1995 г.; Беларуси — 24 ноября 1996 г.; Грузии — 24 августа 1995 г.; Казахстане — 30 августа 1995 г.; Кыргызстане — 5 мая 1993 г.; Молдове — 29 июля 1994 г.; Таджикистане — 6 ноября 1994 г.; Туркменистане — 18 мая 1992 г.; Узбекистане — 8 декабря 1992 г.; Украине — 28 июня 1996 г.

Конституциям стран СНГ присущи черты, отражающие как общее историческое прошлое, так и специфические особенности, обогащающие теорию и практику современного конституционализма.

Общие черты конституционного развития стран СНГ predetermined:

- 1) общим историческим прошлым бывших республик СССР;
- 2) признанием общепризнанных в мировом сообществе гуманистических ценностей, как-то: народовластие, республиканская форма правления, государственная суверенитет, социальный и светский характер государства, верховенство права и закона, примат норм международного права, приоритет прав и свобод человека, защита прав национальных меньшинств, плюрализм форм собственности, поддержка частного предпринимательства, многопартийность, разделение властей, парламентаризм, местное самоуправление.

Новые конституции стран Содружества восприняли правовые институты классической демократии. В их основу положена либеральная государственно-правовая доктрина, обогащенная опытом современного конституционализма.

Все основные законы стран СНГ — это писанные конституции, принятые демократическим путем. По закрепляемой форме правления и политического режима — это республиканские конституции; по форме государственного устройства конституции зарубежных стран Содружества — унитарные; по степени правовой защищенности — жесткие.

Нормы конституций в странах Содружества имеют прямое действие. Суды, должностные лица государственных органов, местного самоуправления при разрешении конкретных дел должны руководствоваться в первую очередь нормами конституции. Граждане, в случае нарушения их конституционных прав и свобод, могут обращаться с жалобами, непосредственно ссылаясь на конкретные статьи конституции.

Конституция служит средством централизованного воздействия на общественные отношения, важнейшим условием обеспечения согласованности всех звеньев политической системы, гарантией законности и правопорядка.

Юридические свойства конституции — это качественные характеристики, отличающие ее от других актов правовой системы. Для конституций

стран СНГ характерны такие свойства, как легитимность, реальность, преемственность, перспективность, верховенство, стабильность.

Конституции зарубежных стран СНГ — это легитимные акты, принятые демократическим путем. Конституции республик Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Таджикистан приняты на референдуме; Грузия, Кыргызстан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан, Украина приняли конституции с помощью представительного органа государственной власти.

Конституции зарубежных стран СНГ адекватно отражают существующие в обществе отношения и поэтому в большинстве своем являются реальными. Хотя до настоящего времени действие целого ряда конституционных положений вызывает нарекание. Например, согласно Конституции Туркменистана, Президент Республики избирается сроком на пять лет не более чем на два срока подряд. Однако в декабре 1999 года Конституционным законом Туркменистана, принятым в соответствии с постановлением Народного совета Туркменистана, первому Президенту Туркменистана Сапармурату Ниязову было предоставлено исключительное право осуществлять полномочия главы государства без ограничения срока.

Преемственность конституционного развития зарубежных стран СНГ проявляется в том, что новые конституции обеспечивают государственное единство, сохранение национальной идентичности, традиций, углубляют демократические основы правового статуса личности. Так, в Преамбуле Конституции Грузии от 24 августа 1995 года провозглашается, что она опирается «на многовековые традиции грузинской национальной государственности и основные принципы Конституции Грузии 1921 года». Конституция Молдовы от 29 июля 1994 года основывается на «вековом стремлении народа жить в суверенной стране», учитывает непрерывную государственность молдавского народа в историческом и этническом пространстве его национального становления, осознания ответственности «перед прошлым, нынешним и будущими поколениями».

Верховенство конституции проявляется в ее высшей юридической силе и прямом действии (ст. 4 Конституции Казахстана, ст. 12 Конституции Кыргызстана, ст. 10 Конституции Таджикистана, ст. 8 Конституции Украины).

Конституция провозглашается основным законом государства (ст. 6 Конституции Грузии), высшим законом общества и государства (Преамбула, ст. 7 Конституции Молдовы). Все другие нормативные правовые акты должны соответствовать конституции. Ни один закон или иной нормативный правовой акт, противоречащий нормам конституции, не имеет юридической силы.

Стабильность, то есть неизменность конституционных предписаний, обеспечивается особым порядком принятия конституции, усложненной процедурой пересмотра отдельных ее положений, авторитетом государственной власти. Конституция в странах Содружества выступает фундаментом национальной правовой системы государства, ее главным нормативным источником. Законы и иные нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение конституции.

Можно констатировать, что в СНГ накапливается коллективный опыт конституционализма. В постановлении Межпарламентской Ассамблеи

государств — участников СНГ «О конституционных реформах государствах — участниках СНГ» от 29 декабря 1992 года отмечается, что эти реформы отражают коренные экономические, политические и социальные преобразования, происходящие в государствах Содружества. Они создают прочную нормативную базу конституционных изменений и юридически обеспечивают их необходимость, стимулируют процессы реформирования в странах СНГ. Конституционные реформы осуществляются на основе общепризнанных конституционных принципов - народовластия, признания прав человека как высшей ценности, разделения властей, верховенства права и других. Тем самым обеспечивается высокий авторитет конституций, эффективность их действия как незыблемой базы правовых систем соответствующих государств.

Межпарламентская Ассамблея СНГ признала целесообразным организацию периодического обмена опытом и информацией между государствами — участниками СНГ по вопросам осуществления конституционных реформ.

Таким образом, новые конституции стран СНГ поднимают на более высокий уровень демократию, создают прочные гарантии государственного единства, политической стабильности, реального осуществления конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, их социальной защищенности. Конституции служат средством целенаправленного воздействия на общественные отношения, условием согласия всех социальных слоев общества.

Характерной особенностью новых конституций является регулирование постсоциалистических реалий общественной жизни. В политической сфере они прежде всего связаны с обострением межнациональных отношений, что повлекло за собой появление различных норм, начиная от конституционного запрета на создание общественных объединений, цели или действия которых направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, и до признания неконституционными любых действий, способных нарушить межнациональное согласие (например, ч. 2 ст. 39 Конституции Казахстана).

Военные конфликты, попытки переворотов, мятежей стали обыденностью во многих постсоветских государствах, и для того чтобы предотвратить некоторые связанные с ними проблемы, конституции иногда содержат соответствующие нормы: например, ст. 20 Конституции Азербайджана говорит: «Долги, сделанные с целью содействия мятежу против Азербайджанского государства или государственному перевороту, не могут приниматься Азербайджанской Республикой как обязательства и оплачиваться Азербайджанской Республикой».

Доступность высших государственных постов и должностей повлекла за собой более детальное урегулирование таких вопросов, как, например, порядок замещения высших должностных лиц в случае невозможности исполнения ими обязанностей по болезни, статус замещающих их лиц. Хроническое неучастие некоторых депутатов в работе парламента послужило причиной для появления на конституционном уровне нормы ст. 67



Конституции Армении, в соответствии с которой полномочия депутата прекращаются, в том числе и в случае «неуважительного отсутствия на половине голосований в течение одной сессии».

Нельзя не остановиться и еще на одной черте постсоветских конституций — их низкой юридической технике. Это предопределено отсутствием опыта конституционного строительства у государств — участников СНГ и недостаточным уровнем развития их теоретической базы. Качество формулировок многих статей вызывает недоумение исследователей при анализе и порождает сложности при толковании органами конституционного контроля. Трудно сказать, что сыграло в этом решающую роль — новизна отношений, подлежащих урегулированию, или спешка при подготовке конституции. Часто встречаются противоречия, логические несурезицы, несостыковки текста даже внутри одной статьи, несоотнесенность содержания статей с названием глав (разделов) и просто неудачные формулировки. Например, форма правления Азербайджана по Конституции — смешанная республика с сильной президентской властью, но вместе с тем имеется особая норма в ч. 1 ст. 2 о суверенном праве народа Азербайджана «учреждать свою форму правления», которая может рассматриваться как правовая основа для пересмотра существующей формы правления, вплоть до учреждения монархии, если бы ст. 155 не запрещала внесение изменений в ст. 7, в которой и содержатся положения о форме правления. Здесь неизбежно возникает вопрос о содержании этого суверенного права народа. Изменить сложившееся положение может только постоянная, целенаправленная деятельность всех государственных органов и общественных организаций — по реальному повышению значения конституционных норм и тщательной работе над совершенствованием текстов конституций.

## 2 вопрос

Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. Структура конституции имеет большое значение для удобства пользования ее текстом.

В основе обобщения конституционных норм в определенные единые комплексы (разделы, главы) лежит сходство предмета регулирования.

Последовательность расположения в конституции соответствующих комплексов норм зависит от нескольких факторов: учет взаимосвязи этих норм друг с другом, первичность и производность их друг от друга, определенные концепции, заложенные в конституции. Все это очень важно для осмысления ее структуры, учет которой является непременным элементом квалифицированной правоприменительной деятельности.

Большинство конституций зарубежных стран СНГ имеют однотипную структуру. В ней отражены четыре блока проблем:

- 1) сущность общественного строя и форма правления;
- 2) основы правового положения личности;

3) государственное устройство (политико-территориальная организация государства);

4) система органов государственной власти и основы местного самоуправления.

При сравнительном анализе Конституций стран Содружества можно выявить как сходства, так и отличия в их структуре. Начнем со сходств.

Во-первых, все конституции начинаются с преамбулы, т.к. она имеет бесспорное значение для толкования и применения остальных положений конституции, в ней излагается цель конституции, концептуальные идеи на которых она основана и руководящие начала государственной политики. Например, в Преамбуле Конституции Казахстана отмечается, что Казахстан является неотъемлемой частью мирового сообщества. Подтверждается приверженность идее национальной государственности, незыблемости казахской государственности. Признается приоритет прав и свобод человека; провозглашается решимость создать демократическое общество и правовое государство, обеспечить гражданский мир и межнациональное согласие, достойную жизнь для себя и своих потомков.

Во-вторых, все конституции начинаются с главы (либо раздела) под названием «основы конституционного строя», в некоторых конституциях это название сформулировано иначе, но выражает тот же смысл («Общие положения»). В данном разделе или главе говорится, о том, что единственным источником власти является народ, о форме правления, об устройстве государства, о принципах его организации и деятельности, социальной сущности, экономической основе общества и т.п. Это глава 1 Конституции Армении, раздел I Конституции Туркменистана — «Основы конституционного строя»; раздел I конституций Беларуси, Молдовы и Узбекистана - «Основные принципы»; глава 1 Конституции Грузии — «Общие положения». В Кыргызстане основы конституционного строя регламентированы двумя разделами — «Общие принципы» (раздел I) и «Устройств и деятельность государства» (раздел II).

В-третьих, вторая глава (либо раздел) во всех конституция СНГ посвящена основным правам, свободам и обязанностям человека и гражданина. Название этого раздела в конституциях различных государств СНГ варьируется. Это: «Личность, общество, государство» (раздел II Конституции Беларуси); «Основные права, свободы и обязанности» (раздел II Конституции Молдовы); «Человек и гражданин» (раздел II Конституции Казахстана); «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» (раздел II конституций Туркменистана и Узбекистана); «Основные права и свободы человека и гражданина» (глава 2 Конституции Армении); «Граждане» (глава 2 Конституции Кыргызстана); «Гражданство Грузии. Основные права и свободы человека» (глава 2 Конституции Грузии); «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» (раздел II Конституции Украины) и др.

В ряде случаев материал этого блока норм группируется в нескольких разделах или главах. Так, глава 2 Конституции Кыргызстана - «Граждане» — включает три раздела: «Гражданство» (раздел I); «Права и свободы человека»

(раздел II); «Права и обязанности гражданина» (раздел III). Раздел II Конституции Молдовы — «Основные права, свободы и обязанности» имеет три главы: «Общие положения» (глава 1); «Основные права и свободы» (глава 2); «Основные обязанности» (глава 3).

В-четвертых, все конституции имеют главы и разделы, посвященные президенту, исполнительной власти, законодательной власти, судебной власти, органам местного самоуправления. Здесь наблюдается наибольшее разнообразие в степени детализации конституционного регулирования. Например, глава 4 Конституции Молдовы - «Парламент» — подразделяется на три части: «Организация и деятельность» (часть 1); «Статус депутатов» (часть 2); «Законодательство» (часть 3). Специальная глава регулирует отношения парламента с правительством.

В президентских республиках в системе органов государства приоритетное положение отведено главе государства. Глава конституции, посвященная президенту (глава 3 Конституции Беларуси; глава 3 Конституции Кыргызстана; глава 5 Конституции Молдовы; глава 19 Конституции Узбекистана) размещается перед главой, посвященной парламенту. Однако в Конституции Украины раздел V, посвященный Президенту Республики, следует за разделом IV — «Верховная Рада Украины».

Конституции отражают разнообразный подход к регламентации статуса местных органов государственной власти и местного самоуправления. В ряде республик вопросы местного самоуправления выделены в самостоятельные разделы. Например, раздел V Конституции Беларуси — «Местное управление и самоуправление»; глава 7 Конституции Армении — «Территориальное управление и местное самоуправление»; глава 7 Конституции Кыргызстана и раздел XI Конституции Украины — «Местное самоуправление». Другие республики рассматривают местные представительные органы в системе организации государственной власти (глава 20 Конституции Узбекистана — «Основы государственной власти на местах»).

В-пятых, все конституции СНГ, за исключением Конституции Туркменистана, имеют последнюю, либо предпоследнюю главу (либо раздел), в которой говорится о порядке изменения (о поправках и пересмотре) конституции.

В-шестых, почти все конституции СНГ, за исключением конституций Таджикистана и Узбекистана, имеют последнюю главу под названием «Заключительные и переходные положения», в которой определен процесс передачи власти новым государственным институтам.

При сравнительном анализе конституций СНГ, помимо перечисленных выше сходств можно выделить отличия и особенности отдельно взятой конституции.

Первым отличием является то, что некоторые конституции по своей структуре состоят из разделов, глав и статей, а в других разделы отсутствуют. К особенностям структур конституций можно отнести следующие особенности:

- отсутствие в Конституции Грузии глав о государственно-территориальном и административно - территориальном устройстве, а также местном управлении и самоуправлении;
- в конституциях Узбекистана, Украины, Кыргызстана, Беларуси, Молдавии органам прокуратуры посвящена отдельная глава;
- в конституциях Грузии, Беларуси, Узбекистана, Молдовы есть глава, посвященная финансово-кредитной системе;
- в конституциях Узбекистана, Грузии отдельная глава посвящена обороне;
- отдельно посвящена глава семье, СМИ, общественным объединениям в Конституции Узбекистана;
- отдельная глава посвящена избирательной системе в конституциях Узбекистана, Туркменистана, Беларуси;
- глава 8 раздела VI Конституции Беларуси посвящена Государственному контрольному комитету.

### 3 вопрос

Одной из фундаментальных основ современных конституций государств Содружества является их стабильность, сочетающаяся с динамизмом. Конституция – это акт долговременного действия, необходимым условием которого является устойчивость его содержания. Стабильность конституции способствует укреплению ее авторитета и обеспечению относительного постоянства конституционного строя, непоколебимости режима законности и эффективному осуществлению государственной власти.

Однако стабильность конституции не равнозначна неизменности ее положений. Необходимость изменений и дополнений любой конституции носит объективный характер, что не может не учитывать государство. Поэтому в конституциях предусматриваются условия и порядок изменения их положений.

Все конституции стран СНГ являются жесткими, поскольку предусматривают усложненный порядок их принятия и изменения. Во всех государствах СНГ, кроме Казахстана и Туркменистана, конституция содержит отдельную главу, посвященную пересмотру своих положений.

Сравнительный анализ конституций государств Содружества показывает, что их принятие и внесение изменений возможны:

- 1) парламентским путем;
- 2) на основе референдума;
- 3) специально созданным органом.

Возможно сочетание двух способов.

Конституции государств Содружества определяют круг субъектов, которым предоставлено право возбуждать конституционный процесс. Он значительно уже круга субъектов законодательной инициативы.

Право внесения законопроекта об общем или частичном пересмотре конституции имеют:

а) президент республики (Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Украина);

б) члены парламента (половина общего числа депутатов палат Жогорку Кенеша Кыргызстана; 1/3 народных депутатов Украины; не менее 1/3 депутатов Парламента в Молдове и т.д.);

в) избиратели (200 тысяч в Грузии — ст. 102 Конституции Грузии; 150 тысяч в Беларуси — ст. 139 Конституции Беларуси и др.);

г) национально-территориальные образования в составе республики (например, Каракалпакстан в Узбекистане в лице своего высшего органа государственной власти);

д) Кабинет Министров - Правительство (Казахстан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан и др.);

е) Конституционный Суд республики (Беларусь, Узбекистан);

ж) Верховный Суд республики (Казахстан, Узбекистан);

з) Высший Арбитражный Суд республики (Казахстан), Высший Хозяйственный Суд республики (Узбекистан);

и) Генеральный прокурор республики (Узбекистан).

Если круг субъектов конституционной законодательной инициативы специально не обозначен, этим правом пользуются все субъекты законодательной инициативы (Узбекистан).

Законопроект о пересмотре конституции представляется в парламент, который публикует его для всенародного обсуждения. В Грузии обсуждение законопроекта о пересмотре Конституции начинается в Парламенте спустя месяц после его опубликования. Во всех странах СНГ предусмотрено квалифицированное большинство голосов членов законодательного органа для положительного решения вопроса - 2/3 голосов от общего числа членов парламента (Меджлиса Туркменистана, Олий Мажлиса Узбекистана). В Казахстане и Кыргызстане Конституция принимается большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов каждой из палат парламента; в Беларуси 3/4 от полного состава каждой из палат парламента — Палаты представителей и Сената Национального Собрания, в Грузии — 2/3 от общего числа членов Парламента.

Меджлис Туркменистана принимает и изменяет Конституцию Республики после заключения о целесообразности таких действий Халк Маслахаты (Народного Собрания) — высшего представительного органа народной власти Туркменистана.

Особыми процедурами сопровождается изменение разделов, закрепляющих основы конституционного строя, правовой статус личности и порядок принятия и изменения конституции.

Так, на Украине конституционная законодательная инициатива в отношении разделов I, III и XIII принадлежит наряду с Президентом Республики не 1/3, а 2/3 народных депутатов. При условии его принятия не менее чем 2/3 от конституционного состава Верховной Рады он обязательно выносится на всенародный референдум.

Повторное представление законопроекта о внесении изменений в разделы I, III и XIII Конституции Украины по одному и тому же вопросу возможно только в Верховную Раду Украины следующего созыва.

Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта двум статьям Конституции — 157 и 158. Одна из этих статей устанавливает, что Конституция Украины не может быть изменена, если предусматривается упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина или если изменения направлены на ликвидацию независимости либо нарушение территориальной целостности Украины. Эта же статья устанавливает запрет на изменение Конституции в условиях военного или чрезвычайного положения. Вторая статья, на соответствие которой Конституционный Суд Украины проверяет законопроект о внесении изменений в Конституцию, устанавливает периодичность рассмотрения таких вопросов — не ранее чем один раз в год.

В Кыргызстане, Узбекистане и других странах СНГ установлено, что если предложение об изменении и дополнении конституции республики не принято парламентом, то оно может быть возобновлено не ранее чем через год (ч. 2 ст. 97 Конституции Кыргызстана; ст. 128 Конституции Узбекистана). Запрещается вносить изменения и дополнения в конституцию в период чрезвычайного положения, а также в последние шесть месяцев полномочий парламента.

Практически во всех странах Содружества изменения и дополнения конституции могут осуществляться посредством референдума. В Армении Конституция принимается и изменяется исключительно референдумом, созданным по инициативе Президента Республики или Национального Собрания. В Беларуси решение об изменении и дополнении Конституции путем референдума считается принятым, если за него проголосовало большинство избирателей, внесенных в списки для голосования (ст. 14 Конституции Беларуси).

На Украине всеукраинский референдум санкционирует принятые Верховной Радой изменения в основополагающие разделы Конституции — «Общие положения» (I), «Выборы. Референдум» (III), «Внесение изменений в Конституцию Украины» (XIII).

Принятие и изменение конституции особым государственным органом, создаваемым специально в подобных случаях, предусмотрено только в России (Конституционное Собрание).

Основополагающие конституционные принципы в странах Содружества обеспечиваются особой юридической защитой. Так, согласно Конституции Молдовы положения о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете могут быть пересмотрены только на основе проведения референдума, если избирательную активность изъявило большинство граждан, включенных в избирательные списки (часть 1 ст. 142 Конституции Молдовы).

Как видно, конституции стран СНГ демонстрируют разнообразие вариантов процедуры их принятия, изменения и дополнения. Однако во всех случаях эта процедура тщательно проработана и усложнена по сравнению с процедурой принятия и изменения обычного закона. Это служит гарантией стабильности конституции.

#### 4 вопрос

Прочность конституционного строя зависит от соблюдения конституции и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Однако в любом обществе есть люди и организации, цели и деятельность которых представляют угрозу для конституции. Угроза также исходит от превышения полномочий или злоупотреблений со стороны должностных лиц или органов государства - главы государства, парламента, правительства. Нарушения конституции опасны тем, что разрушают фундамент государственности и веру людей в незыблемость конституционных порядков. А это порождает смуту и хаос, опасность государственных переворотов.

Демократическое государство должно обеспечить соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке. Практически в любой стране уголовным законодательством предусматриваются такие составы преступления, как «заговор с целью захвата власти», «призывы к насильственному свержению государственного строя» или просто «неуважение к конституции».

Однако высшие гарантии безопасности конституции заложены в самом ее тексте. В Конституциях говорится, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Государство и граждане как бы договариваются строить отношения между собой на основании конституции, принимая на себя определенные обязанности (прежде всего, соблюдать Конституцию).

Целям охраны Конституции служит положение: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя». Тем самым гарантируется деятельность только тех объединений, которые признают конституционные порядки.

Минимальные требования законопослушания (уважать конституционные права других граждан, подчиняться правовым актам, изданными конституционными органами государственной власти, а также вступившие в законную силу судебным решениям и приговорам; уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой обороны не применяя насилие) абсолютно необходимы для любой конституции, они должны рассматриваться как добровольно принятые на себя

гражданами обязательства охранять конституцию и ее порядки. Данные конституционные порядки относительно охраны конституции носят пассивный характер, ибо предполагают только воздержание от тех или иных действий против конституций.

Так же предусматриваются и активные формы охраны конституции. Так, решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений могут быть обжалованы в суде.

Необходимо также признать за гражданами, как и за народом в целом, еще одно важное право на активные действия по охране конституции. Речь идет о чрезвычайной ситуации, когда возникает непосредственная угроза существования конституции путем совершения государственного переворота. Народ, безусловно, вправе противостоять таким действиям антиконституционных сил. Об этом праве ничего не говорится в конституциях, но оно принадлежит народу в силу его суверенитета и естественного права.

Главная ответственность за соблюдение и охрану конституции падает на должностных лиц государства, прежде всего на Президента страны, который согласно Конституции является её гарантом. При вступлении в должность он приносит народу присягу, в которой клянется «соблюдать и защищать Конституцию своей страны».

Контрольные вопросы:

- 1) каковы основные этапы конституционных реформ в зарубежных странах СНГ?
- 2) охарактеризуйте основные черты и свойства конституций зарубежных стран СНГ;
- 3) определите систему и структуру конституций зарубежных стран СНГ;
- 4) каково значение преамбул, переходных, временных и заключительных положений конституций зарубежных стран СНГ?
- 5) порядок разработки, принятия и изменения конституций зарубежных стран СНГ;
- 6) способы правовой охраны конституций в зарубежных странах СНГ;
- 7) проанализируйте особенности структуры Конституции Грузии от 24 августа 1995 года;
- 8) выделите прогрессивные на ваш взгляд моменты в структуре и содержании конституций зарубежных стран Содружества, обоснуйте своё мнение;
- 9) особенности структуры Конституции Республики Туркменистан от 18 мая 1992 года.

Тестовые задания:



- 1) все Основные Законы (Конституции) стран СНГ приняты...
  - 1) авторитарным путем;
  - 2) демократическим путем.
  
- 2) все Конституции стран Содружества по порядку своего изменения являются ...
  - 1) жесткими;
  - 2) гибкими.
  
- 3) конституции зарубежных стран СНГ...
  - 1) в основном идеологические документы;
  - 2) юридический документ, имеющий политическое и идеологическое значение;
  - 3) в основном программный документ.
  
- 4) конституция Украины принята...
  - 1) на референдуме;
  - 2) Конституционной Комиссией Республики Украина;
  - 3) Верховной Радой Украины.
  
- 5) высшая сила конституции заключается в ...
  - 1) обязанности всех органов государства, общественных объединений, граждан и других лиц, проживающих на территории государства, соблюдать нормы Конституции;
  - 2) в изменении ее только конституционным путем;
  - 3) в обязательном соответствии нормам Конституции всех других правовых актов в государстве.

### **3 Конституционные основы общественного и государственного строя стран СНГ**

- 3.1 Правовое регулирование основ конституционного строя в конституциях зарубежных стран СНГ.
- 3.2 Государственный суверенитет в зарубежных странах СНГ.
- 3.3 Основные характеристики конституционного строя стран СНГ.
- 3.4 Защита конституционного строя в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) **Баймаханов, М.Т.** Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана / М.Т.Баймаханов // Государство и право. – 1992. - № 8. – С. 3. – ISSN 0132-0769;
- 2) **Белоусова, Е.В.** Международная научная конференция «Конституционные реформы в государствах — участниках

- Содружества Независимых Государств» / Е.В.Белоусова // Государство и право. – 1993. - № 7. - С. 144. – ISSN 0132-0769;
- 3) **Вишняков, В. Г.** Конституции стран — членов СНГ: система государственной власти и местного самоуправления / В.Г.Вишняков // Государство и право. - 1994. - № 5. – С.35. – ISSN 0132-0769;
  - 4) **Володина, Н.В.** Взаимоотношения государства и религиозных объединений: опыт России и Азербайджана / Н.В.Володина // Государство и право. – 2002. - № 9.- С.71. – ISSN 0132-0769;
  - 5) **Мальшко, Н.И.** Конституционные основы эколого-правовой системы Украины / Н.И.Мальшко // Журнал российского права. – 2002. - № 6. – С. 131. – ISSN 1605-6590;
  - 6) **Холмская, М.Р.** О многопартийности в странах СНГ / М.Р.Холмская // Государство и право. – 1992. - № 9.- С.155. – ISSN 0132-0769.

## 1 вопрос

Конституция каждого государства в концентрированном виде содержит нормы права, характеризующие основы государственного строя. Государственный строй - система социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и закрепляемых нормами конституционного права. Понятие «государственный строй» несколько шире понятия «конституционный строй».

Конституционный строй — это общественный строй, в котором функционирует правовое государство с республиканской формой правления, установлен демократический политический режим, признается приоритетное положение личности, незыблемость частной собственности, разделение властей, верховенство права и закона. Конституционный строй рассматривается как противопоставление тоталитарному режиму.

Конституционный строй является важным институтом конституционного права стран СНГ. Это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих основные принципы государственной и общественной жизни.

Общественный строй - исторически конкретная система общественных отношений, т.е. организация общества, обусловленная определенным уровнем производства, распределения и обмена продуктов, характерными особенностями общественного сознания и традициями взаимодействия людей в разных сферах жизни и охраняемая государством и правом. Ограничение государства правом дает возможность функционировать гражданскому обществу – неотъемлемому атрибуту конституционного государства.

Гражданское общество - общество, состоящее из настоящих граждан, т.е. людей, обладающих правовой и политической культурами, которые опираются на нравственную культуру. Это общество устойчивого порядка, поддерживаемого не только (и не столько) силой государственного принуждения, но и самостоятельными усилиями самих граждан - его членов. Гражданское общество отличается высокой степенью самоорганизации.

Гражданское общество - показатель достаточно высокого уровня общественного развития. Такими можно назвать общества в цивилизованных странах с развитой демократией. Основная причина затрудненности перехода негражданского общества в разряд гражданских - многолетние традиции зависимости общества от государства, экономическая и политическая несамостоятельность граждан. Основными элементами гражданского общества является разнообразие и равенство форм собственности, свобода труда и предпринимательства, идеологическое многообразие и свобода информации, незыблемость прав и свобод человека, развитое самоуправление, цивилизованная правовая власть. Именно такое общество пытаются сформировать все государства Содружества, закрепляя в своих конституциях, декларациях о независимости и законах идеи и принципы, лежащие в основе любого гражданского общества.

Анализ конституционных положений показывает, что все государства СНГ стремятся закрепить такие общие начала и особенности в устройстве государств, которые ориентированы на общечеловеческие ценности.

Основы конституционного строя закрепляются в конституциях зарубежных стран СНГ, как правило, в первой главе (разделе).

Принципы, составляющие конституционный строй стран Содружества, условно делятся на две группы.

1 Принципы, определяющие правовое положение человека и гражданина в обществе и государстве, среди которых высшая ценность прав и свобод человека и гражданина; принцип правового государства; принцип социального государства; единство экономического пространства и свобода экономической деятельности; равная защита форм собственности; идеологический и политический плюрализм; гражданство.

2 Принципы, определяющие организацию государственной власти: демократия и власть народа; государственный суверенитет; республиканская форма правления; разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную; светское государство; разграничение государственной власти и местного самоуправления.

Во многом положения конституций государств - участников СНГ, закрепляющие основы конституционного строя совпадают, однако встречаются и особенности в регулировании того или иного принципа.

## 2 вопрос

Закрепление суверенитета государств – членов СНГ произошло в 1990 – 1991 годах.

В июне 1990 года на Украине принята Декларация о государственном суверенитете. 24 августа 1991 года провозглашен Акт о независимости Украины. В июле 1990 года Верховный Совет Республики Беларусь принял Декларацию о государственном суверенитете Беларуси. С ликвидацией СССР в декабре 1991 года Беларусь стала независимым государством. Декларация "О государственном суверенитете" Казахстана была принята в октябре 1990 года. Верховный Совет 16 декабря 1991 года принял Конституционный закон "О

государственной независимости Республики Казахстан", которым было утверждено новое название - Республика Казахстан. С принятием Декларации о государственном суверенитете 15 декабря 1990 года Киргизская ССР переименована в Кыргызскую Республику (Кыргызстан). Независимость Киргизии провозглашена 31 августа 1991 года. 30 августа 1991 года Верховный Совет Азербайджана принял Декларацию о восстановлении государственной независимости на основе Акта 1918 года. 25 сентября 1991 года Верховный Совет Республики принял "Декларацию о независимости Армении".

9 апреля 1991 года на основе результатов всенародного референдума Верховный Совет Республики Грузия принял Акт о восстановлении государственной независимости Грузии, провозгласивший действительными Акт о независимости 1918 года и Конституцию 1921 года. В августе 1991 года провозглашена независимая Республика Молдова. 9 сентября 1991 года на сессии Верховного Совета изменено название Таджикской ССР на Республику Таджикистан и провозглашена ее независимость. 27 октября 1991 года Конституционным законом "О независимости и основах государственного устройства Туркменистана" название "Туркменская ССР" было заменено на "Туркменистан" и провозглашен переход страны к рыночным отношениям. 31 августа 1991 года на внеочередной VI сессии Верховного Совета УзССР Узбекистан провозглашается независимым государством. Узбекская ССР переименовывается в Республику Узбекистан. Верховный Совет принимает Конституционный закон "Об основах государственной независимости Республики Узбекистан". 29 декабря 1991 года состоялся всенародный референдум, который подтвердил государственную независимость Узбекистана. Таким образом, к концу 1991 года на территории постсоветского пространства появились пятнадцать суверенных государств.

Суверенитет — это правовое понятие, означающее верховенство и независимость государственной власти и населения страны в пределах государственной территории. Суверенитет проявляется в единстве, независимости и верховенстве государственной власти. Государственный суверенитет означает полноту и нераздельность власти государства на всей его территории, самостоятельность в проведении внешней и внутренней политики.

Нормы о государственном суверенитете имеются во всех конституциях зарубежных стран Содружества. Так, Конституция Кыргызстана гласит: «Суверенитет Кыргызской Республики не ограничен и распространяется на всю ее территорию». Защита суверенитета и независимости возлагается на президента республики и вооруженные силы государства.

В Конституции Беларуси закрепляется, что территория Республики является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета. «Территория Беларуси едина и неотчуждаема» (ст. 9).

Согласно ч. 2 ст. 2 Конституции Казахстана суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории.

Конституция Туркменистана закрепляет верховенство и полноту власти на своей территории. «Государственный суверенитет и территория Туркменистана едины и неделимы» (ст. 1). На государство возлагается защита независимости и территориальной целостности конституционного строя, обеспечение законности и правопорядка в Республике.

Государственный суверенитет — это единство, верховенство и независимость государственной власти. Он получает выражение как в сфере внутривластных, так и внешнеполитических отношений.

Единство государственной власти выражается в единстве системы высших органов государства, установлении общих принципов организации государственной власти на всех уровнях (верховном, региональном, местном).

Верховенство государственной власти проявляется в праве на высшем уровне решать все вопросы общественно-политического, социально-экономического и военно-стратегического значения. Поэтому все страны Содружества самостоятельно определяют форму правления, форму государственного устройства, систему органов государственной власти и основы организации местного самоуправления, рамки взаимной ответственности государства и личности. Государства СНГ самостоятельно организуют свою финансовую, денежную, банковскую системы; обеспечивают территориальную целостность и защиту независимости; создают вооруженные формирования и разрабатывают военную политику.

Независимость государственной власти означает ее самостоятельность в решении как внутривластных, так и внешнеполитических вопросов, во взаимоотношениях с другими государствами мирового сообщества. Неотъемлемой чертой государственного суверенитета стран Содружества является их право объединяться с другими государствами в межгосударственные союзы, выходить из них, руководствуясь при этом высшими интересами государства, народа, его благосостояния и безопасности, решать вопросы войны и мира.

15 апреля 1994 года главы государств – участников Содружества Независимых Государств подписали Декларацию о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств, в которой заявили, что государства – участники СНГ обеспечивают выполнение в своих взаимоотношениях принципов суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ. Они подтвердили, что будут воздерживаться от военной, политической, экономической или любой другой формы давления, включая блокаду, а также поддержки и использования сепаратизма против территориальной целостности и неприкосновенности, а также политической независимости какого-либо из государств – участников Содружества.

Согласно положениям Конвенции захват территории с применением силы не может быть признан, а оккупация территории государств не может использоваться для международного признания или навязывания изменения ее правового статуса, соблюдение принципа невмешательства во внутренние дела друг друга является важным условием укрепления дружественных и

партнерских отношений между государствами - участниками Содружества Независимых Государств. Создание и деятельность организаций и групп, а также действия отдельных лиц, направленные против независимости, территориальной целостности государств - участников Содружества, либо на обострение межнациональных отношений пресекаются государствами как незаконные.

### 3 вопрос

По своей характеристике все государства, входящие в состав Содружества Независимых Государств, провозглашают себя в качестве демократических, правовых, светских, социальных государств, строящихся на основе верховенства права с учетом принципа разделения власти и политического плюрализма. Отметим некоторые особенности закрепления этих категорий в конституциях стран Содружества.

Демократия – это такая организация общества, при которой член общества, независимо от того, к какому социальному слою он относится, может свободно выражать свои мысли и участвовать в управлении государственными и общественными делами. Становление демократического государства возможно только в случае признания человека в качестве высшей ценности, что можно отметить в конституциях всех государств Содружества. Народ является единственным источником государственной власти, гласит ст. 7 Конституции Республики Узбекистан. Государственная власть в Республике Узбекистан осуществляется в интересах народа и исключительно органами, уполномоченными на то Конституцией Республики Узбекистан и законодательством, принятым на ее основе. Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы, в формах и пределах, определенных Конституцией (ст. 3 Конституции Республики Беларусь). Формами непосредственной демократии являются референдум и свободные выборы органов власти, народная законодательная инициатива, сельские сходы, национально-культурная автономия. Представительные органы получают свои полномочия непосредственно от народа.

В конституциях всех государств СНГ содержится положение, характеризующее государство как правовое. Правовое государство характеризуется наличием развитой правовой системы, отсутствием пробелов в праве, закреплением прав и свобод человека и гражданина, их реальной гарантированностью, признанием принципа разделения власти, независимости судебной системы, высоким уровнем правовой культуры. Однако, несмотря на закрепление этих положений в законодательстве, нельзя сказать, что на практике происходит полная их реализация. Обновление законодательства в странах Содружества идет бессистемно, реальное обеспечение, гарантированность и защита прав и свобод человека и гражданина далеки от совершенства, уровень правовой культуры граждан чрезвычайно низок,

поэтому говорить о реальном построении правового государства пока преждевременно.

Все зарубежные государства, входящие в содружество – светские государства. Это подразумевает отказ от признания какой-либо религии государственной и отказ от политики государственного атеизма. Государства признают равенство конфессий, свободу деятельности религиозных объединений, свободу создания и деятельности атеистических общественных объединений. Государство охраняет правомерную деятельность религиозных объединений, гарантирует свободу вероисповедания, устанавливает правовой статус религиозных объединений. Ст. 9 Конституции Грузии гласит: «Государство признает исключительную роль грузинской православной церкви в истории Грузии и вместе с тем провозглашает полную свободу религиозных убеждений и вероисповедания, независимость церкви от государства». Взаимоотношения государства и религиозных организаций в Беларуси регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа (ст. 16 Конституции Республики Беларусь). Государственная система образования имеет светский характер.

Однако церковь отделена от государства, но не от общества, поэтому в конституциях ряда государств прослеживается большая роль церкви в жизни общества. Так, Президент Грузии, при вступлении в должность, приносит присягу перед Богом и Народом (ст. 71 Конституции Грузии); Верховная Рада Украины принимала Конституцию Украины, сознавая ответственность перед Богом, собственной совестью, предшествующими, нынешним и грядущим поколениями (Преамбула Конституции Украины); в Молдове религиозные культы самостоятельны, отделены от государства и пользуются его поддержкой, в частности, в облегчении религиозного присутствия в армии, в больницах, тюрьмах и приютах (ч. 4 ст. 31 Конституции Республики Молдовы). Во всех государствах Содружества дни больших религиозных праздников могут быть объявлены выходными. Все это приводит к обеспечению существования гражданского мира, терпимости, политической стабильности.

Деятельность религиозных организаций может быть запрещена и прекращена. В Азербайджане запрещается распространение и пропаганда религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности (ч. 2 ст. 18 Конституции Азербайджанской Республики). Конституцией Беларуси запрещается деятельность религиозных организаций, их органов и представителей, которая направлена против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия либо сопряжена с нарушением прав и свобод граждан, а также препятствует исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносит вред их здоровью и нравственности.

Обязательное условие для обеспечения конституционного строя – верховенство права и закона. Для этого государства устанавливают демократический правовой режим и ставят перед собой задачи: поднять авторитет закона, воспитать правосознание народа, правовую культуру.

Государства, входящие в СНГ признают высшую силу конституции и ее приоритет в системе нормативно-правовых актов (например, ст. 7 Конституции Беларуси, ст. 12 Конституции Кыргызстана, ст. 4 Конституции Казахстана). Правовые акты государственных органов публикуются для всеобщего сведения.

Один из важнейших принципов конституционного строя – принцип разделения власти. Органы государственной власти в странах СНГ самостоятельны и образуют единую систему, делящуюся на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Создается система сдержек и противовесов (ч. 4 ст. 3 Конституции Казахстана). Президент республики является главой государства, являясь в Азербайджане, Грузии, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане и главой исполнительной власти.

Провозглашая себя социальными государствами, страны СНГ берут на себя обязательства социального характера: охраняют труд и здоровье людей, гарантируют минимальный размер оплаты труда, обеспечивают поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых людей; поощряют деятельность, способствующую укреплению здоровья и благосостояния граждан. Образование, здравоохранение, наука и культура пользуются поддержкой государства. Целями государства в области социальной политики является:

- социальная защита человека, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности; обеспечение занятости населения;

- проведение в жизнь социальных программ в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;

- обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям, молодежи, инвалидам, ветеранам;

- улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения;

- стабилизация внутривнутриполитических отношений, ликвидация межнациональных конфликтов;

- поддержка государством общественной благотворительности.

Однако глубокие потрясения экономики молодых государств не позволяют поднять уровень социальной защиты граждан на должный уровень.

Новые конституции стран СНГ, в отличие от конституций, действующих до перестройки и закрепляющих незыблемость социалистической собственности, признают и защищают различные формы собственности – частную, государственную, муниципальную и другие, устанавливают равные условия для развития форм собственности. Государства признают землю, недра, леса, воды и другие природные ресурсы основой жизнедеятельности народов. Не все государства, входящие в СНГ, допускают установление частной собственности на землю. В Беларуси недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Законом могут быть определены и другие объекты, которые находятся только



в собственности государства, либо установлен особый порядок перехода их в частную собственность, а также закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 13 Конституции Республики Беларусь). Конституция Азербайджанской Республики закрепляет, что без ущерба для прав и интересов каких-либо физических и юридических лиц природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике (ст. 14 Конституции). В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. При этом собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом (ст. 6 Конституции Республики Казахстан).

Согласно Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией. Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом (ст. 13 Конституции Украины). Однако, согласно ст. 14 Украинской Конституции, земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства. Право собственности на землю гарантируется. Это право приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. Это подтверждает сочетание государственного регулирования экономики с самостоятельностью предпринимателей.

Государства содействуют предотвращению инфляции, создают благоприятные правовые, социально-экономические, финансовые и организационные условия для формирования сильной экономики, содействуют созданию рыночной инфраструктуры, привлечению иностранных инвестиций. Гарантируют единое экономическое пространство.

Однако экономические преобразования не всегда эффективны. Им препятствуют следующие факторы:

- разрыв традиционно сложившихся хозяйственных связей;
- отсутствие развитой рыночной инфраструктуры;
- низкая кадровая подготовка;
- обострение межнациональных конфликтов в ряде регионов бывшего СССР.

Странами СНГ подписано Соглашение о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности. Экономические связи стран СНГ

строятся на основе Договора о создании Экономического союза, Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, международных конвенций, двусторонних и многосторонних договоров и соглашений по экономическим вопросам.

В качестве одной из характеристик основ конституционного строя зарубежных государств СНГ необходимо отметить политический плюрализм и идеологическое многообразие. Всеми государствами Содружества признается свобода мнений и идеологий, многопартийность. В статье 5 Конституции Молдовы закреплено, что демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии. Это положение отражает единую позицию всех государств – участников СНГ.

Граждане могут реализовать свои интересы через общественные объединения. Не допускается слияние общественных и государственных институтов, создание в государственных органах организаций политических партий. Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности государства, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований. В Республике Казахстан не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. (Ст. 5 Конституции Республики Казахстан).

#### 4 вопрос

Нормы, направленные на защиту конституционного строя – неотъемлемая часть конституций всех государств, входящих в СНГ. Причем они содержатся не в одной главе, а пронизывают весь основной закон в целом. Можно выделить следующие гарантии незыблемости основ конституционного строя.

- 1 Конституционные нормы о неизменности республиканской формы правления (ст. 115 Конституции Туркменистана).
- 2 Закрепление конституционного права граждан на защиту конституционного строя (ч. 2 ст. 54 Конституции Азербайджана).

- 3 Ограничение свобод граждан запретом посягательства на конституционный строй и общественную нравственность (ст. 48 Конституции Армении; ст. 12 Конституции Казахстана).
- 4 Запрет создавать общественные объединения, призывающие к вооруженному свержению конституционного строя (ч. 4 ст. 41 Конституции Молдовы, ст. 8 Конституции Таджикистана).
- 5 Защита конституционного строя – обязанность государства (ст. 1 Конституции Беларуси).
- 6 Усложненный порядок изменения первого раздела (1-й главы) Конституции, посвященного основам конституционного строя (ст. 156 Конституции Украины, ст. 140 Конституции Беларуси).
- 7 Гарантом конституционного строя в странах СНГ является глава государства — президент республики. Вступая в должность, он приносит клятву соблюдать Конституцию и законы страны, охранять и защищать конституционный строй (ст. 83 Конституции Беларуси, ст. 104 Конституции Украины). В ряде стран Содружества систематическое нарушение конституции рассматривается как основание импичмента президенту (ч. 2 ст. 75 Конституции Грузии).
- 8 Народные депутаты присягают на верность конституции (ст. 79 Конституции Украины). На правительство в странах СНГ, прокуратуру, суды, местную администрацию возложено обеспечение исполнения конституции и законов (ст. 116, 119 Конституции Украины).
- 9 Создание специальных органов защиты конституционного строя - конституционных судов. Они решают вопрос о соответствии законов и иных нормативных правовых актов конституции страны. В отдельных государствах, например Украине, на Конституционный Суд возложено официальное толкование Конституции и законов (ст. 147 Конституции Украины, ст. 108 Конституции Узбекистана). В Казахстане роль органа конституционной юстиции выполняет Конституционный Совет (ст. 74 Конституции Казахстана).
- 10 Возможность введения режима чрезвычайного положения, которое вводится в соответствии с конституцией и действующим законом о чрезвычайном положении в отдельных государствах СНГ либо на части их территории. Он означает особый режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий определенные ограничения конституционных прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а Целью введения чрезвычайного положения является скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, устранение угрозы безопасности граждан и оказание им необходимой помощи.

На период чрезвычайного положения в странах СНГ могут устанавливаться следующие ограничительные меры:

- особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение;
  - усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения (водохранилища, атомные электростанции);
  - запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий;
  - запрещение забастовок;
  - ограничение движения транспортных средств и их досмотр.
- Дополнительно могут вводиться следующие меры:
- комендантский час, т.е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток;
  - ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; временный арест печатной продукции до отмены чрезвычайного положения, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры;
  - приостановление после соответствующего предупреждения деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки;
  - проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия — личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;
  - ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ, а у предприятий, учреждений и организаций — также и учебной военной техники и радиоактивных веществ;
  - выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, за их счет.

#### Контрольные вопросы:

- 1) какова специфика правового регулирования основ конституционного строя в зарубежных странах СНГ?
- 2) охарактеризуйте нормы конституций зарубежных стран СНГ, закрепляющие народовластие;
- 3) демократическое, правовое, светское государство в зарубежных странах СНГ;
- 4) как отражены политический плюрализм и идеологическое многообразие в конституциях зарубежных странах СНГ?
- 5) верховенство права и закона в зарубежных странах СНГ;
- 6) конституционное закрепление форм собственности в зарубежных странах СНГ;
- 7) социальный характер государства в зарубежных странах СНГ;

- 8) конституционное закрепление принципа разделения властей в зарубежных странах СНГ;
- 9) местное самоуправление как одна из основ конституционного строя в зарубежных странах СНГ.

Тестовые задания:

- 1) конституционный строй – это...
  - 1) наличие в стране Конституции;
  - 2) многопартийность и политический плюрализм;
  - 3) закрепленные в Конституции государства основы общественного и государственного строя, правового статуса личности в соответствии с принципами общечеловеческих ценностей.
  
- 2) в государствах – участниках Содружества Независимых Государств применяется...
  - 1) принцип разделения власти;
  - 2) принцип единства государственной власти;
  - 3) принцип единства государственной власти с одновременным ее разделением на три ветви;
  - 4) принцип единства государственной власти с одновременным ее разделением на четыре ветви (парламент, президент, правительство, суды).
  
- 3) источником власти в государствах – членах Содружества являются...
  - 1) парламент;
  - 2) народ;
  - 3) референдум;
  - 4) президент.
  
- 4) государства – участники СНГ...
  - 1) самостоятельно решают вопрос о вхождении в международные союзы;
  - 2) могут вступать в международные союзы с согласия других государств – участников СНГ;
  - 3) не могут вступать в другие международные союзы.
  
- 5) политическое и идеологическое многообразие означает:
  - 1) конституция разрешает деятельность любых партий и объединений;
  - 2) разрешается пропаганда любых взглядов;
  - 3) разрешается деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых соответствуют Конституции этого государства;
  - 4) разрешается деятельность общественных объединений, пропагандирующих официальную государственную идеологию.

## 4 Правовой статус человека и гражданина в странах – участницах СНГ

- 4.1 Основы правового положения человека и гражданина в зарубежных странах СНГ.
- 4.2 Институт гражданства в зарубежных странах СНГ.
- 4.3 Основные права и обязанности человека в зарубежных странах СНГ.
- 4.4 Гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.
- 4.5 Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах СНГ.

### Литература и источники:

- 1) Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 20 января 1995 г. о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 13 июня 1996 г. N 68-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 34. - ст. 3950;
- 2) О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О соблюдении прав граждан Российской Федерации в Туркменистане: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 июня 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 25. - ст. 2512;
- 3) **Башимов, М.С.** Институт омбудсмена в Республике Казахстан / М.С.Башимов // Журнал российского права. – 2003. - № 12. – С. 128. – ISSN 1605-6590;
- 4) **Башимов, М.С.** Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии / М.С.Башимов // Государство и право. - 2004. - № 5. – С. 63. – ISSN 0132-0769;
- 5) Информационно-аналитические материалы и предложения по вопросу «О мерах по защите прав граждан Российской Федерации в государствах – участниках СНГ и странах Балтии» // Государство и право. - 2005. - № 6. – С. 20;
- 6) **Колосова, Н. М.** Конституционное право граждан на судебную защиту их прав и свобод в СНГ / Н.М.Колосова // Государство и право. - 1996. - № 12. – ISSN 0132-0769;
- 7) **Колюшкина, Л.** Законодательное регулирование языковых отношений в странах СНГ / Л.Колюшкина // Журнал российского права. – 2003. - № 9. – С. 125. – ISSN 1605-6590;

- 8) **Кулматов, Т.Ш.** Нормативное регулирование института гражданства в правовой системе СНГ / Т.Ш.Кулматов // Журнал российского права. – 2004. - № 4. - С. 118. – ISSN 1605-6590;
- 9) **Кулматов, Т.Ш.** Правовой режим перемещения граждан государств – участников СНГ /Т.Ш.Кулматов // Журнал российского права. – 2003. - № 10. – С. 109. – ISSN 1605-6590;
- 10) **Смирнова, Е.С.** Регулирование вопросов гражданства стран Содружества Независимых Государств в свете европейского опыта / Е.С.Смирнова // Государство и право. – 2001. - № 6.- С.74. – ISSN 0132-0769.

## 1 вопрос

Права человека составляют один из элементов конституционализма, так как обеспечение свободы и безопасности человека играет первостепенную роль при создании конституций. Ныне ни одно государство, претендующее на то, чтобы считаться демократическим, не могло не указать в своей конституции определенной перечень прав человека. Развитие и обеспечение прав и свобод человека самым тесным образом связано с конституционной реформой, которая проводилась во всех странах - членах СНГ.

Правовые нормы, посвященные человеку, занимают особое место в конституциях стран-членов СНГ. В них признаются и гарантируются основные права и свободы человека согласно общепризнанным принципам международного права. Устанавливается, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Разработчики конституций государств, входящих в СНГ, в определении наименования и содержания главы о правах человека главным образом руководствовались эталонами международных документов. Конечно, при этом нельзя не упомянуть о той роли, которую сыграла традиция советского конституционализма в истории конституционного законодательства в конституциях стран - членов СНГ. Правда, в условиях “единого союзного государства”, каким считался Союз ССР, республики были лишены реальных полномочий и могли лишь воспроизводить соответствующие нормы союзного законодательства.

Можно подчеркнуть следующие особенности, которые характерны для всех Конституций стран-членов СНГ:

- 1) человек, его права и свободы есть высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства;
- 2) государство выражает волю народа. Народ является единственным источником государственной власти;
- 3) общественная жизнь развивается на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Никакая идеология не может быть признана в качестве государственной;

4) признаётся верховенство права;

5) признаётся приоритет общепризнанных норм международного права, они являются составной частью правовой системы в подавляющем большинстве государств-членов СНГ.

Именно ведущая роль норм международного права предопределяет использование единых стандартов прав человека в законодательстве стран Содружества Независимых Государств.

Подавляющее большинство Конституций государств-членов СНГ относятся к конституциям генеральной системы, так как в них объявляется, что международные договоры являются составной частью правовой системы государства, в том числе, Конституции Азербайджанской Республики, Республики Армении, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации, Республики Украины и т.д. В некоторых Конституциях государств-членов СНГ закреплён примат международных стандартов по правам человека над соответствующими конституционными положениями, в том числе, Конституции Азербайджанской Республики, Республики Кыргызстан, Республики Молдовы, Российской Федерации.

За период существования СНГ накоплен богатый опыт договорного сотрудничества в области прав человека, обеспечение которого является одной из сфер совместной деятельности государств - членов СНГ (ст. 4 Устава СНГ). В рамках СНГ были приняты Соглашение о безвизовом передвижении граждан СНГ по территории его участников 1992 года, Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 года, Положение о Комиссии по правам человека СНГ 1993 года, Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 года, Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 года, Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 года и т. д.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 26 мая 1995 года основывается на таких документах, как Всеобщая декларация прав человека, Международные Пакты о правах человека, документы по правам человека, принятые в рамках ОБСЕ (СБСЕ) и т.д. Нормы Конвенции распространяются на каждого человека, находящегося на территории государств - членов СНГ, независимо от их принадлежности к гражданству государств - членов СНГ. В Конвенции были перечислены основные гражданские, политические, социально-экономические права и свободы человека. В отличие от Африканской хартии прав и народов эта конвенция не включает ни одно коллективное право, в том числе право народов на самоопределение. В ней не нашли отражения ряд прав и свобод, закреплённых в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, таких, как право каждого на достаточный жизненный уровень, право каждого на участие в культурной жизни. Согласно Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, полномочия по наблюдению за выполнением настоящей Конвенции осуществляется Комиссией по правам человека СНГ, положения о которой является неотъемлемой частью настоящей Конвенции. Комиссия наделена полномочиями по рассмотрению жалоб, как государств, так и отдельных лиц.



Любое государство - участник может направить в Комиссию жалобу по вопросам, связанным с нарушением прав человека какой-либо из сторон в соответствии с правилами процедуры. Комиссия рассматривает также индивидуальные и коллективные обращения любых лиц и неправительственных организаций по вопросам, связанным с нарушениями прав человека любой из сторон, если этот вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства, заявитель исчерпал все доступные внутригосударственные средства правовой защиты и с этого момента прошло не более шести месяцев и обращение не является анонимным.

В основе международного сотрудничества в области прав человека лежит принцип уважения прав человека и основных свобод, принцип самоопределения народов и наций, принцип равноправия и запрещения дискриминации, принцип равенства прав мужчин и женщин, принцип ответственности за нарушения прав человека. Анализируя международные акты о правах человека, можно назвать ещё один принцип, который непосредственно связан с сотрудничеством государств в этой области: принцип установления обязательств государств по признанию и обеспечению провозглашаемых прав. К принципам, характеризующим сущность стандартов по правам человека в странах СНГ, относятся: неотчуждаемость и неприкосновенность; гуманизм; непосредственное действие прав и свобод; доступность индивида к эффективным средствам правовой защиты против любого нарушения прав человека.

Главы или разделы конституций государств – членов Содружества, закрепляющие права, свободы и обязанности человека и гражданина, носят различные названия. В Конституции Азербайджана – раздел «Основные права, свободы и обязанности», состоящий из двух глав «Основные права и свободы человека и гражданина» и «Основные обязанности граждан»; в Конституции Республики Беларусь - раздел «Личность, общество, государство»; в Конституции Грузии – глава «Гражданство Грузии. Права и свободы человека». Однако фактическое содержание этих глав составляет единый набор прав, свобод и обязанностей.

## 2 вопрос

Все страны СНГ как суверенные государства имеют свое гражданство.

Гражданство – это устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство – это правовое состояние человека, обусловленное его юридической связью с определенным государством.

Институт гражданства в странах Содружества регулируется конституционными нормами, специальными законами, а также общепризнанными принципами и нормами международного и общего права СНГ.

Одной из попыток сохранения единого правового пространства явилось одобрение 29 декабря 1992 года Межпарламентской Ассамблеей

государств - участников СНГ рекомендательного законодательного акта "О согласованных принципах регулирования гражданства". В качестве нормативных принципов в нем было рекомендовано признать: определение гражданства как устойчивой политико-правовой связи лица с государством, выражающей совокупность их взаимных прав и обязанностей; право человека на гражданство и невозможность лишения гражданства по произволу государства, закрепленное в основополагающих документах международного права; запрещение, в соответствии с международными стандартами, дискриминации в вопросах гражданства; общепризнанные при решении вопросов о гражданстве принципы равноправия лиц, независимо от оснований приобретения гражданства; осуществление государством за пределами его юрисдикции защиты своих граждан. Положения рекомендательного законодательного акта в большинстве своем были восприняты национальным законодательством государств - участников СНГ. Одновременно идеи установления общего гражданства СНГ, выдвигаемые в основном Российской Федерацией как государством, наиболее заинтересованным в улучшении правового положения 25 миллионов соотечественников в ближнем зарубежье, были отвергнуты как скрытая попытка реставрации СССР. Кроме того, на фоне проходивших в ряде государств вооруженных конфликтов, экономических кризисов и четко обозначившейся впоследствии разницы в экономическом развитии вопрос о едином гражданстве СНГ отпал сам собой.

Законы о гражданстве стран Содружества предусматривают право на приобретение статуса гражданина всеми лицами, проживающими на территории этих республик на момент вступления в силу национальных законов о гражданстве независимо от национально-расовой принадлежности, вероисповедания, языка и других обстоятельств.

В некоторых странах СНГ определенное значение придается гражданству предков. Так, гражданами Молдовы признаются лица, которые на 28 июня 1940 года проживали на нынешней территории Республики, и их потомки, если те и другие на день принятия Закона Республики Молдова о гражданстве Республики Молдова от 5 июня 1991 года проживали на территории Молдовы; если они или хотя бы один из их родителей, предков родились на территории Молдовы и не являются гражданами другого государства; если они до принятия Декларации о суверенитете Республики Молдовы, включая день ее принятия 23 июня 1990 года, имели постоянное жительство на территории Республики и постоянное место работы или другой легальный источник существования. Эти лица в течение года после вступления этого Закона о гражданстве в силу должны были принять самостоятельное решение о выборе гражданства (ст. 2).

Большинство зарубежных стран Содружества конституционно закрепляют право на свободный выбор гражданства. Все государства — участники СНГ предусматривают равное гражданство независимо от оснований его приобретения.

Только граждане имеют право избирать и быть избранными в законодательные (представительные) органы государственной власти, зани-

мать должности в высших органах государственной власти и управления: быть главами государств, депутатами, судьями, участвовать в референдумах.

Заключение или расторжение брака с гражданином другого государства или лицом без гражданства не меняет гражданства мужа и жены.

Граждане обязаны соблюдать конституцию и законы государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета. Устанавливаются взаимные обязанности и ответственность лица и государства, вытекающие из факта принадлежности к гражданству.

Граждане пользуются защитой и покровительством своего государства как внутри страны, так и за рубежом.

После исчезновения с политической карты мира СССР перед бывшими гражданами некогда единой державы встала необходимость выбора: либо принять гражданство страны проживания, что означало разрыв связей с "исторической родиной" и затруднение контактов с проживающими там родными и близкими, либо стать иностранным гражданином, что нередко воспринималось как проявление нелояльности к государству и могло вызвать ограничение определенных прав. В условиях отказа государств - участников СНГ от идеи единого гражданства средством адаптации к политическим реалиям стала реализация в правовой системе Содружества в рамках международных соглашений концепций двойного гражданства, режима наибольшего благоприятствования для постоянно проживающих граждан иного государства и упрощенное приобретение гражданства. При этом если первую половину 1990-х гг. прошлого столетия можно условно охарактеризовать как этап идей единого и двойного гражданства, то последующие годы - как период доминирования политики моногражданства и дальнейшей институционализации многих его аспектов.

В нормативной составляющей правовых систем государств - участников СНГ вопрос двойного гражданства решается неоднозначно. Часть из них, прямо и недвусмысленно декларируя политику моногражданства, уже на конституционном уровне категорически отрицает возможность для своих граждан одновременно являться гражданами другого государства. Другие, косвенно придерживаясь той же политики, в конституции или соответствующем законе признают принадлежность своих граждан к гражданству другого государства только в исключительных случаях, предусмотренных международными договорами. И лишь формулировка российской Конституции не содержит отрицания, устанавливая, что "гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации" (ст.62).

В письме МИД РФ от 14 ноября 2000 г. N 20565/ДКС-ГР сообщалось, что Российская Федерация заключила Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (ратифицировано 25 ноября 1994 года, вступило в силу в 1995 году), Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (ратифицирован 15 декабря 1996 года, вступил в силу в 1997 году)". Остальные государства - участники

СНГ оказались не готовы допустить на своей территории явление бипатризма. При этом в качестве основных аргументов "против" выдвигались: возможная нелояльность обладателей двойного гражданства к государству проживания, их социально-психологическая автономизация от остальных граждан, вероятность угрозы национальному суверенитету в связи с возможностью вмешательства в свои внутренние дела другого государства под предлогом защиты своих граждан.

В соглашениях о двойном гражданстве России с Туркменистаном и Таджикистаном каждая из Сторон признавала за своими гражданами право приобрести, на основе свободного волеизъявления, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны в порядке и на условиях, установленных законодательством последней. Предусматривалось, что лицо, состоящее в гражданстве обеих Сторон, постоянно проживающее на территории одной из них, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также несет обязанности гражданина Стороны постоянного проживания. При этом бипатрид вправе пользоваться защитой и покровительством каждой из Сторон. В документах последовательно проводился принцип применения законодательства Стороны постоянного проживания при осуществлении социального обеспечения, предоставлении образовательных услуг и медицинского обслуживания лиц, обладающих двойным гражданством, а также исполнении ими воинской обязанности.

По смыслу соглашений статус бипатрида подразумевал наличие у его обладателя всех прав и свобод гражданина государства проживания, а также необходимость выполнения всех соответствующих обязанностей, от которых нельзя отказаться по причине наличия иного гражданства. Последнее ("в науке его метко окрестили "спящим") "просыпается" лишь тогда, когда человек приезжает в страну второго гражданства" и начинает осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства этой страны с момента приобретения им статуса постоянно проживающего на ее территории.

На январь 2005 года действует лишь договор с Республикой Таджикистан. Остальными государствами двойное гражданство воспринимается как некая скрытая угроза национальному суверенитету. При этом такого рода доводы являются скорее формальным прикрытием отсутствия соответствующей политической воли, нежели реальным опасением

Альтернативой двойному гражданству является упрощенный порядок приобретения гражданства государства постоянного проживания. В данном случае гражданин одного государства реализует право выбора и приобретения гражданства другого государства в порядке регистрации в соответствии с двусторонними или многосторонними договоренностями государств об упрощенном порядке приобретения гражданства. Соответствующее Соглашение заключено Российской Федерацией и Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой. Условиями предоставления регистрационного порядка приобретения гражданства, осуществляемого в срок не более трех месяцев, явились: состояние в прошлом в гражданстве РСФСР или Казахской ССР и в гражданстве СССР, проживание на их территориях на 21 декабря 1991 г., то есть на дату подписания основополагающих учредительных документов

СНГ и до вступления Соглашения в силу, и/или наличие у заявителя близких родственников - граждан Сторон. При этом временной ценз проживания на территории Сторон, как необходимое условие приобретения гражданства, не предусматривался. 19 января 1996 года в рамках СНГ принята Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств - участников СНГ. Однако пока Конвенцию подписали лишь три государства (Республика Казахстан, Российская Федерация и Республика Таджикистан), а ратификационная грамота была получена только от Республики Таджикистан.

Законы о гражданстве стран СНГ предусматривают следующие основные условия приобретения гражданства:

1) обязательство уважать и соблюдать конституцию и законодательные акты республики (Беларусь, Молдова, Украина и др.);

2) принесение клятвы верности республике и доказательств преданности государству и народу (Молдова);

3) отказ от иностранного гражданства;

4) ценз оседлости, т.е. постоянное проживание на территории республики в течение определенного срока: 5 лет — Кыргызстан, Украина; 7 лет — Беларусь; 10 лет — Казахстан. Настоящее правило не распространяется на лиц, изъявивших желание стать гражданами Украины, при условии, если они родились либо доказали, что хотя бы один из их родителей, дед либо бабушка родились на территории Украины, и не состоят в гражданстве других государств;

5) владение государственным языком республики в объеме, достаточном для общения (Беларусь, Украина) либо чтобы можно было включиться в общественную жизнь республики (Молдова);

6) наличие легальных источников существования или владения недвижимостью.

Эти требования могут не учитываться в исключительных случаях по решению президента республики в отношении лиц, имеющих выдающиеся заслуги перед государством.

Упрощенный порядок предоставления гражданства, как правило, применяется к женщинам, состоящим в браке с гражданином государства СНГ, по их просьбе и при условии отказа от иностранного гражданства.

В приеме в гражданство государств СНГ может быть отказано. Национальное законодательство устанавливает различные основания для отказа в приеме в гражданство.

Ходатайство о приеме в гражданство отклоняется, если лицо, ходатайствующее об этом:

— совершило преступление против человечества, предусмотренное международным правом (Казахстан, Украина);

— совершило насильственные действия (геноцид) против национальной государственности (Украина), участвовало в репрессиях;

— сознательно выступает против суверенитета и независимости республики, гражданином которой собирается стать (Казахстан);

— прибывает к насильственному свержению или изменению государственного и общественного строя, закрепленного конституцией

государства, гражданином которого собирается стать (Кыргызстан, Таджикистан);

— призывает к нарушению единства и территориальной целостности республики, гражданином которой собирается стать (Казахстан);

— осуществляет противоправную деятельность, наносящую ущерб государственной безопасности, охране общественного порядка, здоровью или нравственности населения (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан);

— разжигает межгосударственную, расовую, межнациональную и религиозную вражду, распространяет идеи фашизма, шовинизма, пропагандирует войну (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан);

— противодействует функционированию государственного языка (Казахстан);

— осуждено к лишению свободы за террористическую деятельность (Казахстан, Таджикистан); тяжкие преступления (Кыргызстан, Украина) или находится под следствием в момент рассмотрения заявления о предоставлении гражданства;

— признано судом особо опасным рецидивистом (Казахстан);

— состоит в гражданстве другого государства при отсутствии с ним межгосударственного соглашения о двойном гражданстве (Казахстан);

— по другим основаниям, предусмотренным законом.

Так, согласно Закону «О гражданстве Республики Казахстан» таковыми являются:

1) совершение преступления против человечества, предусмотренного международным правом;

2) сознательное выступление против суверенитета и независимости Республики;

3) призывы к нарушению единства и целостности государственной территории;

4) осуществление противоправной деятельности, наносящей ущерб государственной безопасности, здоровью населения;

5) разжигание межгосударственной, межнациональной и религиозной вражды, противодействие функционированию государственного языка;

6) осуждение за террористическую деятельность;

7) признание судом лица, ходатайствующего о приеме в гражданство, особо опасным рецидивистом;

8) состояние в гражданстве других государств при отсутствии с ними межгосударственного соглашения о двойном гражданстве (ст. 17).

В Казахстане за всеми гражданами, вынужденно покинувшими республику, а также казахами, проживающими в других государствах, признается право иметь гражданство Казахстана наряду с гражданством другого государства, если это не противоречит законам страны пребывания (ст. 3 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Документами, подтверждающими гражданство, являются: паспорт (общегосударственный, служебный, дипломатический), военная книжка (для военнообязанных), а для лиц моложе 16 лет — свидетельство о рождении.

Прекращение гражданства возможно: а) вследствие выхода из гражданства данного государства; б) его утраты; в) лишения гражданства (в отдельных странах — Молдова); г) по основаниям, предусмотренным международными договорами республики; д) по иным основаниям, предусмотренным законом о гражданстве данного государства:

Выход из гражданства — акция добровольная. Для оформления выхода из гражданства требуется подача заявления на имя главы государства.

В выходе из гражданства может быть отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, имеет неисполненные обязательства перед государством или имущественные обязательства, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений, организаций, государственных органов, общественных объединений, расположенных на территории данного государства.

Законы о гражданстве стран СНГ подробно определяют основания и процедуру прекращения гражданства. Так, законы о гражданстве Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и других республик предусматривают утрату гражданства вследствие:

1) приобретения лицом гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами республики;

2) поступления лица на военную или разведывательную службу, в полицию, органы юстиции или иные органы государственной власти и управления в иностранном государстве без согласия на то компетентных органов республики, если иное не предусмотрено межгосударственными договорами республики;

3) если лицо, постоянно проживающее за границей, не встало на консульский учет без уважительных причин в течение трех лет (Кыргызстан), пяти лет (Беларусь, Казахстан, Таджикистан);

4) если гражданство республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов.

Гражданство, приобретенное в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов, признается недействительным с момента его приобретения.

Большинство государств в СНГ не допускает лишения гражданства.

В преамбуле Закона «О гражданстве Украины» установлено: «Никто не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство». И все же ряд государств СНГ предусматривает возможность лишения гражданства (Азербайджан, Молдова, Таджикистан). Так, Закон о гражданстве Азербайджана устанавливает, что лишение гражданства Азербайджана может иметь место в исключительном случае в отношении лица, если оно совершило действия, наносящие существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности Азербайджана.

Основаниями для лишения гражданства могут быть:

1) приобретение гражданства обманным путем (Молдова);

2) совершение тяжкого преступления против государства (Молдова);

3) грубое или систематическое нарушение декларации — клятвы верности республике (Молдова);

- 4) поступление на службу в вооруженные силы иностранного государства (Молдова);
- 5) вступление в общественную должность другого государства без ведома и согласия компетентных органов государства (Молдова);
- 6) совершение преступления против человечества или актов геноцида (Молдова).

Государствами – членами Содружества поощряется приобретение гражданства лицами без гражданства.

Заключение или расторжение брака с лицом, принадлежащим к другому государству, равно как и проживание за границей в течение любого отрезка времени, как правило, не влечет прекращения гражданства.

Все государства СНГ закрепляют право на выбор и изменение гражданства.

### 3 вопрос

Конституции провозглашают обеспечение прав и свобод человека и гражданина высшей целью государства.

В литературе существуют различные взгляды на систему прав и свобод человека (позитивных и негативных, индивидуальных и коллективных, договорных и обычных правах и т.д.). Широко распространена теория о “трех поколениях” прав человека, основоположником которой является французский ученый К.Васак. В соответствии с этой теорией права человека в зависимости от времени провозглашения делятся на три поколения. К первому поколению относятся гражданские и политические права, которые были сформулированы в результате формирования буржуазного общества. Ко второму поколению относятся социально-экономические права, связанные с появлением социалистического общества. К третьему поколению относятся так называемые коллективные права, сформировавшиеся после Второй мировой войны.

Основные права и свободы человека классифицируются и по другим критериям (единство и однородность, по форме закрепления, по форме и по характеру осуществления и т.д.).

Основные права и свободы обеспечивают различные сферы жизни человека: личную, политическую, экономическую, культурную. В соответствии с этим можно выделить основные права и свободы человека и гражданина: 1) в сфере личной безопасности и частной жизни; 2) в области государственной и общественно-политической жизни; 3) в области экономической, социальной и культурной деятельности.

Нормы конституций стран СНГ, характеризующие права, свободы и обязанности человека и гражданина, выражены в различных формах. В Конституции Азербайджана основные права, свободы и обязанности закреплены во втором разделе, который в свою очередь, состоит из двух глав: III глава посвящена основным правам и свободам человека и гражданина, а в IV главе закреплены основные обязанности граждан. Во многих конституциях



стран-членов СНГ права, свободы и обязанности записаны в одной главе или одном разделе (в Конституции Армении им посвящена глава «Основные права и свободы человека», в Конституции Республики Беларусь – «Личность, общество, государство») и реже, когда им посвящены самостоятельные главы. В качестве примера можно привести Конституцию Республики Узбекистан, посвященный данному вопросу II раздел, который состоит из семи глав (гл. V-XI), а в Кыргызстане глава Конституции «Граждане» состоит из трех частей: Граждане, Права и свободы человека, Права и обязанности гражданина.

Основные права и свободы человека, получившие свое закрепление в Конституции, охватывают все главные области жизни и деятельности человека, соответствуют общепризнанному международному перечню прав и свобод. Исходя из международных документов в области прав человека и в отличие от советских конституций на первое место в конституциях стран - членов СНГ выдвинуты личные права и свободы, за ними следуют политические, экономические, социальные и культурные.

К основным правам и свободам человека в сфере личной безопасности и частной жизни относятся: право на жизнь, право на свободу, право на безопасное проживание, право на личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилья, право на брак, право на национальную принадлежность, право пользования родным языком, право на защиту чести и достоинства, свобода мысли и слова, свобода совести, право объединение. К этой же группе относятся предусмотренные в Конституции комплекс прав, гарантирующих эффективные меры судебной защиты каждого человека в случае нарушения его прав.

Ко второй группе (основные права в области государственной и общественно-политической жизни) относятся: свобода собраний, свобода информации, право на гражданство, право на участие в политической жизни общества и государства, право на участие в управлении государством, избирательное право, право на обращение.

Международно-правовым критерием перечисленных личных и политических прав является Международный пакт о гражданских и политических правах, ниже которого государства не должны опускаться.

В третью группу, в области экономической, социальной и культурной деятельности человека, входят такие права и свободы, как: право собственности, право на интеллектуальную собственность, право на труд, право на забастовку, право на отдых, право на социальное обеспечение, право жить в здоровой окружающей среде, право на культуру, право на охрану здоровья, право на образование, право на жилище, свобода творчества, право на свободу предпринимательства.

Хочется отметить, что разделение прав по названным группам в какой-то мере носит условный характер. Например, свобода мысли и слова является не только личным правом, но и правом политическим, связанным с деятельностью политической жизни человека.

Выступая с позиции теории естественного права, конституции государств СНГ устанавливают: «Каждый с момента рождения обладает неприкосновенными, ненарушаемыми и неотчуждаемыми правами и

свободами” (ч.1 ст.24 Конституции Азербайджана). Этот принцип нацелен в первую очередь на неотчуждаемость личных прав и свобод человека.

В настоящих конституциях каталог прав человека существенно расширен по своему составу. Право на жизнь, на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства, право свободно въезжать за пределы государства и беспрепятственно возвращаться, право на свободный доступ к информации, возможность каждого человека определять свою национальность и т.д. впервые появились в основных законах. В конституциях нашло своё закрепление новое политическое право для данных стран - право на обращение, который давно известен в западных странах под названием право на петицию, влекущее за собой обязанности органов и должностных лиц рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированный ответ в установленный законом срок.

Немало нового мы наблюдаем и в положениях конституций стран-членов СНГ относительно экономических прав. Это право собственности, в том числе право частной собственности, право на предпринимательскую и иную, не запрещённую законом экономическую деятельность, право жить в здоровой окружающей среде.

Перечень прав перечисленных в конституциях завершается правом на политическое убежище. Так в статье 47 Конституции Грузии закреплено право иностранцев и лиц без гражданства на убежище.

Правовой статус иностранцев определяется международным и национальным законодательством страны пребывания, которое, как правило, содержит изъятия из национального режима, оговариваемые в международных соглашениях.

Международному праву известно несколько режимов, предоставляемых иностранным физическим и юридическим лицам. Это:

- 1) национальный правовой режим;
- 2) режим наибольшего благоприятствования или наиболее благоприятствуемой нации;
- 3) привилегированный режим.

При национальном режиме иностранные физические и юридические лица пользуются теми же правами и свободами, которые предоставляются гражданам или юридическим лицам этого государства. Характерным примером такого режима является норма о том, что "граждане каждой из Договаривающихся Сторон, а также другие лица, проживающие на ее территории, имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в суды, прокуратуру, органы внутренних дел и иные органы власти других Договаривающихся Сторон, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела, могут выступать в них, подавать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и граждане данной Договаривающейся Стороны".

При режиме наибольшего благоприятствования одно государство в порядке международного соглашения обязуется предоставить гражданам другого государства те права и привилегии, которые им предоставляются или будут представлены гражданам третьего "наиболее благоприятствуемого"

государства. Этот принцип не уравнивает иностранцев в правах с местными жителями, однако, уравнивает иностранцев в правах между собой. Национальный режим определяет главным образом гражданские права иностранцев в прямом смысле слова, а режим наибольшего благоприятствования - права и привилегии в сфере внешней торговли.

Привилегированный режим заключается в предоставлении некоторых льгот для иностранных юридических лиц, осуществляющих свою деятельность в слаборазвитых отраслях экономики. Как правило, считается, что этот вид режима не распространяется на физических лиц.

Принцип правового режима находит своё продолжение в объёме правоспособности иностранцев, признаваемой за ними в законодательстве принимающего государства. На территории СНГ основными документами, регулирующими этот вопрос, являются: Конвенция "О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, уголовным и семейным делам" от 22 января 1993 года, ряд договоров "О правовом статусе граждан одного государства, проживающих на территории другого государства" с Республикой Армения, с Киргизской Республикой с Республикой Казахстан, с Республикой Грузии.

Согласно этим документам на российского гражданина в зависимости от той страны, в которой он проживает, может распространяться национальный либо привилегированный режим.

Исходя из того, что большинство государств - участников СНГ избрали в качестве приоритетной политику моногражданства, необходимо урегулировать правовое положение бывших граждан СССР, которые по тем или иным причинам в стране постоянного проживания не приобрели статуса гражданина. Одним из вариантов стало заключение двусторонних договоров о правовом статусе граждан одного государства - участника СНГ, постоянно проживающих на территории другого. Основная цель таких договоров - придание гражданам одной из Сторон, постоянно проживающих на территории другой Стороны, правового статуса, максимально приближенного к правовому статусу граждан этой другой Стороны в части экономических, социальных, трудовых и иных прав без предоставления гражданства последней.

Первый подобный договор был заключен Российской Федерацией с Республикой Казахстан 20 января 1995 года. В Договоре гражданин одной Стороны считался постоянно проживающим на территории другой Стороны, если он на основании разрешения, выданного последней, постоянно проживал на ее территории и при этом не являлся также постоянно проживающим на территории Стороны своего гражданства. Его статус удостоверял документ, выдаваемый компетентными органами Стороны проживания, или отметка, проставляемая ими в документах, удостоверяющих личность или гражданство такого лица, а также в документах, дающих право на пересечение государственной границы, за исключением дипломатических и служебных паспортов.

Находясь вне территориальных пределов Стороны своего гражданства, лицо не теряло правовую связь с ней. Одновременно покровительство и защита оказывались ему обеими Сторонами, а ограничения в правах или дополнительные обязанности, которые уже были установлены или могли быть установлены в будущем для иностранных граждан в Стороне проживания, на него не распространялись. Особо выделялись гарантии права собственности таких лиц и возможности участия в приватизации наравне с гражданами Стороны проживания; право поступать в учебные заведения Сторон на основе документов об образовании, которые, в свою очередь, признавались действительными на территории обеих Сторон, а также обязанности соблюдения Конституции и законодательства Стороны проживания, уважения ее традиций и обычаев.

Во избежание коллизий в Договоре были определены случаи применения законодательства Стороны проживания и Стороны гражданства. Так, первый случай наступал при определении правоспособности и дееспособности гражданина одной Стороны, постоянно проживающего на территории другой, приобретения им собственности и т.д. В качестве оснований применения законодательства Стороны гражданства рассматривалось, например, установление в отношении рассматриваемого лица опеки и попечительства, осуществление усыновления или отмена таковых.

Российско-казахстанский Договор вскоре обрел значение правовой модели, по которой были подготовлены проекты, а затем заключены аналогичные договоры с Туркменистаном, Грузией, Республикой Армения.

В решении проблем гражданства рассмотренные договоры явились единственно возможным компромиссом государственного и личного интересов, средством, позволяющим если не решить вопрос о выборе гражданства, то сделать его хотя бы менее острым.

Но при всех своих достоинствах рассматриваемая модель не стала полноценным решением проблемы. Об этом говорит, в частности, непредставление постоянным жителям значительного ряда политических прав. В соответствии с договорами они не могли избираться и быть избранными на высшие государственные должности и в высшие органы государственной власти Стороны проживания; участвовать во всенародном голосовании (общегосударственном референдуме); занимать должности руководителей в системе органов государственной власти всех уровней; на дипломатической службе, в органах безопасности и в органах внутренних дел, а также должности судьи и прокурора в Стороне проживания, то есть были "выключенными" из внутривнутриполитической жизни страны.

Важным элементом демократического конституционного статуса личности являются обязанности граждан. Каждый гражданин имеет обязанности перед государством и обществом, непосредственно вытекающие из гарантированных ему прав и свобод.

Конституции стран СНГ предусматривают следующие обязанности граждан:

1) соблюдать конституцию и законы (ст. 48 Конституции Армении; ч. 1 ст. 34 Конституции Казахстана; ст. 48 Конституции Узбекистана; ст. 68 Конституции Украины);

2) хранить верность Родине (ст. 74 Конституции Азербайджана, ст. 56 Конституции Молдовы). Лица, которым доверены государственные должности, работающие в органах законодательной, исполнительной или судебной власти путем избрания или назначения на должность, а также военнослужащие, ответственные за исполнение своих обязанностей, в установленных законом случаях приносят присягу. Лицо, работающее в органах законодательной, исполнительной или судебной власти путем избрания или назначения на должность, принесшее присягу на верность Конституции, считается ушедшим с этой должности и не может больше занимать ее, если оно обвинено в преступлении против независимости государства, его конституционного строя и осуждено на основании этого обвинения (ст. 74 Конституции Азербайджана);

3) уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц (ст. 55 Конституции Молдовы);

4) уважать государственные символы (ч. 2 ст. 34 Конституции Казахстана);

5) платить налоги и сборы (ст. 46 Конституции Армении; ст. 35 Конституции Казахстана; ст. 58 Конституции Молдовы; ст. 51 Конституции Узбекистана);

6) охранять природу и окружающую среду, бережно относиться природным богатствам (ст. 66 Конституции Украины, ст. 50 Конституции Узбекистана);

7) защищать Отечество (ст. 47 Конституции Армении; ст. 36 Конституции Казахстана; ст. 57 Конституции Молдовы; ст. 65 Конституции Украины). Военная служба осуществляется в рядах вооруженных сил, предназначенных для обеспечения национальной обороны, охраны границ, поддержания общественного порядка;

8) заботиться о детях и воспитывать их (ст. 26 Конституции Кыргызстана);

9) заботиться о сохранности исторического и культурного наследия народа, беречь памятники истории и культуры (ст. 44 Конституции Таджикистана, ст. 54 Конституции Беларуси, ст. 59 Конституции Молдовы).

Обязанности граждан устанавливаются и изменяются исключительно конституцией и законами. За неисполнение конституционных обязанностей предусматриваются различные формы юридической ответственности.

#### 4 вопрос

В конституциях особое внимание уделено юридическим гарантиям провозглашённых прав и свобод. Многие из этих гарантий фактически могут рассматриваться как самостоятельные конституционные права граждан.

Принцип гарантированности прав и свобод на международном уровне впервые был сформулирован в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Гарантированность прав и свобод непосредственно вытекает от обязанности государства по поводу соблюдения и защиты прав и свобод. Эта обязанность закреплена, например, в ч.1 ст. 71 Конституции Азербайджанской Республики: «Соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закреплённые в Конституции, является долгом органов законодательной, исполнительной и судебной властей». Сходные положения содержатся в новых конституциях государств, входящих в СНГ (ст. 2 Конституции РФ, ст. 2 Конституции Республики Беларусь). Наиболее существенные гарантии основных прав, свобод и обязанностей граждан закреплёны непосредственно в самих конституциях стран СНГ. Конституции устанавливают:

- 1) каждый обладает правом защищать не запрещёнными законом способами и средствами свои права и свободы;
- 2) государство гарантирует защиту прав и свобод каждого.

Исходя из этого положения, следует, что способы и средства защиты прав и свобод можно разделить на две группы. К первой группе относятся способы и средства, установленные в Конституции и законах, а вторую группу составляют те способы, которые в законах непосредственно не предусмотрены, но и не противоречат ему.

По многим конституциям стран-членов СНГ президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.40 Конституции Казахстан, п.1 ст. 93 Конституции Узбекистан и т.д.); правительство осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан.

Одной из гарантий прав и свобод личности является недопущение их ограничения. Ограничение прав и свобод допускаются лишь в исключительных случаях, в связи с чем в конституциях определяется, что осуществление ограничения прав и свобод человека и гражданина должно соответствовать следующим требованиям:

- 1) ограничения могут иметь место при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации;
- 2) при этом речь идет только о частичном и временном ограничении;
- 3) они должны соответствовать международным обязательствам государства;
- 4) о нем заблаговременно объявляется населению.

Важнейшей из гарантий является судебная защита, которая обеспечивается каждому. Споры, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, разрешаются судами. В этом случае каждый обладает правом на получение квалифицированной правовой помощи. В демократическом обществе право на судебное обжалование приобретает все более универсальный характер, что объясняется высокой степенью демократичности судебного разбирательства, которое основывается на принципах независимости суда, гласности, состязательности. Судебная защита прав и свобод предусмотрена во всех конституциях стран-членов СНГ. Граждане имеют право на возмещение в судебном порядке материального и морального ущерба, причиненного им незаконными действиями или бездействием государственных органов, иных организаций, их должностных лиц, а также частных лиц (ст. 77 Конституции Азербайджана; ст. 61 Конституции Беларуси; ст. 38 Конституции Кыргызстана и др.).

Никто не может быть принужден к даче показаний и объяснений против самого себя и близких родственников — жены (мужа), детей, родителей, брата, сестры (ст. 74 Конституции Азербайджана; ст. 27 Конституции Беларуси; ст. 42 Конституции Туркменистана и др.).

Не имеющими юридической силы признаются доказательства, полученные под воздействием психического давления или физического воздействия, а также иными незаконными методами (ст. 27 Конституции Беларуси; п. 7 ст. 42 Конституции Грузии).

Предусматриваются административно-правовые способы защиты прав и свобод граждан. Граждане обладают правом лично обращаться, а также направлять индивидуальные и коллективные письменные обращения в государственные органы. На каждое обращение должен быть дан ответ в установленном законом порядке и сроки.

Формирование механизмов защиты прав и свобод человека приобретает все большее значение на фоне универсализации международных стандартов по правам человека и их закрепление во внутригосударственном праве. На настоящей стадии развитие механизмов защиты прав человека

является более важной, чем создание новых стандартов по правам человека. Помимо этого, реальность механизмов защиты прав и свобод является одним из отличительных признаков правового государства, создание которого провозглашено на конституционном уровне во всех странах-членах СНГ.

Наряду с национальными средствами защиты прав и свобод существуют и международные средства защиты, которые установлены в соответствующих международных актах по правам человека. В этих документах признается право индивида на непосредственное обращение в специальные международные органы в связи с нарушением прав, провозглашенных в соответствующих международных документах.

Законодательством Украины и Грузии предусмотрено создание аналога института омбудсмена. На Украине эта должность называется Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, а в Грузии – Народный защитник Грузии.

Для реализации внутри государства юридических норм по правам и свободам человека, необходимо не только приведение в действие их на территории страны, но, и требуется проведение соответствующей социально-экономической политики, направленной на создание условий для фактического осуществления содержащихся в них требований. Каждое государство обязано создать и предоставить условия и возможности человеку и гражданину для практического осуществления ими своих прав и свобод. Например, конституционное провозглашение в Азербайджанской Республике права каждого жить в здоровой окружающей среде (ст.39) не означает того, что каждый человек уже имеет фактическую возможность жить и работать в условиях здоровой окружающей среды. Государство обязано принимать в каждом случае все меры по обеспечению и защите прав человека, что практически может привести к желаемому результату. В каждом государстве существует целый ряд правоохранительных органов, одним из основных задач которых является защита прав человека. Кроме того, самые продуманные механизмы и правовые меры будут бессильны, если государство не способно требовать от своих органов и должностных лиц за ненадлежащее выполнение ими обязанностей по охране прав личности. Анализируя современную обстановку в странах - членах СНГ, можно сказать, что эти государства в нынешнем их состоянии не способны придать проблеме прав человека надлежащее значение и обеспечить заботу о человеке как высшей ценности.

Необходимо отметить, что нормы конституций государств СНГ о правах, свободах и гарантиях личности не всегда являются реальными. 20 июня 2003 года Государственная Дума Федерального Собрания РФ сделала заявление "О соблюдении прав граждан Российской Федерации в Туркменистане" где выразила глубокую озабоченность односторонними действиями властей Туркменистана по выходу из Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства. Лица, имеющие двойное гражданство, должны были до 22 июня 2003 года сделать выбор в пользу гражданства Российской Федерации или гражданства Туркменистана. Лица, решившие сохранить гражданство Российской Федерации, лишились права на владение недвижимостью и



вынуждены покинуть Туркменистан до 22 июня, бросив там свое законно нажитое имущество. Особо унижительным для чести и достоинства граждан Российской Федерации является требование туркменских властей о получении разрешения на выезд из Туркменистана. Большую тревогу вызывает также проводимая в Туркменистане с участием туркменских спецслужб кампания по выявлению лиц, имеющих двойное гражданство. Эти действия граничат с целенаправленным преследованием людей по национальному признаку в нарушение принятых на себя Туркменистаном международных обязательств в области и защиты прав и свобод человека.

Глубокое возмущение депутатов Государственной Думы вызывает предпринятые руководством Туркменистана действия по ликвидации в стране системы образования на русском языке, в том числе закрытие с 1994 года школ с обучением на русском языке, преподавание с 1995 года во всех вузах страны исключительно на туркменском языке. Тем самым русскоязычному населению, проживающему в Туркменистане, фактически недоступно высшее образование. Дипломы российских вузов не признаются, ликвидирована Академия наук Туркменистана, большинство работников которой составляли русские. В области занятости Правительством Туркменистана применяются дискриминационные меры по отношению к национальным меньшинствам. За последние два года уволены 20 тысяч учителей и 20 тысяч врачей, в основном русских. Это прямо противоречит Конституции Туркменистана и нормам международного права.

В этой связи Государственная Дума обращает внимание на принятие 16 апреля 2003 года Комиссией ООН по правам человека документа "Положение в области прав человека в Туркменистане", в котором решительно осуждаются такие действия властей Туркменистана.

Депутаты Государственной Думы отмечают, что, несмотря на формальное принятие Туркменистаном международных обязательств в области защиты прав и свобод человека, вытекающих из статуса Туркменистана как члена Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Содружества Независимых Государств, Туркменистан не предпринимает практических шагов по реализации данных обязательств и отказывается сотрудничать с соответствующими международными институтами в предоставлении необходимой информации и допуске в страну международных наблюдателей.

## 5 вопрос

В связи с распадом СССР на постсоветском пространстве остро встал вопрос о необходимости урегулирования правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Ими признаются граждане, иностранцы, лица без гражданства, которые вынуждены искать убежище на территории другого государства в силу серьезных нарушений прав человека. Каждое государство принимает соответствующие правовые нормы на национальном уровне, основываясь на международных документах в этой сфере. В рамках Содружества Независимых Государств 24 сентября 1993 года принято

Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Однако оно вступило в силу только для Узбекистана, Армении, Таджикистана, Российской Федерации, Кыргызской Республики, Республики Беларусь.

Для целей настоящего Соглашения беженцем признается лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в решении от 11 сентября 1996 года выделил четыре критерия, которым должно удовлетворять лицо, чтобы быть признанным в качестве беженца:

1) лицо не должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда) (При этом лицо может быть гражданином государства выезда, лицом без гражданства, гражданином любого третьего государства при условии, что оно постоянно проживало на территории государства выезда. Однако как государства въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, должно быть совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование или должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе;

4) должна существовать связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

Определение содержит также негативный критерий: беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Таким образом, для признания лица в качестве беженца в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем позитивным критериям, содержащимся в определении, и не подпадает под негативный критерий.

Чтобы быть признанным в качестве вынужденного переселенца

1) лицо должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда)

(При этом как государство въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, должно быть совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование или должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе;

4) должна существовать связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

Таким образом, для признания лица в качестве вынужденного переселенца в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем критериям, содержащимся в определении.

Государство выезда при содействии заинтересованных Сторон осуществляет эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя возможность для его беспрепятственного добровольного выезда на территорию одной из Сторон, обеспечивает личную и имущественную безопасность эвакуирующихся, добиваясь прекращения огня, соблюдения охраны общественного порядка во время эвакуации, возмещает беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного ими на его территории жилья и другого имущества, компенсирует ущерб здоровью и потере заработка.

Сторона, предоставившая убежище, берет на себя обязательства обеспечивать для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимые социально-бытовые условия, оказывать беженцам и вынужденным переселенцам содействие в трудоустройстве в соответствии с принятым в каждой из Сторон законодательством о занятости населения.

Стороны совместно решают вопросы финансового, материально-технического, продовольственного, медицинского и транспортного обеспечения эвакуирующихся, содействуют беженцам и вынужденным переселенцам в истребовании и выдаче документов, необходимых для решения вопросов, связанных с гражданством, содействуют им в получении по месту прежнего жительства свидетельств о браке, рождении, трудовых книжек и других документов, необходимых для решения вопросов пенсионного обеспечения, подтверждения трудового стажа, выезда за границу, оказывают содействие в получении сведений о родственниках, проживающих на территории государства, покинутого беженцем или вынужденным переселенцем, а также о его оставленном там имуществе.

Стороны создают Межгосударственный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения государств - участников Содружества Независимых Государств будет оказывать практическое содействие в реализации достигнутых в рамках настоящего Соглашения договоренностей.

Контрольные вопросы:

- 1) сформулируйте понятие и принципы основ правового положения человека и гражданина в зарубежных странах СНГ;
- 2) правовая регламентация гражданства в зарубежных странах СНГ;
- 3) охарактеризуйте личные права и свободы человека и гражданина в зарубежных странах СНГ;
- 4) перечислите политические права и свободы граждан в зарубежных странах СНГ;
- 5) определите специфику реализации конституционных обязанностей граждан в зарубежных странах СНГ;
- 6) какие гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина используются в зарубежных странах СНГ?
- 7) охарактеризуйте конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах СНГ;
- 8) проанализируйте пути решения наиболее важных проблем прав человека в СНГ.

Тестовые задания:

- 1) зарубежные государства-участники СНГ...

- 1) не признают двойного гражданства у своих граждан;
- 2) приветствуют наличие двойного гражданства у своих граждан;
- 3) допускают двойное гражданство при наличии международного договора с другими государствами.

2) в Украине группы граждан, не являющихся украинцами по национальности, проявляющих чувство национального самосознания и общности между собой признаются...

- 1) национальными меньшинствами;
- 2) вынужденными переселенцами;
- 3) беженцами;
- 4) патриотами.

3) какие обязанности несут беженцы в странах СНГ?

- 1) беженцы обязаны уплатить государственную пошлину при въезде в страну;
- 2) беженцы должны соблюдать законодательство страны, предоставившей им убежище;
- 3) при въезде в страну беженцы обязаны пройти медицинское обследование.

4) в каком государстве – члене Содружества Независимых Государств уполномоченный по правам человека именуется «Народным Защитником»?

- 1) в Грузии;
- 2) в Украине;
- 3) в Туркменистане.

5) согласно Конституции Республики Казахстан, Конституции Республики Узбекистан, Конституции Украины гарантом прав и свобод человека и гражданина является...

- 1) президент;
- 2) правительство;
- 3) парламент;
- 4) Конституционный Суд.

## **5 Особенности государственного устройства стран СНГ**

5.1 Форма государственного устройства зарубежных стран СНГ.

5.2 Особенности административно-территориального устройства государств-участников СНГ.

5.3 Автономные образования в странах Содружества.

1 вопрос

Государственное устройство – внутренняя национально-территориальная организация государственной власти, деление территории государства на те или иные составные части, их правовое положение, взаимоотношения между государством в целом и его составными частями.

Форма государственного устройства показывает из каких частей состоит внутренняя структура государства, каково положение этих частей и каковы взаимоотношения этих органов, как строятся отношения между центральными и местными государственными органами, в какой государственной форме выражаются интересы каждой проживающей нации.

Формы государственного устройства делятся на простые (унитарные) и сложные. Простые – это единые, централизованные государства, состоящие из различных административно-территориальных единиц и не имеющие в своем составе других государств или государственных образований; характеризуются также наличием единой системы центральных органов власти и управления, единой конституции, судебной системы, гражданства. Сложные представляют собой союз государств или состоят из обособленных государственных образований, пользующихся той или иной самостоятельностью.

Форма государственного устройства получила отражение в Декларациях о государственном суверенитете бывших республик Союза СССР и конституциях этих государств.

По форме государственного устройства все зарубежные страны СНГ являются унитарными республиками. При этом в ряде из них имеются автономные включения (Азербайджан, Грузия, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина).

Для суверенных унитарных зарубежных государств СНГ характерны следующие признаки:

- 1) территориальное верховенство;
- 2) система легитимных органов государственной власти;
- 3) единая конституционно-правовая система;
- 4) единое гражданство;
- 5) единое экономическое пространство;
- 6) единая кредитно-денежная система;
- 7) национальная государственная символика;
- 8) национальные вооруженные силы;
- 9) абсолютная международная правосубъектность.

Они имеют единые, общие для всей страны высшие исполнительные, представительные и судебные органы, на их территории действует одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство. Государства Содружества не имеют в своем составе других государств, состоят из различных административно-территориальных единиц (область, район, провинция, округ и др.), имеют вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти.

Страны СНГ допускают национальную и законодательную автономию для проживающих на их территории национальностей. Все внешние

межгосударственные сношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют страну на международной арене.

Так, Конституция Азербайджанской Республики от 14 октября 1995 года устанавливает, что азербайджанское государство — унитарная республика (ст. 6). Одна из целей Азербайджана — обеспечение его независимости, суверенитета и территориальной целостности. Конституция Грузии от 24 августа 1995 года провозглашает: «Грузия — независимое, единое и неделимое государство, что подтверждено референдумом, проведенным 31 марта 1991 года на всей территории страны, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и Актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991 года».

Конституция Беларуси гласит, что Республика — унитарное демократическое социальное правовое государство (ст. 1). Она обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок.

Все среднеазиатские страны Содружества также являются унитарными государствами. Так, Конституция Казахстана от 30 августа 1995 года провозглашает Республику унитарным государством (ст. 2). Подчеркивается, что «суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории» (ч. 2 ст. 2 раздела «Общие положения»).

Кыргызстан провозглашает себя суверенной, унитарной демократической Республикой (абзац 1 ст. 1 Конституции)

Конституция Таджикистана объявляет Республику суверенным демократическим светским унитарным государством (ст. 1 Конституции).

Конституция Украины от 28 июля 1996 г. в разделе IX — «Территориальное устройство Украины» — закрепляет принцип единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций (ст. 132). Автономная Республика Крым рассматривается как единица административно-территориального устройства Украины, ее неотъемлемая составная часть (ст. 133, 134 Конституции Украины).

Конституциями и специальными нормативно-правовыми актами национальных правовых систем зарубежных стран СНГ регулируются все элементы государственного устройства.

## 2 вопрос

В целях организации государственного управления территории государств СНГ делятся на административно-территориальные единицы. Вопросы административно-территориального устройства регламентируются

конституциями и специальными актами. Так, Конституция Беларуси закрепляет деление государственной территории на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Устанавливается, что административно-территориальное деление государства определяется законом. В Конституции Армении, в главе 7 — «Территориальное управление и местное самоуправление» — установлено, что административно-территориальными единицами Республики Армения являются области и общины. Город Ереван — столица Армении — имеет статус области.

Процедура административно-территориального деления регулируется специальными нормативными правовыми актами: постановлением Верховного Совета Республики Грузия «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Грузия» от 23 мая 1991 года с изменениями и дополнениями; Законом об административно-территориальном устройстве Республики Молдова от 7 декабря 1994 года; Законом об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года с изменениями и дополнениями; Конституционным законом Таджикистана «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 года; Законом Узбекистана «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Узбекистан» от 20 ноября 1991 года.

Систему административно-территориального устройства составляют области, города республиканского и районного подчинения, районы, городские районы, поселки, села.

Село является низовой административно-территориальной единицей, объединяющей сельское население на основе общности территории, экономических и социально-культурных связей, традиций, обычаев. В Молдове два села или более могут объединиться и образовать одну административную единицу, именуемую коммундой; село, в котором находится сельский Совет, именуется селом-резиденцией.

Город — это административно-территориальная единица более развитая, чем село, в экономическом и социально-культурном отношении, имеющая соответствующую инфраструктуру, выполняющая административные, промышленные, торговые, политические и культурные функции. Большая часть населения города занята в промышленности, сфере обслуживания, различных областях интеллектуальной деятельности.

В Молдове предусмотрено создание муниципий - городов, играющих важную роль в экономической, социально-культурной, научной и административной жизни Республики. Статус муниципий имеют такие города, как Кишинев, Тирасполь, Бендеры, Бельцы.

Район — это административно-территориальная единица, состоящая из сел (коммун) и городов, образуемая на основе общности территорий, экономических и социально-культурных связей.

В Молдове город, в котором находится районный Совет, именуется городом-резиденцией.



Городам и селам, которые по своим климатическим условиям и инфраструктуре имеют важное значение для охраны здоровья и отдыха граждан, в соответствии с законом предоставляется статус курортов.

Наиболее крупной единицей административно-территориального деления является область. Решение об образовании или упразднении областей принимают парламенты республик (Армения, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан).

Образование, упразднение и изменение статуса административно - территориальных единиц производится парламентом по представлению правительства и органов местного публичного управления. В Молдове самостоятельная административно-территориальная единица может быть образована при условии, что ее население составляет не менее 1000 жителей, а финансовые возможности позволяют содержать аппарат местной администрации и учреждения социальной сферы.

В Грузии нет областного деления. Административно-территориальными единицами Республики являются район и город республиканского (Республики Грузия, автономной республики) подчинения; район в городе, район городского подчинения, поселок, теми, село. Административно-территориальная единица теми объединяет несколько населенных пунктов, например группу сел.

Все населенные пункты, находящиеся на территории Грузии, подразделяются на городские и сельские.

Отнесение населенных пунктов к категории городов районного подчинения и поселков городского типа, установление и изменение их границ, образование и упразднение сельских населенных пунктов, установление и изменение их подчиненности производятся Президентом Республики по представлению Правительства, совместному ходатайству представительного органа и префекта (главы администрации) соответствующего района.

Статья 47 Конституции Туркменистана включает в систему административно-территориальных образований велояты, этрапы, шахеры, приравненные к этрапам, в которых образуются органы государственного управления, а также шахеры, поселки и оба, где учреждается местное самоуправление.

Все населенные пункты подлежат учету, регистрации и наименованию.

Формой административной автономии являются национальные административно-территориальные образования. Это особая форма самоопределения национальных общностей, реализации права наций и национальных групп на самоопределение, не предусматривающая их государственного суверенитета. Образование таких единиц имеет целью создание условий для сохранения традиционного расселения национальностей и восстановления среды обитания малочисленных народов в местах их компактного проживания, развития языков, культуры, воссоздания традиционных форм хозяйственной деятельности, прекращение процесса количественного сокращения коренных народов и их растворения в среде более многочисленных народов, рационального использования и восстановления малыми народами природных ресурсов.

### 3 вопрос

Как форма самоопределения национальных меньшинств в зарубежных странах Содружества используется территориальная автономия — политическая и административная. К формам политической автономии в странах Содружества можно отнести республики в составе этих государств. Это Нахичеванская Автономная Республика в Азербайджане; Абхазская и Аджарская автономные республики в Грузии; Гагаузская Автономная Республика в Молдове; Республика Каракалпакстан в Узбекистане. Формой административной автономии является Автономная Республика Крым в составе Украины и Горно-Бадахшанская автономная область в Таджикистане. Она не имеет признаков государства. У нее нет конституции, гражданства, высших органов государственной власти. Две автономные области в государствах СНГ были упразднены: Юго-Осетинская автономная область в Грузии и Нагорно-Карабахская автономная область в Азербайджане.

Правовой базой национальных автономий выступают конституции государств СНГ, конституции соответствующих автономных республик в составе отдельных государств СНГ, а также специальные республиканские законы о статусе автономных образований, например, Закон Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 года; Конституционный закон Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» от 4 ноября 1995 года.

Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Республики Азербайджан. Статус Нахичеванской Автономной Республики устанавливается главой VIII Конституции Азербайджана. Нахичеванская Автономная Республика является неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики. Конституция, законы, указы Президента и постановления Кабинета Министров Азербайджана обладают обязательной силой на территории Нахичеванской Автономной Республики. Конституция, законы, постановления Кабинета министров Нахичеванской Автономной Республики не должны противоречить законодательству Азербайджана.

Законодательную власть в Нахичеванской Автономной Республике осуществляет Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики, исполнительную - Кабинет министров, судебную власть — суды Нахичеванской Автономной Республики. Али Меджлис Автономной республики, кабинет министров и суды самостоятельны в решении вопросов, отнесенных к их полномочиям Конституцией и законами.

Высшим должностным лицом Нахичеванской Автономной Республики является Председатель Али Меджлиса Нахичеванской Автономной Республики. Али Меджлис состоит из 45 членов, срок полномочий которых - 5 лет. Али меджлис избирает председателя и его заместителей, организует постоянные и другие комиссии.

Али Меджлис устанавливает общие правила по следующим вопросам:

- 1) выборы в Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики,
- 2) налоги,

3) направления экономического развития Нахичеванской Автономной Республики,

4) социальное обеспечение;

5) охрана окружающей среды;

6) туризм;

7) здравоохранение, наука, культура.

По указанным вопросам Али Меджлис принимает законы.

Али меджлис решает следующие вопросы: организация работы Али меджлиса; утверждение бюджета; утверждение экономических и социальных программ; назначение на должность и освобождение от должности Премьер-министра; утверждение состава Кабинета министров; доверие Кабинету министров.

Кабинет Министров составляет проект бюджета Автономной Республики и представляет его Али Меджлису, исполняет бюджет, обеспечивает осуществление экономических и социальных программ, решает другие вопросы, отнесенные к его ведению Президентом Азербайджанской Республики. Кабинет министров принимает постановления и распоряжения.

Судебную систему Нахичеванской Автономной Республики возглавляет Верховный Суд Нахичеванской Автономной Республики, осуществляющий правосудие и выполняющий надзор за работой общих судов.

В Конституции Грузии отсутствует глава о государственно-территориальном и административно-территориальном устройстве. Разработчики и учредители основного Закона не «забыли» про эти важнейшие конституционные сегменты. На стадии разработки в различных модификациях предлагались оба классических варианта (унитарное и федеративное государство) государственно-территориального устройства. В государственной Конституционной комиссии большинство склонялось к необходимости предусмотреть будущие основы федеративного устройства, однако эта идея не получила общественной поддержки. Одна часть общества (преимущественно научная и творческая интеллигенция) полагала, что федеративное государственное устройство даст возможность внешним силам играть на сепаратистских струнах некоторых субъектов будущей федерации. Представители этой части общества предлагали строить государство на основе принципов регионализма, предоставив особые права Абхазии, Аджарии и Цхинвальскому региону. Меньшинство в Государственной Конституционной комиссии (часть парламентариев и юристов) требовало поддержать идею создания Федеративной Республики Грузии. По их мнению, Грузия всегда была территориально сложным государством (историческая предпосылка), а, кроме того, единственным мирным путем разрешения конфликтов в Абхазии и Цхинвальском регионе являлась бы сплошная федерализация страны (политическая предпосылка). Вариации предполагаемой федерации имели достаточно широкий спектр: от асимметричной федерации (Абхазия и Аджария - республики, Тбилиси - федеральный столичный округ, остальные субъекты получают статус краев - мхаре), до федерации, в которой все субъекты (их число варьировалось от 5 до 15) будут равноправны.

Несмотря на попытки использовать федеративную идею в качестве основы урегулирования конфликтов, Парламент отказался от идеи немедленного фиксирования своей позиции. Раскол общественного мнения, малоэффективность федерализации на переговорах с сепаратистскими силами - вот основные причины того, почему Парламент отказался включить в текст Конституции Грузии главу о государственно-территориальном устройстве и предпочел занять в этом вопросе «позицию умолчания».

В Грузии сохраняется статус Абхазской и Аджарской автономных республик, хотя Абхазия приняла в одностороннем порядке акты о государственной независимости и суверенитете. Абхазия, согласно Конституции от 26 ноября 1994 г., провозглашает себя суверенным демократическим государством, исторически утвердившимся по праву народа на свободное самоопределение, утверждает себя субъектом международного права и намерена строить свои отношения с другими государствами, в том числе и с Грузией, на договорных началах.

Территория Республики Абхазии, записано в ст. 4 ее Конституции, целостна, неприкосновенна и неотчуждаема. Государственным языком Абхазии признается абхазский. Русский язык наряду с абхазским играет роль официального языка государственных и иных учреждений (ст. 6 Конституции Абхазии).

Верховная законодательная власть в Абхазии принадлежит Парламенту; исполнительная — Президенту, который одновременно является главой государства и руководит Кабинетом Министров Республики. Вместе с Президентом избирается Вице-президент. Высшая судебная власть осуществляется Верховным Судом и Арбитражным Судом Республики. Надзор за законностью осуществляет Генеральный прокурор Республики.

Грузия не признает государственной независимости и суверенитета Абхазии и рассматривает ее как свою органическую составную часть. В свою очередь Абхазия считает неприемлемым предоставление ей статуса автономии и даже субъекта федерации Грузии. Поэтому ч. 3 ст. 2 Конституции Грузии закрепляет, что «государственно-территориальное устройство страны будет определено конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий и предметов ведения после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей ее территории».

Молдова является унитарным государством, однако Конституцией предусмотрена возможность предоставления территориальной автономии «населенным пунктам левобережья Днестра, а также некоторым населенным пунктам юга Республики Молдова» (ст. 111). Правовой базой для предоставления особых форм и условий автономии служат помимо Конституции специальные органические законы. Так, в стране действует Закон Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 24 декабря 1994 года.

Гагаузия, являясь составной частью Молдавии, выделена в территориальное автономное образование, как сказано в преамбуле Закона, «в целях удовлетворения национальных потребностей и сохранения самобытности гагаузов, их наиболее полного и всестороннего развития,

обогащения языка и национальной культуры, обеспечения политической и экономической самостоятельности.

Официальными языками в Гагаузии являются молдавский, гагаузский и русский. Гарантируется функционирование и других языков. Гагаузия имеет свою символику, которая применяется наряду с государственной символикой Республики Молдова.

В состав Гагаузии входят населенные пункты, в которых гагаузы составляют более 50% населения. Населенные пункты, в которых гагаузы составляют менее 50% населения, могут быть включены в состав Гагаузии на основе свободного волеизъявления местным референдумом, проведенным по инициативе не менее 1/3 избирателей соответствующих населенных пунктов. Населенные пункты, вошедшие в состав Гагаузии, сохраняют за собой право выхода из ее состава путем местного референдума, проведенного по инициативе не менее 1/3 избирателей, но не ранее одного года с момента вхождения в состав Гагаузии.

Высшим представительным органом власти Гагаузии является Народное Собрание, в котором каждый населенный пункт имеет не менее одного депутата.

Высшим должностным лицом Гагаузии является ее Глава (Башкан). Ему подчиняются все органы публичного управления Гагаузии. Постоянно действующий орган исполнительной власти Гагаузии — Исполнительный комитет, который создается Народным Собранием по представлению главы Гагаузии. Высшую судебную власть осуществляет Трибунал Гагаузии.

Республика Молдова является гарантом полной и безусловной реализации полномочий Гагаузии.

Народное Собрание Гагаузии (Гагауз Ери) имеет право обращаться в Конституционный Суд Молдовы по поводу проверки конституционности законов, регламентов и постановлений Парламента Молдовы, указов Президента Молдовы, постановлений и распоряжений Правительства Молдовы, а также международных договоров Республики Молдова, ограничивающих полномочия Гагаузии.

Суверенная Республика Каракалпакстан входит в состав Республики Узбекистан.

Во второй половине XV века территория, расположенная на правом берегу Амударьи, была присоединена к России. Здесь был образован Амударьинский отдел, вошедший в Сырдарьинскую область Туркестанского генерал-губернаторства (1878 год). В 1920 году Амударьинский отдел преобразован в Амударьинскую область Туркестанской АССР. В 1924 году была образована Каракалпакская Автономная область, вошедшая в состав Казахской ССР, затем в 1930 году - в состав РСФР. В 1932 году Автономная область преобразована в Каракалпакскую автономную республику, вошедшую в 1936 году в состав Узбекистана.

Правовое положение Республики Каракалпакстан регулируется главой XVII Конституции республики Узбекистан и Конституцией Республики Каракалпакстан, принятой 9 апреля 1993 года. Конституция Республики Каракалпакстан не противоречит Конституции Узбекистана. Законы

Республики Узбекистан обязательны на территории Республики Каракалпакстан.

Узбекистан единственное из зарубежных государств СНГ, которое признает суверенный характер государственной власти входящей в ее состав Республики. Суверенитет Каракалпакстана охраняется Узбекистаном (ст. 70 Конституции Узбекистана). За Каракалпакстаном закреплено право выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана. Однако это решение подлежит утверждению высшим органом государственной власти Узбекистана Олий Мажлисом (п. 5 ст. 77 Конституции Узбекистана).

Территория и границы Республики Каракалпакстан не могут быть изменены без ее согласия. Республика Каракалпакстан имеет Государственный герб, Государственный Флаг, Государственный Гимн. Взаимоотношения Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан регулируются соответствующими договорами и соглашениями, заключенными в рамках Конституции Республики Узбекистан

Все вопросы, связанные с ее административно-территориальным делением, Республика Каракалпакстан решает самостоятельно. В состав Республики входят 18 районов, 12 городов, 16 поселков городского типа, 112 аулов. Столица - город Нукус.

Система органов власти Республики Каракалпакстан основывается на конституционном принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательную власть осуществляет Жукаргы Кенгес Республики Каракалпакстан - высший государственный представительный орган, состоящий из депутатов, избираемых по территориальным округам на многопартийной основе сроком на пять лет. Председатель Жукаргы Кенгеса Республики Каракалпакстан избирается заместителем Председателя и депутатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Жукаргы Кенгес Республики - Каракалпакстан имеет право выдвигать от каждого избирательного округа, расположенного на его территории, по одному кандидату в депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и обладает законодательной инициативой на заседаниях ее сессий.

Высшую исполнительную власть Республики Каракалпакстан осуществляет Совет Министров Республики Каракалпакстан, утвержденный Жукаргы Кенгесом Республики Каракалпакстан. В состав Совета Министров Каракалпакстана входят Председатель, заместители Председателя, министры, председатели государственных комитетов, руководители крупных концернов и объединений. Председатель Совета Министров Республики Каракалпакстан по должности, входит в состав Кабинета Министров Республики Узбекистан.

Судебная власть Республики Каракалпакстан, действующая независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий и иных общественных объединений, состоит из Верховного суда Республики Каракалпакстан, Хозяйственного суда Республики Каракалпакстан, избираемых сроком на пять лет, Нукусского городского, районных, городских, военных и хозяйственных судов, назначаемых на этот

же срок. Председатель Республики Каракалпакстан входит в состав Конституционного Суда Республики Узбекистан.

Раздел X Конституции Украины закрепляет правовой статус Автономной Республики Крым, которая является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Конституция Автономной Республики Крым принята Верховной Радой Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года и утверждена Верховной Радой Украины. Конституция и законодательство Автономной Республики Крым не может противоречить законодательству Украины.

Представительным органом Автономной Республики Крым является Верховная Рада Автономной Республики Крым, которая состоит из 100 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования на 4 года. Деятельность Верховной Рады Автономной Республики Крым осуществляется сессионно. Верховная Рада в пределах своих полномочий принимает решения и постановления, являющиеся обязательными к исполнению в Автономной Республике Крым.

Правительством Автономной Республики Крым является Совет министров Автономной Республики Крым, формируемый Верховной Радой Автономной Республики Крым на срок ее полномочий и ответственный перед ней. Совет министров возглавляет Председатель Совета министров Автономной Республики Крым. Совет министров Автономной Республики Крым осуществляет исполнительные функции и полномочия по вопросам, отнесенным к самостоятельному ведению Автономной Республики Крым, а также осуществляет государственные исполнительные функции, делегированные в соответствии с Конституцией Украины. Совет министров Автономной Республики Крым обеспечивает взаимодействие органов исполнительной власти Автономной Республики Крым с правоохранительными органами по вопросам общественной безопасности, охраны правопорядка и соблюдения законности; в пределах своей компетенции имеет право отменять акты министерств и республиканских комитетов Автономной Республики Крым, других подведомственных ему органов, а по вопросам выполнения государственных функций и полномочий - также акты местных государственных администраций, если они приняты с нарушением Конституции Украины, законов Украины, актов Президента Украины, постановлений Кабинета министров Украины.

Правосудие в Автономной Республике Крым осуществляется судами, которые входят в единую систему судов Украины.

Автономная Республика Крым осуществляет нормативное регулирование по вопросам сельского хозяйства и лесов; мелиорации и карьеров; общественных работ, ремесел и промыслов, благотворительной деятельности; градостроительства и жилищного хозяйства; туризма, гостиничного дела, ярмарок; музеев, библиотек, театров, других учреждений культуры, историко-культурных заповедников; транспорта общего

пользования, автодорог, водопроводов; охоты, рыболовства; санитарной и лечебной служб.

К ведению Автономной Республики Крым относится:

1) назначение выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, утверждение состава избирательной комиссии Автономной Республики Крым;

2) организация и проведение местных референдумов;

3) управление собственным имуществом;

4) разработка, утверждение и исполнение своего бюджета на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины;

5) разработка, утверждение и реализация программ Автономной Республики Крым по вопросам социально-экономического и культурного развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды - в соответствии с общегосударственными программами;

6) признание статуса местностей как курортов; установление зон санитарной охраны курортов;

7) участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности;

8) обеспечение функционирования и развития государственного и национального языков и культур в Автономной Республике Крым; охрана и использование памятников истории;

9) участие в разработке и реализации государственных программ возвращения депортированных народов;

10) инициирование введения чрезвычайного положения и установления зон чрезвычайной экологической ситуации в Автономной Республике Крым или в отдельных ее местностях.

Законами Украины Автономной Республике Крым могут быть делегированы также и иные полномочия.

Основными гарантиями Автономной Республики Крым являются правовая, организационная, финансовая, имущественная, ресурсная самостоятельность в пределах, установленных Конституцией Украины, обеспечивающая осуществление полномочий Автономной Республики Крым; учет особенностей Автономной Республики Крым, предусмотренных Конституцией Украины, органами государственной власти Украины при принятии решений, касающихся Автономной Республики Крым; государственные гарантии статуса и полномочий, права собственности Автономной Республики Крым; судебная защита статуса и полномочий Автономной Республики Крым.

Правовое положение Горно-Бадахшанской автономной области определяется Конституцией Таджикистана (глава 7) и Конституционным законом Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» от 4 ноября 1995 г. Она является составной и неделимой частью Таджикистана.

Изменять границы Горно-Бадахшанской автономной области без согласия Маджлиса народных депутатов — высшего органа законодательной (представительной) власти — запрещается. Полномочия Горно-Бадахшанской



автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни определяются Конституционным законом Республики Таджикистан «О Горно-Бадахшанской автономной области» от 4 ноября 1995 г.

Законодательным (представительным) органом государственной власти в Горно-Бадахшанской автономной области является Маджлис народных депутатов, который избирается населением Горно-Бадахшанской автономной области сроком на пять лет. Один из заместителей Председателя Маджлиси Оли Таджикистана является народным депутатом Таджикистана от Горно-Бадахшанской автономной области. Один из судей Конституционного Суда Таджикистана — представитель от Горно-Бадахшанской автономной области.

Для обеспечения постоянной связи Правительства Таджикистана с органами исполнительной власти Горно-Бадахшанской автономной области при Правительстве Таджикистана образуется постоянное представительство Горно-Бадахшанской автономной области.

Исполнительную власть на территории Горно-Бадахшанской автономной области осуществляет представитель Президента Таджикистана — председатель Горно-Бадахшанской автономной области, который осуществляет на соответствующей территории функции государственного управления.

В случае систематического невыполнения Маджлисом народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области Конституции и законов Таджикистана республиканский парламент — Маджлиси Оли — вправе распустить нижестоящий орган народного представительства и назначить новые выборы.

Допускается самороспуск Маджлиса народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, если решение об этом принято 2/3 депутатов соответствующего маджлиса.

Полномочия маджлиса народных депутатов могут быть также досрочно прекращены Маджлиси Оли Таджикистана по представлению вышестоящего маджлиса народных депутатов или Президиума Маджлиси Оли Таджикистана в случае:

— если вновь избранный маджлис народных депутатов в течение месяца со дня открытия первой сессии не образовал свои органы;

— если маджлис народных депутатов более двух месяцев не может созвать сессию из-за неявки необходимого для кворума числа депутатов.

Председателя Горно-Бадахшанской автономной области назначает и освобождает от должности Президент Таджикистана и представляет его на утверждение соответствующего Маджлиса народных депутатов. Срок полномочий Председателя — пять лет. Президент Таджикистана вправе в любое время освободить от занимаемой должности Председателя.

Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области вправе тайным голосованием в 2/3 от общего числа депутатов выразить недоверие Председателю и поставить вопрос о его освобождении от должности. Президент Таджикистана принимает по данному вопросу решение в течение месяца.

Государственным языком в Горно-Бадахшанской автономной области является таджикский. Русский признается языком межнационального общения. Государство создает условия для свободного развития и использования кыргызского, шугнанского, рушанского, ваханского и язгулямского языков в школах и средствах массовой информации.

Контрольные вопросы:

- 1) дайте понятие государственного устройства зарубежных стран СНГ как конституционно-правового института;
- 2) выделите основные этапы становления и развития национальной государственности в странах СНГ;
- 3) почему в странах СНГ используется сочетание унитаризма и автономии в территориальном устройстве государств?
- 4) охарактеризуйте правовой статус автономных образований в зарубежных странах СНГ;
- 5) охарактеризуйте особенности конституционно-правового статуса Автономной Республики Крым в составе Украины;
- 6) каковы особенности конституционно-правового статуса Нахичеванской Автономной Республики в составе Азербайджана?
- 7) выделите элементы конституционно-правового статуса Республики Каракалпакстан в составе Узбекистана;
- 8) дайте характеристику административно-территориальным единицам зарубежных стран СНГ.

Тестовые задания:

- 1) какая форма государственного устройства присуща зарубежным странам СНГ:
  - 1) унитарная республика;
  - 2) федерация;
  - 3) конфедерация.
- 2) какая из стран, входящих в СНГ признает суверенный характер государственной власти входящей в ее состав республики?
  - 1) Узбекистан;
  - 2) Азербайджан;
  - 3) Грузия;
  - 4) Молдова.
- 3) в Конституции какого государства – члена СНГ отсутствуют главы о государственно-территориальном и административно-территориальном устройстве?
  - 1) Молдовы;
  - 2) Грузии;
  - 3) Таджикистана;

4) Беларуси.

4) в состав Республики Азербайджан входит...

- 1) Республика Каракалпакстан;
- 2) Гагаузская Автономная Республика;
- 3) Нахичеванская Автономная Республика;
- 4) Автономные образования в составе Азербайджана отсутствуют.

5) территориальной единицей Грузии не является ...

- 1) область;
- 2) район;
- 3) город;
- 4) село.

## **6 Избирательное право стран СНГ**

6.1 Избирательное право в странах СНГ как институт конституционного права.

6.2 Активное и пассивное избирательное право граждан в государствах Содружества.

6.3 Избирательный процесс в зарубежных странах СНГ.

### **1 вопрос**

Избирательное право в зарубежных странах Содружества это институт конституционного права и одновременно субъективное право граждан. Как конституционно-правовой институт избирательное право стран СНГ представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих процедуру выборов высших и местных представительных органов власти, Президента республики, глав местной администрации и органов местного самоуправления.

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

Процедура выборов в странах Содружества определяется документами СНГ по вопросам избирательного права и избирательного процесса и национальным законодательством стран СНГ.

Конституции стран Содружества закрепляют избирательные права граждан, принципы избирательной системы, круг лиц, участвующих в выборах, субъектов выдвижения кандидатов. Ряд конституций содержат отдельную главу о выборах (глава 1 раздела III Конституции Беларуси — «Избирательная система»; раздел V Конституции Туркменистана — «Избирательная система. Референдум»; раздел III Конституции Украины — «Выборы. Референдум», глава XXIII Конституции Узбекистана —

«Избирательная система»). Конституции других стран СНГ включают положения о выборах в главы (разделы), посвященные правам гражданина или характеризующие формирование некоторых органов государственной власти (раздел 1 главы 3 Конституции Кыргызстана – избрание Президента).

К числу специальных нормативных актов, детально регулирующих процедуру выборов, можно отнести Закон о выборах Парламента Грузии от 1 сентября 1995 г.; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 г.; Закон о выборах Парламента Молдовы от 14 октября 1993 г. с изменениями и дополнениями от 19 июня 1997 г.; Закон Узбекистана «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» от 28 декабря 1993 года и «О гарантиях избирательных прав граждан» от 5 мая 1994 года и другие.

24 ноября 2001 г. на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи одобрена Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Она подписана президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе и вступила в силу 11 ноября 2003 года.

В 2002 году в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ на период до 2005 года членом Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии РФ В. И. Лысенко и советником Управления международных связей Аппарата Центральной избирательной комиссии РФ И. А. Евлановым разработаны рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами.

Рекомендации подготовлены на основе национальных законодательных актов, общепризнанных принципов и норм международного права в области организации международного наблюдения за выборами, практических руководств по наблюдению за выборами ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, обобщения опыта правового регулирования статуса международных наблюдателей и практики их участия в наблюдении за выборами в государствах — участниках СНГ в целях сведения и дальнейшего развития стандартов оценки качества подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод, гарантий их реализации в формате вспомогательного документа методического характера. Впервые Рекомендации были использованы миссией международных наблюдателей СНГ, направленной Исполнительным комитетом СНГ для осуществления наблюдения при проведении выборов Президента Республики Армения 19 февраля 2003 года.

Ответственность за нарушение избирательного законодательства в странах Содружества устанавливается нормами административного и уголовного права.

Документами государств-участников СНГ в той или иной мере предусматриваются нижеследующие основные принципы подготовки и проведения выборов, которые принято называть международными

стандартами демократических выборов:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;

- свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный, ответственный характер выборов;

- участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;

- гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;

- проведение выборов независимыми избирательными органами (избирательными комиссиями);

- обеспечение действенного общественного и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

Общепризнанные принципы и нормы международного права признают за государством допустимость конституционного и законодательного ограничения избирательных прав и свобод участников выборов, не носящего дискриминационный характер и соответствующего международным обязательствам государства. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов от политических партий, касающиеся избирательных прав и свобод, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод человека и гражданина и должны соответствовать международным обязательствам государства.

В ряде зарубежных стран Содружества при выборах органов государственной власти применяется мажоритарная избирательная система абсолютного или относительного большинства либо мажоритарная избирательная система сочетается с пропорциональной.

Согласно мажоритарной системе абсолютного большинства кандидат считается избранным, если за него проголосовало более 50% внесенных в списки избирателей при условии соблюдения избирательного кворума. Мажоритарная система абсолютного большинства применяется при выборах Президента Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы; Депутатов парламента и местных органов государственной власти (местного самоуправления) в первом туре голосования.

Мажоритарная система относительного большинства применяется при повторном голосовании на выборах Президента, депутатов парламента и местных представительных органов государственной власти (местного самоуправления). В случае если ни один из кандидатов не набрал требуемого числа голосов, при условии, что баллотировалось более двух кандидатов, проводится повторное голосование. В нем принимают участие только два кандидата, набравшие наибольшее по отношению к другим кандидатам число

голосов избирателей. Согласно мажоритарной системе относительного большинства выборы считаются состоявшимися, если в голосовании приняла участие установленная норма избирателей, внесенных в списки, а кандидат избранным, если за него проголосовало большее по отношению к другим кандидатам число избирателей. В Казахстане допускаются выборы при наличии одного кандидата по избирательному округу. Он считается избранным при условии, если число голосов, поданных за него, превышает число голосов, поданных против. При проведении выборов Президента Азербайджанской Республики применяется мажоритарная система квалифицированного большинства – две трети участвующих в голосовании (ст. 101 Конституции Азербайджана).

Наряду с мажоритарной системой может использоваться и пропорциональная избирательная система. В зарубежных странах Содружества такой опыт при выборах в парламент имеется в Грузии, Молдове, Узбекистане.

Каждая самостоятельно участвующая в выборах партия, общественно-политическое движение или избирательный блок представляют по одному списку, в который включаются члены данной партии и беспартийные или члены партий, объединенных в избирательном блоке, и беспартийные. Депутатские мандаты между партиями распределяются пропорционально количеству набранных голосов избирателей.

В Молдове выборы Парламента осуществляются в многомандатных избирательных округах на основе голосования по спискам от партий, общественно-политических движений, избирательных блоков, в которые они объединились, и по кандидатурам независимых кандидатов согласно принципу пропорционального представительства.

При выборах членов Парламента по пропорциональной системе мандаты распределяются только между теми политическими объединениями или избирательными блоками, которые получают в Молдове — не менее 4%, в Грузии — не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В Казахстане каждая партия может выдвигать своих кандидатов только в одномандатных избирательных округах.

В странах СНГ признается государственное либо преимущественное государственное финансирование выборов.

В разных странах Содружества финансирование выборов осуществляется по-разному. Так, если в Беларуси допускается наряду с государственным финансированием выборов использование средств общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, граждан (ст. 71 Конституции Беларуси), то в Казахстане, Узбекистане запрещается негосударственное финансирование избирательной кампании кандидатов.

В Узбекистане общественные объединения, в том числе политически партии, предприятия, учреждения, организации и граждане могут, добровольно передавать свои средства для проведения выборов, которые используются территориальными избирательными комиссиями.

Во всех странах СНГ категорически исключается какое бы то ни было прямое или косвенное участие в финансировании выборов иностранных государств, их государственных органов, юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства.

## 2 вопрос

Избирательное право в субъективном смысле слова - это одна из форм участия граждан в управлении государственными и общественными делами, разновидность политических прав и свобод граждан.

Всеобщность выборов означает, что все свободные и дееспособные граждане в зарубежных странах Содружества обладают активным и пассивным избирательным правом, т.е. правом избирать и быть избранными. Всеобщность избирательного права гарантируется: минимальным количеством избирательных цензов (действуют лишь возрастной ценз и ценз оседлости для пассивного избирательного права); процедурой составления списков избирателей; судебной защитой избирательных прав граждан.

По общему правилу активное избирательное право во всех зарубежных странах СНГ, как и в России, наступает с 18 лет. Возраст пассивного избирательного права повышен. Избранным президентом республики может быть гражданин не моложе 35 лет (Кыргызстан) — 40 лет (Туркменистан); депутатом парламента — достигший ко дню выборов 21 года (Молдова), 25 лет (Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Узбекистан); депутатом местного представительного органа власти — по достижении 21 года.

Избирателям независимо от места их нахождения гарантируется право участвовать в выборах. Этим правом не обладают психически больные граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Не участвуют в выборах иностранные граждане и лица без гражданства.

Во всех странах Содружества граждане обладают равным избирательным правом независимо от социального происхождения, имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий. Избиратели участвуют в выборах на равных основаниях, т.е. каждый имеет один голос и голос одного равен голосу другого. Равное избирательное право обеспечивается:

- организацией избирательных округов, охватывающих примерно равное число избирателей;
- включением избирателей только в один список;
- равным правом каждого избирателя стать инициатором выдвижения кандидата;
- равным правом участвовать в предвыборной агитации.

В странах Содружества выборы прямые. Депутаты всех звеньев представительных органов власти, Президент республики, выборные органы местного самоуправления избираются гражданами непосредственно.

Исключение составляют Беларусь и Казахстан, где члены верхней палаты парламента избираются косвенными выборами.

Каждому гражданину гарантируется судебная защита его избирательных прав, возможность обжалования в суд незаконных действий государственных органов, должностных лиц, общественных объединений.

Каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод. Каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать "за" или "против" какого-либо определенного кандидата, списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата, списки кандидатов.

Мужчины и женщины имеют равные избирательные права и свободы и равные возможности для их реализации и защиты при проведении выборов. Кроме того, могут приниматься меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также иным категориям граждан (представителям коренных и малочисленных народов, народностей, национальных меньшинств, этнических групп), нуждающихся в этом, дополнительные условия для их участия в выборах, в том числе для реализации права избирать и быть избранным в личном качестве или в качестве представителя политической партии, участия в голосовании с помощью лиц, указанных в законах.

Необходимо иметь в виду, что избирательные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, предупреждения преступлений. Не являются ограничением законодательное лишение права избирать и (или) быть избранными в отношении лиц, признанных судом недееспособными,



содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. В Беларуси и Туркменистане к этим категориям добавлены лица, в отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей. В Украине, согласно Конституции (статья 70), не имеют права голоса граждане, признанные судом недееспособными. Статья 85 Конституции Азербайджана ограничивает пассивное избирательное право граждан на выборах в депутаты Милли-Меджлиса – Парламента Азербайджанской Республики. Не могут быть избраны депутатами лица, имеющие двойное гражданство, имеющие обязательства перед другими государствами, работающие в системе исполнительной или судебной власти, лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, исключая научную, педагогическую и творческую деятельность, религиозные деятели, лица, недееспособность которых подтверждена судом, осужденные за тяжкие преступления, отбывающие наказания в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу.

Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся в выборный орган или на выборную должность на новый срок, определяются конституциями и законами, иными нормативными правовыми актами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

Не противоречит международным избирательным стандартам установленное законом ограничение на несовместимость одновременного обладания лица депутатским мандатом или занятием выборной должности со статусом военнослужащего, служителя религиозного культа, служащего органа исполнительной власти, судьи, прокурора. Так в статье 70 Конституции Молдовы говорится, что положение депутата несовместимо с какой либо другой оплачиваемой должностью.

Государство может стремиться к тому, чтобы иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающим на его территории было предоставлено право избирать и право быть избранным на выборах в органы местной власти (органы местного самоуправления) при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане государства.

### 3 вопрос

Избирательный процесс в странах СНГ складывается из нескольких последовательных этапов (стадий):

- 1) назначение выборов, образование избирательных округов и избирательных участков;
- 2) образование избирательных комиссий;

- 3) составление списков избирателей;
- 4) выдвижение кандидатов, их регистрация;
- 5) предвыборная агитация;
- 6) голосование;
- 7) подведение и опубликование итогов голосования.

Решение о проведении выборов в парламент принимает президент республики; о выборах президента — парламент. Сформированная парламентом Центральная избирательная комиссия образует территориальные избирательные округа и избирательные участки.

В процессе подготовки и проведения выборов формируются:

- Центральная избирательная комиссия;
- территориальные избирательные комиссии (областные, городские, районные);
- окружные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии открыто и гласно готовят и проводят выборы. Они информируют граждан об образовании избирательных округов и избирательных участков, составе избирательных комиссий, их месторасположении и времени работы, знакомят граждан со списками избирателей, перечнем участвующих в выборах политических партий и общественно-политических движений, обобщают сведения о кандидатах, итогах голосования и выборах.

В одних странах Содружества Центральная и другие избирательные комиссии являются постоянно действующими органами (Казахстан), в других — они прекращают свои полномочия с завершением выборов (Узбекистан).

Персональный состав Центральной избирательной комиссии утверждается парламентом по предложению президента. Расходы на содержание Центральной избирательной комиссии финансируются из государственного бюджета.

Территориальные избирательные комиссии — областные, районные, городские — образуются совместным решением соответствующих представительных и исполнительных органов государственной власти и обеспечивают организацию и проведение выборов на местах.

Окружные избирательные комиссии регистрируют выдвинутых кандидатов, их доверенных лиц и инициативные группы граждан для сбора подписей в поддержку того или иного кандидата.

В Казахстане срок полномочий территориальных и окружных избирательных комиссий по выборам в парламент, так же как и Центральной избирательной комиссии, составляет пять лет. В то же время полномочия окружных избирательных комиссий по выборам депутатов местных представительных органов и участковых избирательных комиссий оканчиваются с момента регистрации вновь избранного президента, депутатов парламента и местных представительных органов государственной власти (местного самоуправления).

Решения избирательных комиссий могут быть обжалованы органами общественных объединений — политической партий, массовых общественно-

политических движений, представительными органами государственной власти и местного самоуправления, выдвинувшими кандидатов (Казахстан), наблюдателями и избирателями в вышестоящую избирательную комиссию или суд.

Законодательство зарубежных стран Содружества по-разному определяет процедуру и круг субъектов права выдвижения кандидатов.

Практически во всех зарубежных странах СНГ в число субъектов права выдвижения кандидатов входят политические партии, массовые общественно-политические движения и избиратели, объединяющиеся для выдвижения кандидатов в порядке гражданской инициативы. В некоторых странах Содружества правом выдвижения кандидатов обладают трудовые коллективы (Беларусь) и низовые органы государственной власти (Узбекистан).

В Казахстане право выдвижения кандидата в Президенты, депутаты Парламента, избираемых по территориальным избирательным округам, депутатов местных представительных органов принадлежит общественным объединениям. Допускается самовыдвижение кандидатов. Сбор подписей в поддержку кандидатов осуществляется инициативными группами граждан, которые создаются самими кандидатами и регистрируются в соответствующих избирательных комиссиях.

В Узбекистане правом выдвижения кандидатов в депутаты областных Советов обладают: политические партии, массовые общественно-политические движения, районные и городские Советы народных депутатов. Право выдвижения кандидатов в депутаты районных, городских Советов народных депутатов, в свою очередь, имеют политические партии, массовые общественно-политические движения, органы самоуправления граждан.

Во всех зарубежных странах Содружества политические партии и массовые общественно-политические движения могут выдвигать кандидатов при условии, что они зарегистрированы в установленном законом порядке не позднее чем за шесть месяцев до дня назначения выборов и если в Уставе этих объединений имеется запись о том, что участие в выборах — одна из целей их деятельности.

Конституции большинства стран СНГ исключают из субъектов права выдвижения кандидатов трудовые коллективы в целях их полной деполитизации (Узбекистан). Однако в ряде республик за трудовыми коллективами сохраняется право выдвижения кандидатов в депутаты (ст. 70 Конституции Беларуси).

Гарантиями равенства кандидатов являются:

- а) равные основания участия в выборах с момента регистрации;
- б) равное право на использование средств массовой информации;
- в) равные обязанности кандидатов;
- г) равные суммы дотаций из государственного бюджета на избирательную кампанию;
- д) равное число доверенных лиц кандидата.

В Казахстане каждый кандидат в депутаты Парламента при выдвижении вносит на счет Центральной избирательной комиссии в качестве

депозита избирательный залог в размере своих пяти окладов; каждый кандидат в депутаты, не имеющий постоянной заработной платы, — в пятикратном размере минимальной заработной платы, установленной законодательством. Внесенный залог возвращается кандидату в случае, если он набрал при выборах не менее 5% голосов избирателей, включенных в списки. При невнесении избирательного залога заявление о выдвижении кандидата считается не поданным.

В Казахстане субъекты права выдвижения кандидатов в депутаты — политические партии, районные, городские органы представительной власти, органы самоуправления граждан могут в любое время до выборов отменить свое решение о выдвижении того или иного лица кандидатом в депутаты. Данное лицо лишается статуса кандидата в депутаты соответствующей территориальной избирательной комиссией. Зарегистрированные кандидаты лишаются своего статуса в случае прекращения деятельности политической партии, массового общественно-политического движения, выдвинувших этих кандидатов.

Каждый кандидат может в любое время снять свою кандидатуру. Для этого он обращается с заявлением в соответствующую избирательную комиссию.

С момента регистрации кандидата он становится участником следующей стадии избирательного процесса — предвыборной агитации, которая начинается со дня регистрации кандидата в соответствующей избирательной комиссии.

В период проведения избирательной кампании избиратели и общественные объединения, избирательные блоки имеют право агитации «за» или «против» кандидатов в Президенты и кандидатов в представительные органы власти.

Кандидатам предоставляется равное право использовать средства массовой информации, проводить встречи со своими избирателями как на предвыборных собраниях, так и в другой удобной для избирателей форме.

Кандидаты выступают с программой своей будущей деятельности. Программа кандидата не должна провозглашать идеи расовой, национальной, религиозной, социальной, в том числе классовой и сословной, исключительности либо вражды, содержать призывы к насильственному изменению существующего конституционного строя, нарушению территориальной целостности республики, прав и свобод человека, совершению иных действий, противоречащих конституции и законам республики.

В случае нарушения указанных требований соответствующая избирательная комиссия вправе отказать кандидату в регистрации, а в случае выдвижения кандидатом такой программы после регистрации — отменить регистрацию.

Государственные органы, общественные объединения, руководители предприятий, организаций, органы местного самоуправления обязаны оказывать кандидатам содействие в организации встреч с избирателями, получении необходимых справочных и информационных материалов.

Агитация в день выборов не допускается.

Последняя стадия избирательного процесса — голосование и подведение итогов выборов.

Голосование, как правило, проводится с 7 часов утра и до 20 часов вечера по местному времени, но может быть продолжено до 22 часов.

Предусматривается возможность включения в избирательный бюллетень любого числа кандидатов. Если по каким-либо обстоятельствам к моменту голосования в бюллетене остается один кандидат, выборы переносятся, так как у избирателей отсутствует выбор. Назначаются новые выборы.

Если по избирательному округу баллотировалось более двух кандидатов и ни один из них не был избран, окружная избирательная комиссия принимает решение о проведении в округе повторного голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов в первом туре выборов и информирует об этом соответствующую областную, районную, городскую избирательную комиссию и избирателей округа.

При повторном голосовании избранным считается кандидат, получивший больше голосов избирателей по сравнению с другим кандидатом при условии, что в голосовании приняло участие более половины избирателей, внесенных в списки для голосования.

Выборы признаются не состоявшимися, если в них приняло участие менее установленного кворума избирателей, внесенных в списки.

Выборы могут быть признаны в целом или по отдельным округам недействительными из-за допущенных нарушений избирательного законодательства. В Узбекистане, в случае признания выборов по отдельным избирательным участкам недействительными, по решению соответствующей избирательной комиссии результаты голосования по таким участкам исключаются из общих результатов выборов при условии, что без них выборы в целом могут быть признаны состоявшимися.

Полученные в результате подсчета голосов итоги выборов публикуются в официальных изданиях и утверждаются представительными органами власти.

Контрольные вопросы:

- 1) что такое избирательное право?
- 2) раскройте принципы избирательного права и избирательной системы в зарубежных странах СНГ;
- 3) назовите источники избирательного права;
- 4) почему в странах СНГ используется сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной системы?
- 5) перечислите стадии избирательного процесса.

Тестовые задания:

- 1) возможность избирать и быть избранным – это...

- 1) право граждан государств-участников СНГ;
  - 2) свобода граждан государств-участников СНГ;
  - 3) обязанность граждан государств-участников СНГ;
  - 4) такая возможность отсутствует у граждан государств-участников СНГ.
- 
- 2) конституции каких государств содержат главу, посвященную избирательной системе?
    - 1) Беларуси, Молдовы, Украины;
    - 2) Грузии, Казахстана, Таджикистана;
    - 3) Беларуси, Туркменистана, Узбекистана;
    - 4) нет верного ответа.
- 
- 3) по общему правилу активное избирательное право во всех зарубежных странах СНГ наступает с...
    - 1) 16 лет;
    - 2) 17 лет;
    - 3) лет;
    - 4) года.
- 
- 4) выборы в странах СНГ являются равными – это значит, что...
    - 1) все равны перед законом и судом;
    - 2) правовой статус граждан и иностранцев в выборах равен;
    - 3) избиратели имеют равное количество голосов;
    - 4) нет верного ответа.
- 
- 5) согласно Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ принцип всеобщего избирательного права означает что...
    - 1) каждый человек по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного представительства, на выборные должности;
    - 2) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного представительства, на выборные должности;
    - 3) каждое вменяемое лицо по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного представительства, на выборные должности.

## 7 Статус президента в зарубежных странах СНГ

- 7.1 Институт главы государства в зарубежных странах СНГ.
- 7.2 Порядок избрания президента в зарубежных странах СНГ.
- 7.3 Компетенция главы государства.
- 7.4 Порядок прекращения полномочий президента в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) **Джангирян, Ж.Д.** Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения как главы государства / Ж.Д.Джангирян // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 2. – С. 39;
- 2) **Окуньков, Л.** Конституционное развитие института президента в государствах — участниках СНГ / Л.Окуньков // Журнал российского права. - 1997. - № 10. – ISSN 1605-6590;
- 3) **Шмавонян, Г.А.** Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении / Г.А.Шмавонян // Государство и право. – 2000. - №1. – С.87. – ISSN 0132-0769;

1 вопрос

Во всех современных государствах имеется институт главы государства. Им является должностное лицо или государственный орган, который занимает, как правило, высшее место в иерархии институтов власти.

Обычно главой государства выступает либо выборный президент (в республиках) либо наследственный монарх. В странах СНГ в 1990 – 1991 годах введен институт президентства.

Президент республики — это глава государства, высшее должностное лицо, символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Реальное место и роль главы государства в осуществлении государственной власти зависит от формы правления и сложившегося политического режима в стране. Глава государства может стоять вне ветвей государственной власти, может быть включен в исполнительную власть и стоять во главе ее. В Армении, Республике Беларусь, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Украине и России президент является главой государства. В тех странах, где глава государства стоит во главе исполнительной власти или ее олицетворяет, он формирует политический курс страны и ему принадлежит реальное руководство государственными делами. Так, исполнительная власть принадлежит президентам в Азербайджане, Грузии, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.

В Армении, России и многих других постсоветских государствах институт Президента по своей роли и предназначению в системе

государственной власти может быть охарактеризован как самостоятельная от других президентская ветвь власти. Однако чтобы не допустить превращения президентской власти в подобие монархической, надлежит четко разграничивать полномочия Президента и полномочия других органов государственной власти. Конструкция власти должна строиться по принципу «сильный президент — сильный парламент».

Существование наряду с другими ветвями государственной власти самостоятельной президентской ветви власти признается многими государствоведами.<sup>1</sup>

Армянский исследователь А. Ш. Арутюнян, применяя данную концепцию для характеристики системы разделения властей в современной Армении, пишет: «В странах, где президент не входит в систему исполнительной власти, следует различать и президентскую власть, или, как ее называет В.Е. Чиркин, — арбитражную власть, которая обеспечивает, как это говорится, например в конституционных текстах Франции, Румынии, Армении, нормальное функционирование публичных властей. В таких странах президентскую власть юридически нельзя отождествлять с исполнительной властью. Но одновременно значимость этой власти требует признания новой ветви власти «президентской». С этой точки зрения, например, для Армении можно различать следующие ветви власти: президентскую, законодательную, исполнительную и избирательную».<sup>2</sup> По мнению Ж.Д. Джангирияна, действующая Конституция Республики Армения и практика последних лет позволяют говорить о становлении самостоятельной президентской ветви власти. От эффективного использования полномочий Президента зависит устойчивая работа всего государственного механизма, включение четвертой ветви в классическую триаду (законодательная, исполнительная, судебная ветви власти) отражает фактическое место президента в государственном механизме.<sup>3</sup>

Статус Президента в странах СНГ определяется конституциями: глава 3 раздела IV Конституции Беларуси — «Президент Республики Беларусь»; раздел III Конституции Казахстана — «Президент»; глава 3 Конституции Кыргызстана — «Президент», которая состоит из двух разделов: «Избрание Президента» (раздел 1) и «Полномочия Президента» (раздел 2); глава 5 Конституции Молдовы — «Президент Республики Молдова»; глава 3 раздела 3 Конституции Туркменистана — «Президент Туркменистана и др. Кроме конституций в странах СНГ имеются специальные акты, регламентирующие порядок избрания и процедурные стороны деятельности Президента.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет страну во внутригосударственных и международных отношениях.

---

<sup>1</sup> Подробнее см. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М: 1997. — С. 156.

Окуньков, Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика /Л.А.Окуньков. — М: 1996. — С. 1-21, 77-85.

<sup>2</sup> Арутюнян, А.Ш. Институт Президента Республики Армения / А.Ш.Арутюнян. — Ереван: 1996. — С. 23.

<sup>3</sup> Джангириян, Ж.Д. Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения как главы государства / Ж.Д.Джангириян // Конституционное и муниципальное право. — 2004. - № 2. — С. 42.



Президенты стран Содружества по должности являются членами Совета глав государств СНГ; Президенты России и Беларуси — членами Высшего Совета Союза Беларуси и России; Президенты Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России — членами Межгосударственного Совета этих стран.

Президент воплощает единство народа и государственной власти, обеспечивает преемственность государственности. Он гарант конституции, прав и свобод человека и гражданина, независимости и территориальной целостности государства, соблюдения международных соглашений и договоров. Президент выступает также гарантом независимости судебной власти.

Президент в странах Содружества в соответствии с конституцией обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и их ответственность перед народом.

Однако не всегда правовое положение президента государства, получившее свое закрепление в конституции, находит свою реализацию на практике. Так в Конституции Республики Туркменистан закреплена выборность и сменяемость Президента Туркменистана (ст. 55, 56 Конституции Туркменистана). Но с 1990 года (введение поста Президента в Туркменистане) до сегодняшнего дня этот пост занимает Сапармурат Ниязов.

Во второй половине 1993 года Демократическая партия Туркменистана (бывшая Коммунистическая партия Туркмении) предложила продлить полномочия Сапармурата Ниязова на второй 5-летний срок без проведения перевыборов в 1997 году. В январе 1994 года на всенародном референдуме подавляющее большинство избирателей поддержало эту идею. В декабре 1999 года Народный совет Туркменистана принял решение о пожизненном президентстве С. Ниязова. В августе 2002 года Народный Совет вновь принял решение о необходимости сделать президентский срок Ниязова пожизненным, однако Туркменбаши официально заявил, что выборы лидера страны все же состоятся после 2008 года.

Имя Туркменбаши (глава туркмен) присвоено Сапармурату Ниязову официально, постановлением Меджлиса (Парламента). Его именем названы город Туркменбаши (бывший Красноводск), значительное количество улиц, заводов, колхозов, школ. Одновременно с днем рождения Туркменбаши в Туркменистане отмечается День национального флага. В августе 2002 года Туркменбаши принял решение о переименовании месяцев года и дней недели. С этого момента, например, январь в Туркмении будет называться "туркменбаши".

## 2 вопрос

Главы государств, входящих в СНГ, избираются на всенародных выборах. Исключение составляет Украина, где в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию Украины 8 декабря 2004 года Президент Украины избирается Верховной Радой (не менее 2/3 голосов депутатов парламента).

Законодательство стран СНГ предъявляет высокие требования к кандидату на пост президента.

Во-первых, это должен быть гражданин республики (в Беларуси, Грузии, Казахстане — гражданин по рождению, а не натурализованный). В Туркменистане Президентом может быть избран на основании ст. 55 Конституции гражданин Республики только из числа туркмен; в Абхазии — только лицо абхазской национальности.

Во-вторых, для избрания президентом устанавливается минимальный возраст: 35 лет в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане, Узбекистане, Украине; 40 лет – в Казахстане, Туркменистане. Максимальный возраст либо не определен (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан, Украина), либо достигает 65 лет (Абхазия, Кыргызстан, Таджикистан).

В-третьих, кандидат в президенты должен обладать активным и пассивным избирательным правом, т.е. быть свободным и дееспособным гражданином республики.

В-четвертых, кандидат в президенты должен владеть государственным языком (Кыргызстан, Украина, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан).

В-пятых, устанавливается ценз оседлости. Кандидат в президенты должен постоянно проживать на территории республики к моменту избрания президентом от 10 (Азербайджан, Армения, Беларусь, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина) до 15 (Казахстан, Грузия, Кыргызстан) лет.

В-шестых, иметь высшее образование (Азербайджан).

В-седьмых, кандидат в президенты не должен иметь судимости за тяжкие преступления и обязательств перед другими государствами (Азербайджан).

Предусматривается несовместимость для занятия поста президента и других должностей. Президент не может быть одновременно депутатом парламента или другого представительного органа государственной власти, судьей, занимать иные оплачиваемые должности, заниматься предпринимательской деятельностью. Он не вправе получать денежное вознаграждение кроме своего должностного оклада, за исключением гонораров за произведения науки, литературы и искусства.

В ряде стран Содружества законодательство требует, чтобы президент на время выполнения своих полномочий приостановил членство в политических партиях (Казахстан, Кыргызстан).

Одно и то же лицо не может быть избрано президентом более чем на два срока подряд. Однако на референдуме 18 октября 2004 года в Беларуси такое ограничение было отменено.

8. Законодательство о выборах президента подробно регламентирует все стадии выборов — от выдвижения кандидата в президенты до голосования и подведения итогов выборов. Их характеристика давалась в лекции «Избирательное право стран СНГ».

Закон устанавливает круг субъектов выдвижения кандидатов на пост президента. Это:

- граждане, их инициативные группы (Грузия, Беларусь);
- общественные объединения, избирательные блоки;
- самовыдвижение (Казахстан).

Выдвижение кандидатуры президента должно быть поддержано общественностью. Так, в Беларуси кандидатура на пост президента может быть предложена гражданами Республики при наличии не менее 100 тысяч, а в Грузии и Кыргызстане — 50 тысяч подписей избирателей. В случае, если с инициативой выдвижения в президенты выступают граждане, образуется инициативная группа по выдвижению кандидата в президенты. В Беларуси в состав этой группы входят не менее 30 человек из числа лиц, имеющих право участвовать в выборах. Список членов инициативной группы с указанием ее руководителя подается в Центральную избирательную комиссию не позднее чем за 65 дней до выборов лицом, выдвигаемым кандидатом в президенты. Состав инициативной группы регистрируется в 5-дневный срок. Сбор подписей избирателей осуществляется только членами инициативной группы.

Кандидат в Президенты Казахстана, независимо от того, кем он выдвинут, должен быть поддержан 1% от общего числа граждан, обладающих избирательным правом.

Поддержка кандидата в президенты определяется путем сбора подписей инициативными группами, образуемыми в соответствии с положениями действующего республиканского законодательства, и оформляется подписными листами, выданными Центральной и территориальной избирательными комиссиями не позднее чем в 5-дневный срок с момента выдвижения кандидата в президенты на основании документов о его выдвижении. Подписные листы по сбору подписей в поддержку кандидата в президенты сдаются в Центральную избирательную комиссию, которая проверяет их подлинность.

Лица, собирающие подписи, несут установленную законом ответственность за подлинность подписей и данных об избирателях.

Кандидату в президенты разрешается иметь доверенных лиц (в Беларуси, Казахстане — 20), которые помогают ему в проведении избирательной кампании. Они ведут агитацию за избрание кандидата Президентом, представляют его интересы во взаимоотношениях с государственными и общественными органами, избирателями, а также в избирательных комиссиях. Кандидат в президенты определяет доверенных ему лиц по своему усмотрению и сообщает о них для регистрации в Центральную избирательную комиссию. Он имеет право в любое время до выборов заменить своих доверенных лиц.

Число кандидатов в президенты не ограничено. Все кандидаты со времени их регистрации в Центральной избирательной комиссии участвуют в избирательной кампании на равных основаниях, включая право на использование средств массовой информации на территории республики. Всем зарегистрированным кандидатам в президенты предоставляются равные возможности материально-технического и финансового обеспечения избирательной кампании.

В Азербайджане и Кыргызстане результаты выборов Президента должны быть подтверждены Конституционным Судом Республики не позднее семи дней после их окончания.

Моментом вступления президента в должность является принесение присяги. Эта процедура происходит в торжественной обстановке, на расширенном заседании парламента: в Кыргызстане — на заседании обеих палат Жогорку Кенеша в течение 30 дней после оглашения Председателем Конституционного Суда Республики результатов голосования; в Беларуси — в присутствии депутатов Палаты представителей и сенаторов, судей Верховного и Конституционного Судов Республики не позднее двух месяцев со дня избрания президента; в Азербайджане — на заседании Милли Меджлиса в присутствии судей Конституционного Суда в течение трех дней со дня сообщения об итогах выборов Президента; в Казахстане — на заседании Парламента, в присутствии членов Конституционного Совета, судей Верховного Суда, а также всех бывших президентов Республики. Президент Казахстана присягает на Конституции.

С момента принесения присяги вновь избранным президентом полномочия его предшественника прекращаются.

Срок полномочий президента в Молдове составляет 4 года, в Казахстане – 7 лет, в остальных зарубежных странах СНГ – 5 лет.

Избрание президента непосредственно гражданами повышает авторитет института президента в системе других органов государственной власти, так как всенародно избранный Президент опирается на результаты народного волеизъявления

### 3 вопрос

Президент в зарубежных странах СНГ в соответствии с конституциями этих государств обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

Компетенцию президента можно условно разграничить по следующим сферам.

- 1 В сфере организации и деятельности законодательной власти президент
  - назначает выборы парламента (п. 1 ст. 109 Конституции Азербайджана, ч. 3 ст. 55 Конституции Армении);
  - распускает парламент государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Армении,
  - обладает правом законодательной инициативы (ст. 96 Конституции Азербайджана);
  - подписывает и обнародует законы (п. 19 ст. 109 Конституции Азербайджана, ст. 73 Конституции Грузии);
  - обращается к представительному органу государственной власти и к народу с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики (ч. 5 ст. 73 Конституции Грузии; ст. 44 Конституции Республики Казахстан);

- назначает референдум (п. 18 ст. 109 Конституции Азербайджана, ст. 84 Конституции Республики Беларусь).

2 В сфере органов исполнительной власти президент

- назначает с согласия парламента председателя правительства (п. 4 ст. 109 Конституции Азербайджан, ст. 44 Конституции Республики Казахстан);

- принимает решение об отставке правительства (п. 6 ст. 109 Конституции Азербайджана);

- назначает на должность и освобождает от должности заместителей председателя правительства и федеральных министров (ч. 1 ст. 73 Конституции Грузии; ст. 44 Конституции Республики Казахстан);

- формирует органы безопасности и руководит ими (п. 27 ст. 109 Конституции Азербайджана);

- формирует администрацию президента (ст. 84 Конституции Республики Беларусь; ст. 44 Конституции Республики Казахстан);

- назначает и освобождает полномочных представителей президента (п. 14 ст. 109 Конституции Азербайджана);

- назначает и освобождает высшее командование вооруженных сил (п. 12 ст. 109 Конституции Азербайджана; ч. 4 ст. 73 Конституции Грузии);

- назначает и отзывает после соответствующих консультаций дипломатических представителей республики в иностранных государствах и международных организациях (ч. 3 ст. 46 Конституции Кыргызстана).

3 В сфере судебной власти и прокуратуры президенты стран-участников СНГ

- представляют парламентам кандидатур для назначения на должность судей некоторых видов судов (п. 9 ст. 109 Конституции Азербайджана);

- назначает на должность судей (п. 9 ст. 109 Конституции Азербайджана, ст. 84 Конституции Республики Беларусь);

- вносит предложения о назначении на должность и освобождении от должности или назначает на должность и освобождает от должности генерального прокурора (п. 9 ст. 109 Конституции Азербайджана).

4 В сфере обороны президенты

- являются Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами соответствующего государства;

- утверждает или вносит на утверждение парламента военную доктрину республики (п. 11 ст. 109 Конституции Азербайджана);

- вводит на территории государства или его частей военное или чрезвычайное положение в случае агрессии против страны (п. 29 ст. 109 Конституции Азербайджана);

5 Президент государства решает некоторые вопросы конкретной личности:

- решает вопросы гражданства (п. 20 ст. 109 Конституции Азербайджана, ст. 55 Конституции Армении);

- предоставляет политическое убежище (п. 21 ст. 109 Конституции Азербайджана, ст. 84 Конституции Республики Беларусь);

- награждает государственными наградами, присваивает почетные и высшие воинские, специальные звания (п. 23, 24 ст. 109 Конституции Азербайджана, ч. 4 ст. 46 Конституции Кыргызстана).

Во исполнение своих полномочий президент издает подзаконные нормативно-правовые акты, обязательные к исполнению.

Для более полного определения полномочий президентов зарубежных стран СНГ целесообразно проанализировать соответствующие главы конституций этих стран.

#### 4 вопрос

Полномочия президента прекращаются обычно по истечении срока. Однако конституции зарубежных стран Содружества предусматривают ряд случаев досрочного прекращения президентом своих полномочий: отставка, смерть, неспособность исполнения президентом своих полномочий, отрешение от должности.

Отставка – добровольный уход с поста президента. Президент может подать в отставку в любое время. В Азербайджане заявление Президента об отставке представляется в Конституционный Суд Азербайджанской Республики, который, удостоверившись, что Президент Азербайджана лично подал заявление об отставке, принимает решение о принятии отставки (ч. 2 ст. 104 Конституции Азербайджана). Отставка Президента Республики Армения принимается большинством голосов от общего числа депутатов Национального Собрания (ст. 58 Конституции Республики Армения), Президента Республики Беларусь – Палатой представителей (ст. 87 Конституции Республики Беларусь), а Конституции Казахстана, Узбекистана и Туркменистана не содержат подобного основания прекращения полномочий президента.

Неспособность исполнять полномочия президента по состоянию здоровья в государствах-участниках СНГ должна быть подтверждена заключением государственной медицинской комиссии, на основании которого национальный парламент квалифицированным большинством голосов принимает решение о досрочном освобождении президента от должности (ст. 88 Конституции Республики Беларусь, ч. 1 ст. 47 Конституции Республики Казахстан, ч. 2 ст. 50 Конституции Республики Кыргызстан, ст. 60 Конституции Республики Туркменистан, ст. 96 Конституции Республики Узбекистан). Конституцией Азербайджана предусмотрено, что при представлении сообщения о полной утрате Президентом Азербайджанской Республики по состоянию здоровья способности исполнять свои полномочия Милли Меджлис Азербайджанской Республики обращается в Конституционный Суд Азербайджанской Республики для выяснения этого факта. Конституционный Суд Азербайджанской Республики принимает решение по этому вопросу большинством в 6 голосов. Если Конституционный Суд Азербайджанской Республики не подтвердит этот факт, то вопрос считается исчерпанным (ч. 3 ст. 104).

Процедура отрешения главы государства от должности, или импичмент, получила закрепление в конституциях государств СНГ (за исключением Узбекистана).

В конституциях зарубежных стран Содружества дается исчерпывающий перечень оснований импичмента. Основаниями отрешения главы государства от должности могут быть государственная измена, тяжкие преступления, грубые нарушения конституции, нарушение присяги.

В процедуре импичмента нужно учитывать три важных момента:

- 1) кто может инициировать импичмент, то есть возбудить рассмотрение вопроса о недоверии президенту в парламенте,
- 2) кто решает вопрос об отрешении главы государства от должности,
- 3) на кого возлагается временное исполнение обязанностей президента.

Рассмотрим процедуры отрешения главы государства от должности закрепленных в конституциях некоторых стран СНГ.

Согласно Конституции Украины (ст. 111) Президент может быть смещен с поста Верховной Радой в порядке импичмента в случае совершения им государственной измены или иного преступления. Вопрос об импичменте Президенту инициируется большинством от конституционного состава Верховной Рады. Для проведения расследования Верховная Рада создает временную следственную комиссию, в состав которой включается специальный прокурор и специальные следователи. Выводы и предложения данной комиссии рассматриваются на заседании Верховной Рады. При наличии оснований Верховная Рада не менее чем двумя третями от ее конституционного состава принимает решение об обвинении Президента. Решение же о смещении Президента в порядке импичмента принимается Верховной Радой не менее чем тремя четвертями от ее конституционного состава после проверки дела Конституционным Судом и получения его заключения в отношении соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об импичменте и получения заключения Верховного Суда о том, что деяния, в которых обвиняется Президент, содержат признаки государственной измены или иного преступления.

В Молдове (ст. 92) Президент может быть отстранен от должности двумя третями голосов депутатов Парламента в случае совершения тяжкого деяния и нарушения тем самым положений Конституции. Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента. Он может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям. В случае утверждения предложения об отстранении от должности, не более чем в 30- дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента.

В Азербайджане (ст. 120) Президент может быть отстранен от должности постановлением Милли Меджлиса, принятым по представлению Конституционного Суда большинством в 95 голосов. Если в течении одной недели Конституционный Суд не выскажется за подписание этого постановления, оно не вступает в силу. Постановление об отстранении Президента от должности должно быть принято в течении двух месяцев со дня

обращения Конституционного Суда в Милли Меджлис. Если в течении этого срока указанное постановление не будет принято парламентом, обвинение, выдвинутое против Президента, считается отвергнутым.

По Конституции Таджикистана (ст. 72), в случае нарушения присяги или совершения Президентом преступления с учетом заключения Конституционного Суда и специальной комиссии Маджлиси Оли большинством не менее чем две трети народных депутатов освобождает Президента от занимаемой должности. Вопрос об обвинении Президента в нарушении присяги или совершении преступления вносится не менее чем двумя третями народных депутатов парламента, то есть квалифицированным большинством голосов. В этом случае председательствует на заседании сессии Маджлиси Оли Председатель Верховного Суда. Народные депутаты принимают присягу, что при рассмотрении этого вопроса будут действовать по совести, закону и справедливости. После освобождения Президента от занимаемой должности следствие по его делу продолжается предьявляется обвинение, дело передается в суд.

Анализируя положения, регулирующие порядок импичмента, закрепленные в конституциях государств, входящих в Содружество Независимых Государств можно отметить следующее.

В странах СНГ, имеющих двухпалатный парламент, к числу которых относится Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Кыргызстан, Республика Казахстан право возбуждения вопроса об импичменте конституции предоставляют нижней палате парламента.

В таких же странах как Украина, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан, Таджикистан, имеющих однопалатный парламент, вопрос об отрешении главы государства, согласно конституциям этих государств, находится в компетенции всего парламента. Что же касается Республики Туркменистан, то здесь дело обстоит по иному. Право выражения недоверия и вынесения вопроса о смещении Президента с занимаемого им поста принадлежит Халк маслахаты. Решение о недоверии Президенту принимается также этим органом. Халк маслахаты, согласно Конституции Республики Туркменистан, является высшим представительным органом народной власти, к числу которых относится сам Президент Республики, а также депутаты Меджлиса - законодательного органа Республики Туркменистан, который и выполняет функции парламентам республики.

Что же касается непосредственно права принятия решения об отрешении главы государства от должности, то оно является прерогативой верхней палаты парламента в странах Содружества - России, Беларуси, Кыргызстане, Казахстане. В остальных государствах Содружества, кроме Республики Молдова (там после утверждения предложения об отстранении президента от должности, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу отрешения, а затем обвинительный приговор выносит Высшая судебная палата), существующие там однопалатные законодательные органы иницируют и решают вопрос об отрешении президента от должности в одном лице.



Конституциями государств СНГ предусмотрено, что в случае отрешения главы государства от должности, временное исполнение обязанностей президента, до избрания нового главы государства, переходят: премьер-министру в Кыргызстане, в Республике Беларусь, в Украине, в России; к Председателю верхней палаты парламента (Сенат) в Республике Казахстан; к Председателю Парламента в Грузии, в Молдове, Азербайджане Армении; к Председателю Меджлиса в Таджикистане в Туркменистане; к одному из депутатов Олий Мажилиса (парламента) Узбекистана.

Почти во всех конституциях стран Содружества содержится положение о том, что вопрос об отрешении главы государства от должности не может быть возбужден в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента

Учитывая исторические традиции необходимо отметить, что в государствах Содружества, которые расположены в Средней Азии, импичмент в общем невозможен в силу национальной обусловленности. Здесь всегда отношение к своим правителям носило характер почитания и восхваления, а демократия и свободомыслие в западно-европейском понимании этих слов не были для них характерны. Принимая это во внимание можно с уверенностью говорить о невозможности применения импичмента в отношении президента. Тем более, как было уже отмечено, Конституция Республики Узбекистан не предусматривает отрешение главы государства от должности. Наличие формального закрепления положения об отрешении президента от должности в Конституции Туркменистана не дает оснований для применения его на практике, принимая во внимание провозглашенный статус Туркменбаши.

Контрольные вопросы:

- 1) раскройте специфику конституционного статуса президента в различных зарубежных странах СНГ;
- 2) выделите особенности порядка избрания главы государства в Украине и Белоруссии;
- 3) каковы функции президента в зарубежных государствах Содружества?
- 4) охарактеризуйте правовой статус Президента Республики Туркменистан;
- 5) проведите сравнительный анализ оснований и порядка досрочного прекращения полномочий президента в странах СНГ.

Тестовые задания:

- 1) во всех странах Содружества президент республики - ...
  - 1) глава законодательной власти;
  - 2) глава исполнительной власти;
  - 3) глава государства;

- 2) согласно Конституции Туркменистана Президент Туркменистана избирается на срок...
  - 1) на четыре года;
  - 2) на пять лет;
  - 3) пожизненно;
  - 4) нет верного ответа.
  
- 3) в каком государстве Содружества отсутствует ограничение по количеству сроков избрания для президента республики?
  - 1) в Беларуси;
  - 2) в Украине;
  - 3) в Туркменистане;
  - 4) в Молдове.
  
- 4) досрочное прекращение полномочий главы государства в странах – участницах СНГ не предусматривается ...
  - 1) в случае добровольной отставки;
  - 2) при невозможности осуществления полномочий президента по состоянию здоровья;
  - 3) при отстранении президента от должности в случаях, предусмотренных законом;
  - 4) при совершении преступления небольшой и средней тяжести.
  
- 5) конституция какой из стран СНГ не предусматривает возможность отрешения президента от должности?
  - 1) Конституция Республики Узбекистан;
  - 2) Конституция Республики Туркменистан;
  - 3) Конституция Республики Украина;
  - 4) Конституция Республики Беларусь.

## 8. Парламент в зарубежных странах СНГ

8.1 Правовой статус высших органов законодательной власти в государствах СНГ.

8.2 Компетенция парламентов государств Содружества.

8.3 Законодательный процесс в зарубежных странах СНГ.

8.4 Статус депутата представительного органа государственной власти в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) **Арабаев, А.А.** Конституционные новеллы в законодательном процессе Кыргызской Республики / А.А.Арабаев // Государство и право. - 2005. - № 8. – С. 57. - ISSN 0132-0769;
- 2) **Джангирян, Ж.Д.** Национальное Собрание (парламент) Республики Армения в системе органов государственной власти /

- Ж.Д.Джангирян // Государство и право. – 2004. - № 7.- С. 96. – ISSN 0132-0769;
- 3) **Окушева, Р.Т.** Президент и законодательный процесс в Республике Казахстан / Р.Т.Окушева // Журнал российского права. - 1998. - №3. - С.97. – ISSN 1605-6590;
  - 4) **Окушева, Р.Т.** Особенности современного законодательного процесса в Республике Казахстан / Р.Т.Окушева // Журнал российского права. – 1999. - № 2. – С. 114. – ISSN 1605-6590;
  - 5) **Окушева, Р.Т.** Проблема соотношения законов в Республике Казахстан / Р.Т.Окушева // Государство и право. – 1999. - № 2.- С. 89-96. – ISSN 0132-0769;
  - 6) **Окушева, Р.Т.** Теория и практика классификации нормативных правовых актов в Республике Казахстан (Некоторые вопросы) / Р.Т.Окушева // Государство и право. – 1999. - № 8. – С.89. – ISSN 0132-0769;
  - 7) **Окушева, Р.Т.** Законы и нормативные акты в Республике Казахстан: проблемы предмета регулирования / Р.Т.Окушева // Журнал российского права. – 2000. - № 1. – С. 149. – ISSN 1605-6590;
  - 8) **Опрышко, В.Ф.** Конституционный статус Верховной Рады Украины / В.Ф.Опрышко // Журнал российского права. – 1998. - № 4-5. С. 211. – ISSN 1605-6590.

1 вопрос

Высшим органом законодательной власти в странах Содружества является парламент. В разных странах парламенты называются по-разному: в Азербайджане — Милли Меджлис; Армении — Национальное Собрание; Беларуси — Парламент — Национальное Собрание; Грузии, Казахстане, Молдове — Парламент; Кыргызстане — Жогорку Кенеш; Таджикистане — Маджлиси Оли; Узбекистане — Олий Мажлис; Украине — Верховная Рада. В Туркменистане имеются два высших органа государственной власти: Халк Маслахаты (Народное Собрание) и Меджлис (парламент).

Правовой статус высшего законодательного органа государственной власти, его внутренняя структура и организационные вопросы деятельности, компетенция определяются конституцией и специальными нормативными актами — регламентами. Это, в частности, глава 4 раздела IV Конституции Беларуси — «Парламент — Национальное Собрание Республики Беларусь»; раздел IV Конституции Казахстана — «Парламент»; глава IV Конституции Кыргызстана — «Жогорку Кенеш»; глава IV Конституции Молдовы — «Парламент»; глава 4 Конституции Туркменистана — «Меджлис Туркменистана»; глава 18 Конституции Узбекистана — «Олий Мажлис Республики Узбекистан»; глава 6 раздела III Конституции Азербайджана — «Законодательная власть» и др.

К специальным актам можно отнести Закон Туркменистана «О статусе Халк Маслахаты» от 14 декабря 1992 г.; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, «О Парламенте

Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г.; «О статусе члена Парламента Грузии и др.

Роль парламента в зарубежных саранах Содружества предопределена формой правления. В парламентских республиках высшую ступень в иерархии органов государства занимает парламент, в президентских - президент.

Парламенты зарубежных стран Содружества формируются демократическим путем. Они избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. В некоторых странах в процессе формирования парламента все чаще используется сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной системы (Азербайджан, Грузия).

Многие из стран Содружества столкнулись с проблемой, сколько палат – две или одну – должны иметь их законодательные органы. При этом на начальном этапе проведения реформ в некоторых странах СНГ отдавалось предпочтение однопалатному законодательному органу, но впоследствии мнения по этому вопросу в ряде государств кардинально поменялись. Так, например, в Казахстане, согласно Конституции 1993 года законодательный орган был однопалатным, а после проведения конституционной реформы 1995 года было принято решение, что законодательный орган Казахстана будет двухпалатным. Мотивом создания двухпалатного Парламента в Казахстане было то, что это позволяло повысить качество принимаемых законов. Сейчас парламенты Республики Беларусь, Грузии, Казахстана – двухпалатные.

Численный состав парламента в странах Содружества различен. Так, в Верховной Раде Украины — 450 депутатов, в Парламенте Грузии — 235, Милли Меджлисе Азербайджана — 125, Жогорку Кенеше Кыргызстана — 105, Парламенте Молдовы — 101, Меджлисе Туркменистана — 50. Сроки полномочий парламентов различны. Так, Парламенты Грузии, Казахстана, Молдовы, избираются на четыре года; Жогорку Кенеш Кыргызстана, Национальное Собрание Беларуси, Милли Меджлис Азербайджана, Верховная Рада Украины — на пять лет.

Парламент Беларуси — Национальное Собрание — состоит из двух палат: Палаты представителей и Сената.

Палата представителей избирается численностью в 110 депутатов на основе всеобщего, равного, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Она олицетворяет идею народного суверенитета. Сенат — верхняя палата Парламента — выражает интересы административно-территориальных образований. В Сенат входят по девять сенаторов от каждой области и города Минска. Из этих девяти по шесть сенаторов от каждой области и города Минска избираются на основе косвенных выборов тайным голосованием на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска. Одна треть сенаторов назначается Президентом Республики Беларусь. Экс-президенты являются сенаторами пожизненно, если они не откажутся от этого права.

Депутатом Палаты представителей Национального Собрания Беларуси может быть избран гражданин Республики, достигший 21 года; сенатором — 30 лет и проживающий на территории соответствующей области, города

Минска не менее пяти лет. Депутаты Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь осуществляют свои полномочия на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом обеих палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть одновременно депутатом местного Совета; сенатор — членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, сенатора с занятием должности Президента либо судьи.

В Парламенте Казахстана две палаты: Сенат и Мажилис. Обе действуют на постоянной основе. Мажилис состоит из 77 депутатов. 67 депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учетом административно-территориального деления Республики и примерно с равной численностью избирателей. Десять депутатов Мажилиса избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа.

Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Формирование Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права. Депутаты Сената избираются на совместном заседании депутатов всех представительных органов государственной власти соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики. Семь депутатов Сената назначаются Президентом Республики на срок полномочий Сената. Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет, депутатов Мажилиса – пять лет. Вводится периодическая ротация 50% Сената — половина депутатов Сената переизбирается каждые три года (ст. 51 Конституции Казахстана).

Во всех зарубежных странах Содружества, где принята двухпалатная структура парламента, палаты заседают раздельно. Совместные заседания палат проводятся:

- 1) для заслушивания ежегодных посланий и заявлений президента республики;
- 2) при принесении присяги президентом и судьями конституционного суда республики;
- 3) для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств;
- 4) в иных случаях, предусмотренных регламентами палат парламента.

Круг вопросов, рассматриваемых на совместных заседаниях палат парламента, существенно расширен в Казахстане. Парламент Казахстана на совместном заседании палат:

- 1) по предложению Президента вносит изменения и дополнения в Конституцию, принимает конституционные законы, вносит в них изменения и дополнения;
- 2) утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения; заслушивает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

3) проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента, в месячный срок со дня направления возражения. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Парламент большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердит ранее принятое решение, Президент в течение семи дней подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом;

4) двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года;

5) дает согласие на назначение Президентом Премьер-министра, Председателя Национального банка Республики;

6) заслушивает доклад Премьер-министра о Программе Правительства, одобряет или отклоняет ее. Повторное отклонение Программы может быть осуществлено большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат и означает выражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение Программы Правительства;

7) большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Парламента либо в случаях, установленных Конституцией, выражает вотум недоверия Правительству;

8) решает вопросы войны и мира;

9) принимает по предложению Президента решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

10) проявляет инициативу о назначении республиканского референдума;

11) заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии законности в Республике;

12) образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;

13) осуществляет иные полномочия, возложенные на парламент Конституцией (ст. 53 Конституции Казахстана).

Внутренние руководящие органы организуют работу парламента и его палат в межсессионный период, руководят их деятельностью.

Внутренними коллегиальными органами являются Президиум Меджлиса Туркменистана, Бюро Парламента Грузии. В состав внутреннего коллегиального руководящего органа входят, как правило, Председатель парламента (спикер), его заместитель (заместители), председатели парламентских комитетов (комиссий) и руководители депутатских фракций.

Председатели палат парламента:

1) созывают очередные и внеочередные заседания палат, председательствуют на них;

2) осуществляют общее руководство подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение палат;

3) представляют палатам кандидатуры к избранию на должность заместителей председателей палат;

4) обеспечивают соблюдение регламента в деятельности палат;

5) руководят деятельностью координационных органов палат;

6) подписывают акты, издаваемые палатами.

По вопросам своей компетенции председатели палат издают распоряжения.

Внутренними структурными подразделениями парламента являются депутатские комитеты (комиссии), в компетенцию которых входит ведение законопроектных работ, разработка и предварительное рассмотрение законопроектов, подготовка по ним заключения.

Элементом внутренней структуры парламента являются депутатские объединения — депутатские фракции и депутатские группы. Депутатские фракции образуются по принципу партийной принадлежности. Они формируются на основе избирательных объединений, прошедших на выборах в парламент. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Порядок создания и деятельность фракций и депутатских групп определяется Регламентом парламента и специальными актами, например Законом Республики Грузия «О парламентской фракции» от 2 июня 1994 г.

Заседания парламента в странах СНГ, как правило, являются открытыми. Закрытые заседания возможны в случаях, предусмотренных регламентами.

Закрытое заседание может быть созвано по постановлению парламента на основании предложения президента, премьер-министра, парламентских комитетов (комиссий), депутатского объединения, группы депутатов или депутата. На закрытом заседании парламента, кроме депутатов, имеют право присутствовать президент республики, уполномоченный им представитель, премьер-министр, член правительства, судьи конституционного суда, генеральный прокурор, председатель контрольной палаты, а также лица, приглашенные председателем парламента.

На открытом заседании парламента могут также присутствовать руководители структурных подразделений аппарата парламента, советники и помощники председателя парламента и его заместителей, эксперты парламентских комитетов (комиссий), аккредитованные в парламенте.

Своеобразная система органов законодательной власти учреждена в Туркменистане. Здесь фактически имеются два высших органа государственной власти: Халк Маслахаты (Народное Собрание) и парламент — Меджлис Туркменистана.

В состав Халк Маслахаты входят:

1) народные депутаты (халк векиллери), избираемые по одному от каждого этрапа (поселка, являющегося административным центром);

2) представители всех ветвей власти: Президент Республики, депутаты Меджлиса, члены Кабинета Министров, Председатель Верховного Суда,

Председатель Высшего Хозяйственного Суда, Генеральный прокурор, главы административно-территориальных образований среднего и низового звеньев, главы администрации велаятов, арчыны, мэры шахеров (муниципальных советов), а также этрапов. Работой Халк Маслахаты руководит Президент Туркменистана, либо избираемый Народным Собранием любой из его членов.

К компетенции Халк Маслахаты относятся: рассмотрение и решение вопросов о целесообразности внесения поправок и дополнений в Конституцию или принятие новой Конституции; заслушивание отчетов Президента Туркменистана о работе; решение вопроса о проведении всенародных референдумов; выработка рекомендаций по основным направлениям социально-экономического и общественно-политического развития страны.

Халк Маслахаты решает вопрос об изменении Государственной границы и административно-территориального деления Республики; ратифицирует и денонсирует договоры о межгосударственных союзах и иных международно-правовых образованиях; объявляет войну и мир; решает другие вопросы, отнесенные к ведению Халк Маслахаты Конституцией и законами Туркменистана.

Халк Маслахаты созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в год по инициативе Президента, Меджлиса и 1/3 членов Халк Маслахаты. Кворум заседаний — 2/3 общего числа членов.

Порядок работы Халк Маслахаты и повестка дня обсуждаются и

Акты Халк Маслахаты по отдельным вопросам имеют рекомендательный характер, например, о целесообразности изменения Конституции или принятии новой.

Решения Халк Маслахаты реализуются Президентом, Меджлисом, и другими государственными органами в соответствии с их полномочиями, установленными Конституцией и законами.

Вторым органом законодательной власти Туркменистана является Меджлис (парламент), который состоит из 50 депутатов, избираемых по территориальным округам, с примерно равным числом избирателей, сроком на 5 лет. К его ведению относятся традиционные парламентские полномочия. Меджлис также награждает государственными наградами Президента, присваивает ему почетные и воинские звания, отличия. Согласно Конституции Туркменистана Меджлис может передавать свое право на издание законов по отдельным вопросам Президенту Республики с обязательным последующим утверждением их Меджлисом. Однако Меджлисом не могут быть переданы законодательные функции по вопросам принятия и изменения Конституции; уголовного и административного законодательства; судопроизводства.

Возможно досрочное прекращение полномочий парламентов в зарубежных странах СНГ. Так, например, в результате конституционной реформы 2003 года в Грузии Президент Грузии получил право роспуска Парламента, если Парламент не может утвердить Правительство, а в случае выражения Парламентом недоверия Правительству Президент может либо отправить в отставку Правительство, либо распустить Парламент.

Законодательство зарубежных стран СНГ предусматривает возможность самороспуска парламента (ст. 63 Конституции Таджикистана), однако



решение о самороспуске не может быть принято в период военного или чрезвычайного положения, ибо в этих условиях выборы не проводятся и страна может оказаться без законодательного органа. Предусматривается продление срока полномочий парламента при введении чрезвычайного или военного положения.

## 2 вопрос

Можно выделить несколько направлений деятельности парламента: в сфере государственного строительства, социально-экономической сфере, международных отношений, общественной безопасности и обороны страны.

В сфере государственного строительства парламента:

— представляет себя как орган народного представительства, учреждает Регламент своей деятельности, избирает внутренний руководящий орган (председателя или президиум), образует парламентаские комитеты (комиссии), определяет их статус;

— отменяет распоряжения председателя парламента, если они противоречат законам и постановлениям парламента;

— определяет правовой статус депутата.

Особо следует выделить взаимоотношения парламента с президентом, правительством и высшими органами судебной власти.

Парламент назначает выборы президента; принимает присягу президента при вступлении его в должность; инициирует досрочную отставку президента (импичмент); созывает внеочередную сессию по требованию президента; решает вопрос о назначении на высшие государственные должности кандидатов, предложенных президентом; парламента принимает законодательную инициативу президента и представляет ему для промульгации (подписания и обнародования) принятые законы; заслушивает ежегодные послания президента и принимает их к сведению; ратифицирует договоры, подписанные президентом; одобряет решение президента о введении чрезвычайного положения в стране или на отдельной территории.

Верховная Рада Украины избирает Президента Украины большинством не менее 2/3 голосов депутатов парламента.

Парламенты стран Содружества формируют парламентаские делегации в состав Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Высшего Совета Союза Беларуси и России, Межпарламентского комитета Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России.

Основное направление деятельности парламента в сфере государственного строительства — это законотворческая деятельность и формирование других высших органов государства, а также обеспечение государственного суверенитета. В то же время в некоторых странах Содружества есть определенная специфика полномочий парламента в сфере государственного строительства. Так, в Кыргызстане палаты Жогорку Кенеша могут делегировать свои законодательные полномочия Президенту на срок не более года. Законодательные полномочия переходят к Президенту Кыргызстана и в случае роспуска палат парламента. Законодательные

полномочия осуществляются Президентом Республики путем принятия указов, имеющих силу закона. В случае роспуска одной из палат Жогорку Кенеша Президент осуществляет законодательные полномочия только этой палаты.

В большинстве зарубежных стран Содружества осуществляется парламентский контроль за органами исполнительной власти. Важным средством воздействия парламента на исполнительную власть является его участие в формировании Правительства. Парламент дает согласие на назначение Премьер министра, одобряет его программное заявление — правительственную программу (Армения, Туркменистан), осуществляет некоторые контрольные функции, проводит парламентские расследования, слушания с приглашением членов правительства. Именно парламенту принадлежит право постановки вопроса о доверии Правительству.

Парламент решает вопрос о вотуме доверия Правительству в целом или отдельному его члену; по собственной инициативе или по требованию премьер-министра дает согласие на досрочное сложение полномочий правительства; принимает законодательную инициативу правительства, может опротестовать решение правительства в конституционный суд.

Парламент участвует в формировании высших органов судебной власти и прокуратуры. По предложению президента он избирает и освобождает от своих обязанностей председателя и судей конституционного суда, верховного суда (за исключением Беларуси), высшего арбитражного (хозяйственного) суда республики (Казахстан); определяет порядок формирования нижестоящих судов; дает согласие на назначение президентом генерального прокурора республики.

Парламент участвует в формировании иных государственных органов: Председателя Национального банка; Уполномоченного по правам человека (адвоката народа); Счетной комиссии, Государственного контрольного комитета (Беларусь).

Парламент:

— принимает и изменяет конституцию (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Украина), законы, в том числе конституционные, постановления; контролирует их исполнение;

— дает толкование конституции и законов (Беларусь, Казахстан, Молдова);

— назначает республиканский референдум (Казахстан, Украина);

— назначает выборы местных представительных органов власти, в Туркменистане — депутатов Халк Маслахаты (Народного Собрания);

— образует Центральную избирательную комиссию по выборам и проведению референдума;

— изменяет государственную границу.

Высший орган законодательной власти обладает исключительной прерогативой издания законов (за исключением Беларуси, Казахстана и Кыргызстана, где эти полномочия в отдельных случаях делегируются Президенту республики), внесения в них изменений и дополнений. Парламент определяет на основе Конституции рамки полномочий каждой из ветвей власти.

В социально-экономической сфере парламент в зарубежных странах Содружества:

- определяет основные направления социально-экономической политики (Кыргызстан);

- утверждает и изменяет государственный бюджет, отчет о его исполнении, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов в местные бюджеты;

- устанавливает республиканские налоги и сборы; осуществляет контроль за денежной эмиссией;

- определяет денежную систему республики;

- решает вопрос о государственных займах и оказании экономической помощи другим странам.

Украинский парламент утверждает общенациональные программы экономического, научно-технического, культурного и социального развития.

В сфере международных отношений парламент в зарубежных странах Содружества:

- определяет основные направления внешней политики (Кыргызстан, Украина);

- ратифицирует и денонсирует международные договоры, приостанавливает действие международных договоров и соглашений, заключенных республикой (так, в Грузии обязательна ратификация международных договоров, которые предусматривают вхождение Грузии в международные организации и межгосударственные союзы; имеют военный характер; касаются территориальной целостности государства или изменения государственных границ; связаны с получением или выделением государством кредита; требуют изменения внутригосударственного законодательства);

- устанавливает высшие дипломатические ранги (Казахстан);

- дает согласие на назначение глав дипломатических представительств Республики в иностранных государствах и международных организациях.

В области защиты общественной безопасности и обороны страны парламент в зарубежных странах СНГ:

- утверждает военную доктрину государства (Молдова);

- вводит военное положение;

- объявляет состояние войны и заключает мир;

- устанавливает высшие воинские звания республики (Казахстан);

- вводит чрезвычайное положение, утверждает и отменяет указы президента республики о введении чрезвычайного положения, дает согласие на его продление;

- принимает решения об использовании контингента Вооруженных Сил республики за пределами страны при необходимости выполнения международных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

В разных странах СНГ парламент принимает решения об амнистии (Беларусь, Молдова); учреждает государственные награды, классные чины.

### 3 вопрос

Процедура законотворческой деятельности парламента в любом государстве имеет исключительно важное значение. Поэтому она детально урегулирована Конституцией и Регламентом высшего представительного органа государственной власти. В Конституции Кыргызстана например, введен целый раздел — «Законодательная деятельность Жогорку Кенеша»; в Конституции Молдовы — часть 3 главы IV — «Законодательство. Виды законов».

Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

- 1) правосубъектности, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод;
- 2) режима собственности и иных вещных прав;
- 3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;
- 4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;
- 5) республиканского бюджета;
- 6) вопросов судоустройства и судопроизводства;
- 7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;
- 8) приватизации предприятий и их имущества;
- 9) охраны окружающей среды;
- 10) административно-территориального устройства республики;
- 11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Парламенты в зарубежных странах Содружества принимают конституцию, конституционные (органические) и текущие (ординарные) законы.

Конституционные законы в узком смысле — это законы по пересмотру конституции, в широком — непосредственно обозначенные в тексте конституции как таковые (законы о государственных символах; о введении чрезвычайного положения; об организации и деятельности правительства, конституционного суда и других высших судебных инстанций и др.). Органическими законами регламентируются вопросы гражданства; избирательная система; организация и проведение референдума; правовой статус иностранных граждан; статус органов местного самоуправления, политических партий, религиозных организаций; утверждаются кодексы, регламенты.

Ординарные законы действуют во всех сферах общественных отношений, за исключением областей, регулируемых конституционными (органическими) законами.

Законодательный процесс в зарубежных странах Содружества складывается из четырех стадий: 1) законодательной инициативы; 2) обсуждения законопроекта; 3) принятия закона; 4) его опубликования. Эта процедура усложняется в парламентах с двухпалатной структурой.

На первой стадии законодательного процесса субъекты законодательной инициативы вносят законопроект или предложение о разработке закона на рассмотрение парламента (палаты). Правом законодательной инициативы в зарубежных странах СНГ обладают:

- 1) депутаты парламента (в Кыргызстане — депутаты обеих Палат Жогорку Кенеша; в Беларуси — депутаты Палаты представителей Национального Собрания; в Грузии — члены парламентских фракций);
- 2) верхняя палата парламента (Сенат в Беларуси);
- 3) постоянные комиссии и комитеты парламента (Беларусь, Грузия);
- 4) президент республики (глава государства);
- 5) правительство республики (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Украина);
- 6) конституционный суд республики;
- 7) верховный суд республики (Кыргызстан);
- 8) высший арбитражный (хозяйственный) суд (Казахстан);
- 9) генеральный прокурор республики;
- 10) контрольная палата;
- 11) национальный банк республики (Украина);
- 12) высшие представительные органы государственной власти автономной республики (Грузия).

В парламентах с двухпалатной структурой законопроект вносится в нижнюю палату парламента (в Казахстане, например, в Мажилис Парламента; в Беларуси — в Палату представителей Национального Собрания).

Президент в Беларуси и Казахстане имеет право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, что означает: парламента должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. По требованию президента представленные им законопроекты рассматриваются вне очереди (Грузия).

В ряде стран Содружества предусмотрена народная законодательная инициатива. Так, в Грузии и Кыргызстане законодательная инициатива принадлежит группе граждан, которая представит заявление за подписью 30 тысяч избирателей (ст. 67 Конституции Грузии; ст. 64 Конституции Кыргызстана); в Беларуси — 50 тыс. избирателей (ст. 99 Конституции Беларуси).

Текст законопроекта разрабатывается с участием заинтересованных комитетов (комиссий) парламента, экспертов, после чего регистрируется в канцелярии парламента и раздается депутатам для ознакомления.

На первом этапе законодательного процесса законопроект может быть вынесен на консультативный референдум.

Вторая стадия законодательного процесса, как правило, предполагает доклад субъекта законодательной инициативы, содоклад соответствующего парламентского комитета (комиссии) при обсуждении законопроекта, внесение редакционных поправок и замечаний. Обсуждение законопроекта проводится на пленарных заседаниях парламента (палат), а также в комитетах (комиссиях).

Обсуждение законопроекта в парламенте (палате) носит название чтения. Функциональное назначение первого чтения — дебаты по общим принципам законопроекта, т.е. концепции закона; второго — по структуре и отдельным статьям законопроекта; третьего — по проекту в целом.

Третья стадия законодательного процесса предполагает голосование. Кворум для принятия ординарных (текущих) законов составляет простое большинство голосов от общего числа присутствующих (Молдова) депутатов парламента (50% + 1 голос).

В Грузии законопроект или постановление считается принятым Парламентом, если он поддержан большинством присутствующих, но не менее чем 1/3 полного состава Парламента, если Конституцией не определен иной порядок принятия закона или постановления.

Для внесения изменений и дополнений в конституцию, принятия конституционных (органических) законов и внесения в них изменений и дополнений требуется квалифицированное большинство голосов — не менее 2/3 от общего числа списочного состава депутатов парламента (Молдова).

В государствах с двухпалатной структурой парламента в принятии закона участвуют обе палаты парламента. Так, в Казахстане законопроект, рассмотренный и одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса (нижней палаты Парламента) передается в Сенат, где рассматривается не более 60 дней. Принятый большинством от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение 10 дней представляется Президенту на подпись. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов вновь одобряет проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии.

Внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными Сенатом изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между палатами разрешаются путем согласительных процедур.

Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения правительства.

В Беларуси законопроекты, которые влекут сокращение государственных средств или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению Правительством (ст. 99 Конституции).

Не допускается внесение изменений и дополнений в Конституцию и конституционные законы во время чрезвычайного и военного положения.

Последняя стадия законодательного процесса — подписание и опубликование закона. Процедура подписания, опубликования и вступления в

силу законов и других актов высшего законодательного органа государственной власти четко определена в конституции и регламентах. Так, Президент Молдовы промульгирует законы. Он вправе, если у него есть замечания по закону, не позднее чем в двухнедельный срок направить его Парламенту для пересмотра. Если Парламент проголосует за прежнее решение, Президент осуществляет промульгацию закона. В Армении возвращенный Президентом закон Национального Собрания обсуждается вне очереди. В случае непринятия возражений и предложений Президента Национальное Собрание вновь принимает возвращенный закон большинством голосов от общего числа депутатов.

Законы, принятые в странах Содружества, публикуются на государственном языке. В ряде республик (Беларусь, Таджикистан) законы публикуются в аутентичном переводе на русском языке не позднее 15-дневного срока после их принятия. В Таджикистане все принятые законы публикуются также и на узбекском языке.

Законы и другие нормативные акты парламента вступают в силу на территории республики по истечении десяти дней после их опубликования в официальных изданиях.

#### 4 вопрос

Слово «статус» латинского происхождения и в переводе означает «положение, состояние».

Депутатом в зарубежных странах СНГ является избираемый народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть и иные функции, предусмотренные конституцией и действующим законодательством, в представительном органе власти — законодательном собрании (парламенте) или органе местного самоуправления.

Статус депутата в странах Содружества определен конституцией (ст. 52—54 Конституции Грузии; ст. 64—67 Конституции Армении; часть 2 главы IV раздела III Конституции Молдовы — «Статус депутатов» и др.) и специальными нормативными актами, например, Законом Республики Грузия «О статусе члена Парламента Грузии» от 28 декабря 1992 года; Законом Республики Молдова о статусе депутата Парламента от 7 апреля 1994 года; Указом Президент Казахстана, имеющим силу Конституционного закона, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года. При этом следует иметь в виду, что в Конституции заложены базовые исходные начала определения правового и социального положения депутата, такие как общенациональный характер депутатского мандата, сроки полномочий, права и обязанности, а также гарантии депутатской деятельности. В то же время конституционные положения о статусе депутата более полное развитие находят в конституционных законах о парламенте и статусе депутатов. В них, в частности, получили свое развитие вопросы деятельности депутата в парламенте, взаимоотношения депутатов с другими должностными лицами и избирателями. При этом процессуальные вопросы депутатской

деятельности и правила депутатской этики нашли свое подробное раскрытие в регламентах парламентов стран СНГ и их палат.

В доперестроечный период во всех республиках СССР господствовала концепция императивного мандата. Депутаты представительных органов государственной власти всех уровней были связаны наказами избирателей и могли быть отозваны избирателями. Теперь в зарубежных странах Содружества признается свободный депутатский мандат. Депутат ответствен не перед избирателями, а перед законом и своей совестью.

От отзыва депутата следует отличать досрочное прекращение полномочий по решению самого представительного органа, принятого в связи с личным заявлением депутата о сложении им депутатских полномочий ввиду обстоятельств, препятствующих их выполнению. Прекращение депутатских полномочий может иметь место в случае отставки депутата по мотивированному постановлению парламента.

Однако в ряде стран Содружества институт отзыва депутата сохраняется (Кыргызстан).

В отдельных государствах СНГ имеется специфика оформления правового статуса депутата. Так, согласно Конституции Украины, депутаты Верховной Рады приносят присягу. Текст присяги зачитывает старейший по возрасту народный депутат Украины перед открытием первой сессии вновь избранной Верховной Рады Украины, после чего депутаты скрепляют присягу своими подписями. Отказ в принесении присяги влечет утрату депутатского мандата (ст. 79). Депутаты Парламента Казахстана приносят присягу народу Казахстана.

В Туркменистане различается статус халк векиллери — депутатов Халк Маслахаты (Народного Собрания) и депутатов Меджлиса — парламента. Конституция Туркменистана не предусматривает профессионализации депутатского корпуса Халк Маслахаты (ст. 43). Срок полномочий халк векиллери пять лет. Они выполняют свои обязанности безвозмездно, не порывая связей с производством, служебной и общественной деятельностью. В то же время депутаты Меджлиса работают на профессиональной основе постоянно. На них распространяются принципы несовместимости депутатского мандата.

К депутатам парламента предъявляются высокие требования. Это должны быть граждане республики, при этом в Казахстане депутат должен состоять в гражданстве Республики не менее пяти лет.

Для депутата парламента устанавливается возрастной ценз: в Армении, Грузии, Кыргызстане — не моложе 25 лет; в Казахстане — для депутата верхней палаты Парламента (Сената) — 30 лет, нижней (Меджлиса) — 25.

Вводится ценз оседлости. Депутат Армении, Кыргызстана должен постоянно проживать в Республике к моменту выборов пять лет; депутат Сената Парламента Казахстана должен постоянно проживать на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет.



Депутат Сената Парламента Казахстана должен иметь высшее образование и стаж работы не менее пяти лет. Не могут быть избраны парламентариями:

- а) лица, имеющие двойное гражданство;
- б) находящиеся на государственной службе;
- в) работающие в органах исполнительной или судебной власти;
- г) лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, творческой, педагогической;
- д) служители религиозных культов;
- е) недееспособные лица;
- ж) лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу (ст. 92 Конституции Азербайджанской Республики).

В Беларуси депутатская деятельность осуществляется на профессиональной основе (если речь идет о депутатах парламента) и не порывая с производственной или служебной деятельностью, если речь идет о депутатах низовых органов государственной власти и местного самоуправления.

В большинстве зарубежных стран Содружества депутаты высшего представительного органа государственной власти избираются сроком на пять лет (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Украина); в Грузии и Молдове — на четыре года. Допускается досрочное прекращение полномочий в случаях:

- сложения полномочий по личному заявлению ввиду обстоятельств, препятствующих выполнению депутатских обязанностей;
- утраты депутатом гражданства республики;
- в связи с избранием или назначением депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением депутатских обязанностей;
- при поступлении депутата на государственную службу, занятии им другой оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности;
- роспуска парламента;
- при вступлении в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом;
- при признании гражданина, являющегося депутатом, недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим по решению суда, вступившему в законную силу;
- смерти депутата.

В Грузии допускается досрочное прекращение полномочий члена Парламента, если он по неуважительным причинам не участвовал в работе Парламента более четырех месяцев.

Решение о прекращении депутатских полномочий оформляется постановлением парламента.

Полномочия депутатов - это комплекс прав и обязанностей, обеспечивающих осуществление ими своих функций, которые выражаются в основных направлениях их деятельности, в процессе осуществления которых депутаты решают стоящие перед ними задачи и достигают намеченных целей.

Главной задачей каждого депутата является участие в законотворчестве и осуществлении Парламентом других его функций, а основной целью депутатской деятельности являются представление интересов народа в Парламенте и обеспечение их сочетания с общегосударственными интересами.

Формами депутатской деятельности в парламенте являются:

- участие в заседании парламента с правом решающего голоса;
- участие в работе парламентских комитетов (комиссий) — постоянных и временных;
- участие в работе депутатских объединений — депутатских фракций и групп;
- участие в парламентских слушаниях;
- выполнение поручений парламента и его органов;
- обращение с депутатскими запросами.

Особой формой парламентской деятельности является участие в работе национальных парламентских делегаций в Межпарламентской Ассамблее СНГ, Парламентском Собрании Союза Беларуси и России, Межпарламентском комитете Сообщества Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России.

Депутаты пользуются правом законодательной, в том числе, конституционной законодательной инициативы. В порядке реализации этого права, депутат вносит в парламент законопроект или поправки к нему, предложения о разработке и принятии новых законов, законопроекты о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании их утратившими силу, требует проведения научной экспертизы по законопроектам.

Другой формой депутатской деятельности является работа в избирательном округе.

Депутат обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать поступившие от них предложения, жалобы, заявления; принимать меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей, способствовать правильному и своевременному рассмотрению содержащихся в них вопросов.

В избирательном округе депутаты взаимодействуют с органами государственной власти, местного самоуправления, депутатами нижестоящих представительных органов государственной власти и местного самоуправления, политическими партиями и иными общественными объединениями. Депутат может требовать устранения нарушений закона.

Для членов парламента во всех зарубежных странах Содружества действует принцип несовместимости депутатского мандата. Положение депутата несовместимо с какой-либо другой оплачиваемой должностью. Депутат не может быть:

- президентом республики;
- главой или членом кабинета министров (исключение — Беларусь, где депутат Палаты представителей может быть членом Правительства);
- судьей (Беларусь, Кыргызстан, Туркменистан);
- прокурором;
- депутатом другого представительного органа;

— занимать иные оплачиваемые должности вне парламента, в том числе в органах общественных объединений, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности;

— заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (Казахстан, Кыргызстан).

В Туркменистане депутат парламента не может быть главой администрации велоятов, шахеров, этрапов и арчынов (низовых административно-территориальных единиц).

Конституционно закрепляется система гарантий депутатской деятельности — юридических, организационных и социально-экономических. Гарантии депутатской деятельности служат важным средством обеспечения эффективности работы депутата, уполномоченного народом на реализацию функций государственной власти. Они создают атмосферу независимости и защищенности депутата от возможных проявлений волонтаризма и произвола со стороны исполнительной и судебной властей, политического преследования.

Определяющее значение в системе гарантий депутатской деятельности имеет иммунитет (ст. 102 Конституции Беларуси, ст. 76 Конституции Казахстана, ст. 43 Конституции Кыргызстана, абзац 3 ст. 70 Конституции Молдовы и др.), т.е. особый порядок привлечения депутата к уголовной и судебной ответственности.

Сущность депутатского иммунитета (неприкосновенности) заключается в невозможности применения к депутату репрессивных мер со стороны административных и правоохранительных органов без предварительного согласия представительного органа государственной власти (палаты парламента), членом которого он является, или президиума этого органа.

Из общего правила, согласно которому для возбуждения преследования против парламентариев необходимо предварительное разрешение законодательного собрания, имеются исключения: задержание депутата на месте совершения преступления.

Как член парламента депутат обязан:

— принимать личное участие в заседаниях парламента, его комитетов (комиссий), депутатских объединений. При невозможности присутствовать на заседаниях парламента, комитета (комиссии), депутатского объединения по уважительной причине депутат обязан заблаговременно проинформировать об этом председателя парламента (палаты), комитета (комиссии), депутатского объединения;

— по поручению парламента или его комитетов (комиссий) в пределах их компетенции проверять государственные органы, предприятия, учреждения;

— участвовать в работе над законопроектами;

— соблюдать правила депутатской этики.

Контрольные вопросы:

- 1) определите место парламента в системе органов государственной власти в зарубежных странах СНГ;
- 2) каковы особенности конституционно-правового статуса Халк Маслахаты Республики Туркменистан?
- 3) охарактеризуйте статус депутата в зарубежных странах СНГ;
- 4) структура представительных органов зарубежных стран СНГ;
- 5) какова роль комиссий и депутатских фракций в парламентах государств-участников СНГ;
- 6) отличие правового статуса депутата Халк Маслахаты и Меджлиса (парламента) Туркменистана.

Тестовые задания:

- 1) на выборах депутатов Национального Собрания Республики Армения используются избирательные цензы:
  - 1) возрастной ценз;
  - 2) ценз гражданства;
  - 3) ценз оседлости;
  - 4) все перечисленные цензы.
- 2) парламент Республики Казахстан состоит из ...
  - 1) одной палаты;
  - 2) двух палат;
  - 3) трех палат;
  - 4) нет верного ответа.
- 3) в каком из государств, входящих в СНГ, имеются два высших органа государственной власти: Народный совет и Парламент?
  - 1) в Молдове;
  - 2) в Узбекистане;
  - 3) в Казахстане;
  - 4) в Туркменистане.
- 4) внутренняя структура и организация работы парламента в странах СНГ определяется...
  - 1) конституциями государств;
  - 2) указами и иными нормативными актами глав государств;
  - 3) их регламентами;
  - 4) конституциями и регламентами.
- 5) органом законодательной власти в Украине является...
  - 1) президент;
  - 2) верховная Рада;
  - 3) кабинет Министров.

## 9 Исполнительная власть в зарубежных странах СНГ

9.1 Конституционный статус правительства в зарубежных странах СНГ.

9.2 Полномочия и порядок деятельности органов исполнительной власти государств-участников Содружества.

Литература и источники:

- 1) **Дубовицкий, В.Н.** Понятие и система органов исполнительной власти в законодательстве Республики Беларусь / В.Н.Дубовицкий // Журнал российского права. - 2004. - № 2. – С. 135. – ISSN 1605-6590;
- 2) **Краснов, М.А.** Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий / М.А.Краснов // Государство и право. – 2003. - № 10.- С. 16. – ISSN 0132-07694;
- 3) **Окушева, Р.Т.** Законы и акты исполнительной власти, имеющие силу закона, в Республике Казахстан (теоретический анализ) / Р.Т.Окушева // Журнал российского права. – 2000. - № 9. - С. 111. – ISSN 1605-6590.

Вопрос 1

Все конституции государств СНГ содержат раздел, посвященный органам исполнительной власти (раздел V Конституции Казахстана - "Правительство"; гл. 5 Конституции Кыргызстана - "Исполнительная власть"; гл. 5 Конституции Туркменистана - "Кабинет Министров" и др.).

Высшим коллегиальным органом исполнительной власти во всех странах СНГ является правительство. Это Правительство - Кабинет Министров Беларуси; Кабинет Министров Узбекистана; Правительство Кыргызстана и др. Конституционно определен порядок формирования, принципы деятельности и компетенция Правительства в сферах экономики, социального развития, обеспечения безопасности, внешней политики и международных отношений.

Конституционно-правовой статус правительства в странах СНГ определяется конституцией и специальными (конституционными) законами, регулирующими деятельность Правительства, а также указами главы государства (Азербайджан, Армения). Правительство в странах СНГ руководствуется принципами народовластия, разделения властей, законности, гласности, управленческого профессионализма. В пределах своих полномочий правительство организует исполнение законов, осуществляет контроль за деятельностью нижестоящих органов исполнительной власти.

Центральными отраслевыми органами исполнительной власти в странах СНГ являются министерства, комитеты, службы.

В формировании правительства в государствах – участниках СНГ принимают участие президент республики и парламент.

В Азербайджане как руководитель исполнительной власти Президент с согласия Милли Меджлиса назначает и освобождает от должности Премьер-министра, членов Кабинета министров; в необходимых случаях председательствует на заседаниях Кабинета министров; принимает решение о его отставке; создает центральные и местные органы исполнительной власти в пределах расходов, предусмотренных для исполнительной власти государственным бюджетом; отменяет постановления и распоряжения Кабинета министров Азербайджанской Республики и Кабинета министров Нахичеванской Автономной Республики, акты центральных и местных органов исполнительной власти; представляет на утверждение Милли Меджлиса государственный бюджет; утверждает государственные экономические и социальные программы.

В Армении Правительство несет ответственность перед парламентом. После формирования вновь избранного Национального собрания (или своего формирования) Правительство в 20-дневный срок представляет на одобрение Национального собрания программу своей деятельности, одновременно ставя вопрос о вотуме доверия. Проект постановления о недоверии Правительству может быть представлен не менее чем 1/3 от общего числа депутатов в течение 24 часов после постановки вопроса о вотуме доверия. Проект ставится на голосование не ранее 48 часов и не позднее 72 часов после его внесения. Решение принимают большинством голосов от списочного состава депутатов. В случае невнесения такого проекта или непринятия решения о недоверии программа деятельности Правительства считается одобренной. Если решение о недоверии принято, Премьер-министр заявляет Президенту об отставке Правительства.

Исполнительную власть в Беларуси осуществляет Правительство Совет министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом.

Правительство состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. Премьер-министр назначается Президентом с согласия Палаты представителей. В случае двукратного отказа в даче такого согласия Президент вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Премьер-министр может поставить перед Палатой вопрос о доверии Правительству по представленной программе или по конкретному поводу. Если Палата представителей в доверии отказывает, Президент вправе в 10-дневный срок принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей и назначении новых выборов. При отклонении отставки Правительство продолжает осуществлять свои полномочия.

Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства и освободить от должности любого члена Правительства.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными советами депутатов.

В Грузии Правительство существует не как самостоятельный орган, а как администрация Президента. Члены Правительства ответственны перед Президентом Грузии и могут быть смещены его указом. Института парламентской ответственности не существует. Как глава исполнительной власти Президент назначает с согласия Парламента членов правительства - министров; правомочен освобождать их от должности; принимает отставку министров и других определенных законом должностных лиц, правомочен поручить министрам исполнение служебных обязанностей до формирования нового правительства; представляет Парламенту проект государственного бюджета Грузии после согласования его основных данных и направлений с парламентскими комитетами. По предложению Президента Грузии Парламент утверждает структуру и порядок деятельности исполнительной власти. В состав Правительства входит государственный министр, который руководит канцелярией и по уполномочию Президента выполняет его отдельные поручения. По сути, государственный министр выполняет функции Премьер-министра.

В Кыргызстане Правительство является высшим органом исполнительной государственной власти, состоит из Премьер-министра, вице-премьеров, министров, председателей государственных комитетов. В случае трехкратного отклонения Собранием народных представителей кандидатуры на должность Премьер-министра, предложенной Президентом, он сам назначает Премьер-министра и распускает Собрание народных представителей.

Правительство Молдовы обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением, следуя программе деятельности, одобренной Парламентом. Правительство Молдовы возглавляется Премьер-министром, кандидатура которого выдвигается Президентом. В 15-дневный срок после выдвижения кандидат на должность Премьер-министра просит Парламент выразить вотум доверия программе деятельности и всему составу Правительства. Программа деятельности и состав Правительства обсуждаются на заседании Парламента. Парламент выражает вотум доверия Правительству большинством голосов депутатов.

Правительство Молдовы принимает постановления, ордонансы и распоряжения, которые подписываются Премьер-министром и контрастируются министрами, в обязанности которых входит их исполнение. Постановления принимаются для организации исполнения законов. Распоряжения издаются Премьер-министром для организации внутренней деятельности Правительства.

Правительство Молдовы несет ответственность перед Парламентом Молдовы и предоставляет Парламенту, его комиссиям и депутатам необходимую информацию и документы. Парламент по предложению не

менее 1/4 депутатов может выразить недоверие Правительству большинством голосов депутатов.

Правительство Молдовы вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона. Оно уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы, заявления общеполитического характера или проекта закона, принимается Парламентом. В противном случае представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера - обязательными для Правительства.

Правительство Таджикистана подчиняется Президенту и не ответственно перед парламентом. Оно состоит из Премьер-министра, его первого заместителя, заместителей, министров и председателей государственных комитетов. В соответствии с Конституционным законом "О Правительстве Таджикистана" от 3 ноября 1995 г. (с изменениями и дополнениями). Местная власть в Таджикистане высокоцентрализована. Органы местной представительной власти - это мажлисы народных депутатов, руководимые председателями. Исполнительная власть на местах осуществляется представителями Президента Таджикистана, который назначает и освобождает председателей всех уровней местной власти.

Центральным органом государственного управления в Узбекистане является Кабинет министров, возглавляемый Президентом Узбекистана, действующим в качестве председателя этого органа. Президент формирует Кабинет министров, состав которого утверждается Олий мажлисом, и включает в него по должности главу правительства Республики Каракалпакстан.

В Казахстане члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Казахстана (статья 65 Конституции Казахстана), в Молдове - только Президенту (статья 98 Конституции Молдовы).

Прекращение полномочий правительства в странах - участницах Содружества осуществляется различными способами. Одна из основных причин прекращения полномочий правительства - это выборы нового главы государства. В большинстве стран СНГ правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом. Однако в некоторых странах порядок прекращения полномочий правительства отличается от остальных стран СНГ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 103 Конституции Республики Молдова Правительство осуществляет свои полномочия до признания действительными выборов нового состава Парламента.

## 2 вопрос

Компетенция правительства в большинстве стран СНГ очень похожа. В пределах своих полномочий правительство организует исполнение законов, осуществляет координацию и контроль за деятельностью нижестоящих органов исполнительной власти.



Компетенция высших органов исполнительной власти широка и лежит в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

В сфере государственного строительства правительство в зарубежных странах Содружества объединяет и направляет работу министерств и других подведомственных ему органов. Правительство образует главные управления, департаменты, службы и другие ведомства; утверждает положения о министерствах и других подведомственных органах; назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, руководителей ведомств, утверждает членов коллегий министерств, других подведомственных органов.

Правительство может делегировать центральным отраслевым органам исполнительной власти свои полномочия, если их решение не отнесено к исключительной компетенции самого правительства.

Правительство осуществляет контроль за деятельностью министерств, ведомств и других подведомственных органов; содействует отраслевым органам в осуществлении их функций; может отменить акты министерств и других подведомственных ему органов.

Правительство руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, ведомств и органами местной государственной администрации, осуществляет межотраслевое управление и контрольные функции.

Правительство обеспечивает соблюдение центральными отраслевыми органами исполнительной власти их полномочий, способствует их взаимодействию, разрешает споры между центральными отраслевыми органами исполнительной власти и местной администрации; министерствами, ведомствами и иными подведомственными правительству органами. Правительство может отменять акты министерств и ведомств.

В сфере экономики Правительство в зарубежных странах СНГ осуществляет управление экономическими процессами. Оно разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, создает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, демократизации экономики, используя правовой механизм рыночной экономики; осуществляет управление государственным имуществом, т.е. объектами республиканской государственной собственности. Правительство формирует гибкие организационные структуры хозяйствования и управления в центре и на местах, принимает меры по обеспечению свободы торговли и предпринимательства, защите добросовестной конкуренции, создания благоприятных условий для использования всех производственных факторов.

В области финансов, кредита, денежного обращения и ценообразования правительство разрабатывает и представляет в парламент проект государственного бюджета, обеспечивает его исполнение; проводит бюджетно-финансовую, налоговую и ценовую политику; обеспечивает проведение единой финансовой, кредитно-денежной и валютной политики, единой политики цен; защищает национальные интересы в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности; способствует укреплению финансовой, валютной, таможенной систем.

В области социального развития правительство в зарубежных странах СНГ разрабатывает основные направления государственной социальной политики; принимает меры к социальной защищенности граждан; обеспечивает условия для реализации права граждан на свободный труд; совершенствует систему социального обеспечения; поддерживает наименее социально защищенные группы населения (многодетные семьи, пенсионеров, инвалидов), реализацию гарантий социальных прав граждан.

В области развития науки, культуры, здравоохранения, образования правительство в зарубежных странах СНГ разрабатывает: программы по приоритетным направлениям научно-технического прогресса; основные направления развития и совершенствования здравоохранения, народного образования, культуры; обеспечивает проведение единой государственной политики в этих отраслях; содействует установлению культурных связей с зарубежными странами.

В области охраны природных ресурсов и окружающей среды правительство в зарубежных странах СНГ координирует проведение природоохранных мероприятий органами исполнительной власти, реализацию крупных экологических программ общенационального и международного значения; принимает меры к ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий.

В области обеспечения безопасности и обороноспособности страны, укрепления законности и правопорядка правительство в зарубежных странах СНГ осуществляет меры по защите интересов государства, обеспечению обороноспособности страны, защите государственной безопасности, охране государственных границ; обеспечивает совершенствование Вооруженных Сил страны, повышение их боеспособности и боеготовности, организует гражданскую оборону, подготовку кадров и обучение запаса Вооруженных Сил; принимает меры по охране собственности и общественного порядка, укреплению законности, обеспечению и защите прав и свобод граждан, борьбе с преступностью.

В области внешней политики и международных отношений правительство в зарубежных странах СНГ обеспечивает защиту национальных интересов во внешнеэкономической деятельности, проводит политику свободного обмена либо политику протекционизма, исходя из национальных интересов; обеспечивает реализацию внешней политики; заключает межправительственные соглашения, принимает меры к исполнению международных договоров; осуществляет руководство внешней торговлей и другими видами внешнеэкономической деятельности, координирует научно-техническое сотрудничество в сфере международных отношений; представляет страну в Совете глав правительств СНГ и отраслевых органах управления интеграционными процессами в рамках Содружества.

Возглавляет деятельность правительства в зарубежных странах СНГ его председатель — премьер-министр (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Украина) или президент республики, являющийся главой исполнительной власти (Азербайджан, Грузия, Туркменистан, Узбекистан). Глава правительства организует работу

правительства и руководит его заседаниями; распределяет обязанности между заместителями; представляет правительство во взаимоотношениях с президентом, парламентом, высшими органами судебной власти, в международных отношениях.

В Армении структура и порядок деятельности Правительства устанавливаются Указом Президента Республики по представлению Премьер-министра (статья 85 Конституции Республики Армения).

Заседания правительства проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Они считаются правомочными, если на них присутствует не менее 2/3 членов правительства.

На заседании правительства имеет право присутствовать президент республики.

В ряде зарубежных стран СНГ для организации внутренней деятельности правительства в качестве постоянного органа функционирует президиум (бюро) правительства. В его состав входят председатель правительства (премьер-министр), его черные заместители и заместители, руководитель аппарата правительства.

Решения президиума (бюро) правительства принимаются большинством голосов от общего числа его членов. Они издаются в форме постановлений и распоряжений и не должны противоречить конституции, конституционным законам, законам, указам президента. Правительство может отменить любое решение президиума (бюро) правительства.

В Молдове предусматривается контрассигнация актов Правительства. Это означает, что постановления по вопросам исполнения бюджета, использования внутренних и внешних займов и кредитов, финансово-экономических и социальных реформ, управления публичной собственностью до подписания Премьер-министром визируются соответственно министром финансов, министром экономики и министром приватизации и управления государственным имуществом. В Республике Армения постановления Правительства подписывает Премьер-министр, заверяет Президент Республики. Расходы на содержание правительства утверждаются парламентом.

Контрольные вопросы:

- 1) охарактеризуйте порядок формирования правительства в зарубежных странах СНГ;
- 2) каковы полномочия правительства в странах СНГ?
- 3) охарактеризуйте специфику взаимоотношений правительства и президента в различных странах Содружества;
- 4) определите особенности взаимоотношений законодательной и исполнительной власти в зарубежных странах СНГ;
- 5) каковы основания и порядок отставки правительства стран СНГ?

Тестовые задания:

- 1) в Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит...
  - 1) президенту Азербайджанской Республики;
  - 2) премьер-министру Азербайджанской Республики;
  - 3) министру Азербайджанской Республики.
  
- 2) премьер-министр Беларуси назначается...
  - 1) президентом Республики Беларусь;
  - 2) президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей;
  - 3) парламентом Республики Беларусь по представлению Президента Республики Беларусь;
  - 4) нет верного ответа.
  
- 3) компетенция, порядок организации и деятельности Правительства Республики Казахстан определяются...
  - 1) конституцией Республики Казахстан;
  - 2) конституцией Республики Казахстан и постановлением Правительства;
  - 3) конституцией Республики Казахстан и конституционным законом;
  - 4) конституцией Республики Казахстан и Рамочной конвенцией Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.
  
- 4) в Республике Молдова отношения Парламента с Правительством строятся следующим образом:
  - 1) правительство и Парламент несут ответственность перед Президентом Республики Молдова;
  - 2) парламент несет ответственность перед Правительством;
  - 3) правительство несет ответственность перед Парламентом;
  - 4) нет верного варианта.
  
- 5) кабинет Министров Республики Узбекистан слагает свои полномочия...
  - 1) перед вновь избранным Олий Мажлисом (Парламентом) Республики;
  - 2) перед вновь избранным Президентом Республики;
  - 3) перед вновь избранным Премьер-министром Республики;
  - 4) нет верного ответа.

## **10 Конституционные основы правосудия и прокурорского надзора в зарубежных странах СНГ**

- 10.1 Конституционные основы правосудия в зарубежных странах СНГ.
- 10.2 Особенности судебных систем зарубежных стран СНГ.

### 10.3 Конституционный статус прокуратуры в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) **Василевич, Г.** Конституционное правосудие в Республике Беларусь: проблемы и перспективы / Г.Василевич // Журнал российского права. - 1997. - № 12. – ISSN 1605-6590;
- 2) **Велиев, И.В.** Организация деятельности органов прокуратуры Азербайджана, Казахстана и российской Федерации: сравнительный анализ / И.В.Велиев // Государство и право. - 2005. - № 8. – С. 62. – ISSN 0132-0769;
- 3) **Гулямов, З.Х.** Общая характеристика преступлений против правосудия в Республике Узбекистан / З.Х.Гулямов // Журнал российского права. - 2002. - № 6. – С. 122. – ISSN 1605-6590;
- 4) **Мартинovich, И.И.** О конституционных основах судебной власти в Республике Беларусь / И.И.Мартинovich // Государство и право. – 1995. - № 7.- С.110. – ISSN 0132-0769;
- 5) **Митюков, М.А.** Юридическая природа конституционных судов стран — участниц СНГ и Балтии / М.А.Митюков // Журнал российского права. - 1997. - № 12. – ISSN 1605-6590;
- 6) **Пастухов, М. И.** Судебная власть в Республике Беларусь: состояние и перспективы развития / М.И.Пастухов // Государство и право. - 1998. - № 3. – ISSN 0132-0769;
- 7) **Пастухов, М. И.** Конституционный суд Республики Беларусь: на пути становления / М.И.Пастухов // Государство и право. – 1995. - № 8. – ISSN 0132-0769;
- 8) **Руденко, Н.В.** Представительство интересов гражданина или государства в суде как функция органов прокуратуры в Украине / Н.В.Руденко // Государство и право. - 2002. - № 1. – С. 69. – ISSN 0132-0769.

1 вопрос

В качестве граждан мы подвержены воздействию законов, принятых законодательной властью и проводимых в жизнь исполнительной властью. Закон гарантирует определенные права, такие как право на жизнь и свободу, право на справедливое судебное разбирательство, право на частную собственность и т. д. Однако эти права имеют значение только в случае их открытого и последовательного толкования и применения судами, свободными от какого-либо внешнего воздействия и действующими исключительно в интересах правосудия. Разделение власти на законодательную, судебную и

исполнительную во-многом способствует обеспечению гарантий индивидуальной свободы.

Сильная и независимая судебная власть является неотъемлемым элементом каждого государства. Статья 76 Конституции Республики Казахстан закрепляет назначение судебной власти, которое заключается в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечении исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. Судебная власть в Туркменистане предназначена защищать права и свободы граждан, охраняемые законом государственные и общественные интересы (статья 99 Конституции Туркменистана).

Конституции стран СНГ придают исключительно важное значение органам судебной власти, определяют основы правосудия. Во всех конституциях есть главы, посвященные судебной власти (глава 6 Конституции Беларуси - "Суд"; раздел VII Конституции Казахстана - "Суды и правосудие"; глава 6 Конституции Кыргызстана - "Суды и правосудие" и другие). Кроме того, статус судов и судей в странах Содружества определяется специальными законами. В декабре 2000 года Казахстан принял новый закон "О судебной системе и статусе судей", в котором делается значительный акцент на обеспечение независимости судебной системы.

В рамках Содружества Независимых Государств действует немало многосторонних договоров и соглашений (например, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанная в Минске 22 января 1993 г.; Соглашение о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности и Соглашение об общих условиях поставок товаров между организациями государств — участников СНГ, подписанные в Киеве 20 марта 1992 г.; Соглашение о размере государственной пошлины и порядке ее взыскания при рассмотрении хозяйственных споров между субъектами хозяйствования разных государств, подписанное в Ашгабате 24 декабря 1993 г.; Конвенция о защите прав инвесторов, подписанная в Москве 28 марта 1997 г.; Конвенция о правах и основных свободах человека, подписанная в Минске 26 мая 1995 г., и др.) и двусторонних (например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 14 сентября 1992 г.; Договор о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой от 22 декабря 1992 г.; Договор о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам между Российской Федерацией и Республикой Молдова от 25 февраля 1993 г. и др.), в которых предусматривается — при необходимости — обращение граждан и соответствующих должностных лиц одного государства — участника СНГ в соответствующие судебные органы другого государства — участника СНГ.

Правосудие осуществляется только судом. Органы судебной власти самостоятельны (часть 3 статьи 82 Конституции Грузии, статья 84 Конституции Таджикистана, статья 106 Конституции Узбекистана). Создание

чрезвычайных судов не допускается (статья 92 Конституции Армении, статья 115 Конституции Армении). Эти органы стоят на страже прав и свобод человека и гарантируют защиту его прав от произвола чиновников и преступных посягательств. Передача судебных полномочий другим органам или должностным лицам не возможна в соответствии с законодательством. Гарантом независимости судебных органов в Армении является Президент Республики, который возглавляет Совет Правосудия (ст. 94 Конституции Армении). В Азербайджане, согласно статье 125 Конституции, в осуществлении правосудия, за исключением конституционного судопроизводства, участвуют Прокуратура Азербайджанской Республики и защита.

Гарантией независимости судов служат конституционные принципы организации и деятельности судебной власти. Независимость судей защищается конституцией и законом. Судьи несменяемы и пользуются правом неприкосновенности (иммунитета). Конституции устанавливают равноправие сторон и гласность судопроизводства. Финансирование судов осуществляется только из государственного бюджета, что служит дополнительной гарантией независимости судопроизводства. В случаях, предусмотренных законом, обеспечивается участие в процессе присяжных заседателей.

Обвиняемому гарантируется право на защиту и профессиональную юридическую помощь. Гражданину ни при каких обстоятельствах не может быть отказано в судебной защите. Это право является абсолютным правом человека на любой стадии судебного процесса. При отсутствии у гражданина средств юридическая помощь обеспечивается за счет государства.

Бремя доказывания вины по уголовным и административным делам возлагается на обвинителя. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не должен доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности трактуются в пользу обвиняемого.

Никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом. Могут предусматриваться и иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Доказательства, полученные с нарушением закона, признаются несуществующими. Ссылки на них в суде не допускаются.

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается лишь в случаях, установленных законом.

Судопроизводство во всех странах СНГ ведется на государственном языке или языке большинства населения данной местности. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участия в судебных действиях через переводчика и право выступления в суде на родном языке.

Основными формами судопроизводства, используемыми в странах СНГ, являются конституционное, гражданское и уголовное судопроизводство

(ст. 125 Конституции Азербайджана, часть 2 ст. 75 Конституции Республики Казахстан и др.).

Судебные решения являются обязательными для всех граждан и должностных лиц (ст. 115 Конституции Республики Беларусь, ст. 82 Конституции Республики Грузия). Стороны и лица, участвующие в процессе, имеют право на обжалование решений, приговоров и других судебных постановлений (ст. 115 Конституции Республики Беларусь, ст. 119 Конституции Молдовы), при этом в Армении вступившие в законную силу решения, приговоры и постановления пересматриваются в Кассационном Суде на основании протестов Генерального прокурора, его заместителей или имеющих специальную лицензию и зарегистрированных в Кассационном Суде адвокатов (ст. 93 Конституции Республики Армения).

## 2 вопрос

В статье 109 Конституции Республики Беларусь определено, что система судов строится на принципах территориальности и специализации. В соответствии с этим принципом строятся судебные системы всех государств – членов Содружества.

Судебную систему в зарубежных странах Содружества составляют общие, арбитражные (хозяйственные) и конституционные суды.

Правосудие в Республике Азербайджан осуществляют: районные (городские) суды; Суд Азербайджанской Республики по тяжким уголовным делам; военные трибуналы; Военный трибунал Азербайджанской Республики по тяжким уголовным делам; местные экономические суды; Экономический суд Азербайджанской Республики по спорам, возникающим из международных договоров; Верховный Суд Нахичеванской Автономной Республики; Апелляционный Суд Азербайджанской Республики; Экономический Суд Азербайджанской Республики; Верховный Суд Азербайджанской Республики; Конституционный Суд Азербайджанской Республики.

Предусмотрено также, что в установленном законом порядке в судебной системе Республики могут быть созданы и другие суды.

Вопросы по организации судов в Азербайджане (местонахождение, круг территориальных полномочий, число судей); по сбору документов кандидатов на должности судей, проведению собеседования с целью выявления соответствия их профессиональной подготовки на должности судей; о награждении судей; по правовому и информационному обеспечению судебной деятельности, финансирование и материально-техническое обеспечение судов; о досрочном прекращении полномочий судей по основаниям, указанным в законе рассматривает и представляет свои предложения Президенту Азербайджана Судебно-правовой совет.

В Республике Армения действуют суды общей юрисдикции (суды первой инстанции, апелляционные суды и Кассационный Суд), хозяйственный и военный суды. Гарантом независимости судебных органов является Президент Республики. Он возглавляет Совет правосудия. Министр юстиции и



Генеральный прокурор являются заместителями Председателя Совета. В состав Совета входят также четырнадцать членов, назначенных Президентом Республики Армения на пятилетний срок, двое из которых - ученые-юристы, девять — судьи, трое — прокуроры (статья 94 Конституции Армении).

В соответствии с законодательством Беларуси судебная власть в Республике принадлежит только судам, образованным в установленном порядке, и осуществляется независимо от законодательной, исполнительной властей общими, хозяйственными и иными судами. К общим судам относятся: Верховный Суд Республики Беларусь, областные, Минский городской, районные (городские) и военные суды, а к хозяйственным — Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, хозяйственные суды областей и приравненные к ним суды, хозяйственные суды городов и районов. Кроме того, в системе общих и хозяйственных судов допускается образование специализированных коллегий, а в случаях, предусмотренных законами, в системе общих и хозяйственных судов могут быть образованы специализированные суды (по делам несовершеннолетних, семейным делам, административные, земельные, налоговые и иные). Образование чрезвычайных судов запрещается.

Судебную власть в Грузии осуществляют общие суды посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Общими судами Грузии являются: районный (городской) суд, окружной суд, Верховные Суды Абхазской и Аджарской автономных публик, Верховный Суд Грузии. Система общих судов Грузии едина, а учреждение военных судов допускается только в условиях войны и только в системе общих судов. В связи с принятием Органического закона Грузии от 3 сентября 1997 года «Об общих судах» были признаны утратившими силу законодательные акты, регулирующие статус и порядок деятельности Арбитражных и военных судов Грузии. Они прекратили принятие дел к своему производству 15 декабря 1997 года.

В целях разработки предложений по проведению судебной реформы, подбора, представления кандидатур на должность судей, освобождения судей от должности, организации квалификационных экзаменов и выполнения установленных законом других задач создается совещательный орган при Президенте Грузии — Совет юстиции Грузии, состоящий из 12 членов. В его состав по должности входят Председатель Верховного Суда Грузии, председатели Верховных Судов Абхазской и Аджарской автономных республик. Четырех членов Совета юстиции назначает Президент Грузии; четырех членов избирает Парламент Грузии, при этом число членов Парламента не должно превышать трех; одного члена назначает Верховный Суд Грузии. Срок полномочий члена Совета юстиции (за исключением председателей Верховных Судов) – три года.

В Грузии действует конференция судей Грузии. Этот орган самоуправления судей общих судов Грузии состоит из судей Верховного Суда Грузии, окружных судов Абхазской и Аджарской автономных республик, Тбилисского и Кутаисского окружных судов и районных (городских) судов. Конференция охраняет и подтверждает независимость судебной власти, содействует укреплению доверия людей к суду, повышению авторитета судей.

В своей деятельности она руководствуется хартией, определяющей основные принципы этой деятельности. Хартию, по представлению Совета юстиции Грузии, утверждает конференция судей большинством списочного состава.

Судебную систему Республики Казахстан составляют Верховный Суд и местные суды, учреждаемые в соответствии с Конституцией и законом, создание специальных и чрезвычайных судов не допускается. В соответствии с законом в Республике могут создаваться специализированные суды (военные, экономические, административные, по делам несовершеннолетних). При Президенте Республики Казахстан создается консультативно-совещательный орган – Высший Судебный Совет. Казахстан является единственным государством среди участников СНГ, где нет Конституционного Суда. Сходные функции выполняет Конституционный Совет Республики Казахстан. Ряд признаков и обстоятельств (в частности, предварительный характер его решений, зависимость вступления этих решений в силу от Президента Казахстана) не позволяют ни отнести Конституционный Совет к судебным органам, ни считать его правопреемником Конституционного Суда Республики Казахстан, действовавшего до 1995 года. В соответствии с законодательством Республики Казахстан Конституционный Совет как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции на всей территории Республики, при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции Республики Казахстан и не может исходить из политических и иных мотивов. Он осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов.

В последние годы в некоторых странах СНГ стали возрождаться суды обычного права как самостоятельный вид судебных учреждений, действующих на основе обычного права и применяющих его нормы, не противоречащие закону. Как правило, они не включаются в судебные системы, а лишь дополняют их в части рассмотрения споров, возникающих между членами одного населенного пункта. С 1993 года подобные судебные институты восстановлены в Кыргызстане (суды аксакалов). 5 июля 2002 года Президент Республики Кыргызстан подписал закон о судах аксакалов, 4 июня 2002 года.

Согласно статье 85 Конституции Кыргызстана суды аксакалов могут учреждаться по решению собрания граждан конкретного населенного пункта, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айлов, поселков и городов из числа аксакалов или иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом. Стержнем деятельности судов аксакалов является совесть, личные убеждения, нормы нравственности и морали, исторически сложившиеся из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащих законодательству страны. По существу, суды аксакалов могут выступать в роли народных омбудсменов, особенно в сельской глубинке, где нет квалифицированных юристов, нет доступа к правовой информации населения. В связи с этим небольшие

спорные ситуации в сельской местности могут спровоцировать большие конфликты, куда вовлекаются сочувствующие родственники, и, не находя своевременного разрешения, перерасти в непримиримую родоплеменную вражду со всеми вытекающими последствиями. Поэтому очень важно организовать деятельность судов аксакалов для решения всех конфликтных ситуаций путем убеждения, общественного воздействия, достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего законам и другим нормативным актам республики, решения.

Суды аксакалов могут рассматривать дела по имущественным спорам между гражданами, о невыполнении родителями обязанностей по воспитанию детей, а также по спорам по поводу земельных участков, нерациональному использованию земель, об административных правонарушениях.

Суды аксакалов осуществляют контроль за исполнением своих решений. Не реже одного раза в год они отчитываются о своей деятельности перед собранием своих учредителей. Решение судов аксакалов может быть обжаловано в течение 10 дней со дня его вынесения в вышестоящие судебные органы.

Все это должно способствовать предупреждению конфликтных ситуаций на основе примирения сторон, разрешению спорных ситуаций в соответствии с законами и нормами обычного права, не противоречащего законам. Но есть и другое мнение по поводу работы судов аксакалов. Так, по словам некоторых правозащитников, в Кыргызстане суды аксакалов созданы произвольно. В результате их непрофессионализма имеют место негативные случаи разрешения конфликтов. Поэтому суды аксакалов вообще необходимо ликвидировать по причине их профессиональной несостоятельности в осуществлении правосудия, а вместо этого ввести в практику институт мировых судей. С целью ликвидации этих недостатков предусматривается совершенствование деятельности судов аксакалов через системное обучение председателей судов аксакалов основным умениям и навыкам правовых действий, что позволит поднять эффективность и устойчивость работы судов аксакалов по разрешению и предупреждению конфликтных ситуаций.

В Молдове в соответствии с действующим законодательством судебными инстанциями являются: суды муниципальные, секторальные; трибуналы; Апелляционная палата; Высшая судебная палата, Для отдельных категорий судебных дел могут действовать специализированные суды (экономические, военные). В Молдове действует Высший совет магистратуры, созданный для организации функционирования судебной системы. Он служит гарантом независимости судебной власти. В соответствии со статьями 122 - 123 Конституции Молдовы Высший совет магистратуры обеспечивает согласно правилам судоустройства назначения, перемещения, повышения судей и применение к ним дисциплинарных мер. Высший совет магистратуры состоит из одиннадцати магистратов, срок полномочий которых — пять лет. В него входят по праву Министр юстиции, Председатель Высшей судебной палаты, Председатели Апелляционной палаты и Экономического суда, Генеральный прокурор. Кроме того, трое магистратов избираются тайным голосованием объединенными коллегиями Высшей судебной палаты, а еще

трое - Парламентом из числа штатных профессоров. При Высшем совете магистратуры действуют квалификационная и дисциплинарная коллегии.

Законодательной основой устройства судебной системы Республики Таджикистан служат Конституция Республики Таджикистан, Конституционный закон от 6 августа 2001 года «О судах Республики Таджикистан», Конституционный закон от 3 ноября 1995 года «О Конституционном суде Республики Таджикистан» в редакции от 6 июня 2000 года и другие нормативно-правовые акты. В соответствии с законом Конституционный суд, Верховный Суд, Высший экономический суд, военный суд, суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные, г. Душанбе, городские и районные суды, экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные экономические суды, экономический суд г. Душанбе составляют судебную систему Республики Таджикистан.

В целях разработки предложений по проведению судебной реформы, подбора, представления кандидатур на должности судей, освобождения судей от должности организации квалификационных экзаменов в Таджикистане создан Совет юстиции. Его задачами являются: представление предложений по совершенствованию судебно-правовой системы и способствованию укреплению независимости судов; организационное, финансовое, материально-техническое обеспечение судов, организация подбора и подготовка кандидатов в судьи, повышение квалификации судей и работников аппарата судов.

Совет юстиции Республики Таджикистан — коллегиальный орган, обеспечивающий в пределах своей компетенции государственную политику в сфере судебной власти. Совет юстиции создает и определяет его состав Президент Республики Таджикистан.

Судами Туркменистана являются Верховный Суд Туркменистана, Арбитражный суд Туркменистана, велятские и Ашгабатский городской суды, этрапские, городские суды. Суды Туркменистана создаются и упраздняются Президентом Туркменистана, кроме Верховного Суда, вопрос о создании и упразднении которого решается Меджлисом Туркменистана.

Исследовав структуру судебных систем стран – участников СНГ, можно сделать следующие выводы:

1) Правовой базой организации и функционирования судебных систем всех стран Содружества являются конституции этих стран и специальные законы;

2) Судебные системы государств состоят из судов общей юрисдикции, арбитражных (экономических, хозяйственных) судов, конституционного суда и специализированных судов (военных, семейных);

3) В государствах содружества создаются консультативно-совещательные органы (обычно при Президенте Республики), оказывающие содействие в функционировании национальной судебной системы.

### 3 вопрос

Наряду с органами законодательной, исполнительной власти и судебной системой в каждом государстве СНГ действуют и органы

прокуратуры, имеющие своей главной целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Процесс становления прокуратуры в современных условиях, попытки совместить ее с демократическими принципами приводят законодателей стран СНГ к различному пониманию органов прокуратуры в национальных правовых системах своих стран, к определению их места среди государственно-правовых институтов.

Изучение конституционного статуса органов прокуратуры стран СНГ интересно и с исторической точки зрения. Они обладают едиными историческими корнями, общностью целей и задач, которые реализовывались ими в процессе их деятельности, когда они составляли единую и централизованную систему в рамках СССР. Своеобразие каждого государства, своеобразие современного периода развития вносит определенные особенности в организацию и деятельность данного органа. В связи с этим весьма интересным, с научной точки зрения, представляется анализ общего и особенного в становлении и развитии конституционного статуса прокуратуры стран-членов СНГ. Только такой подход дает возможность эффективно использовать опыт других государств с целью заимствования наиболее удачных и интересных решений.

В конституциях всех государств Содружества с той или иной степенью конкретизации характеризуется статус органов прокуратуры: в конституциях Узбекистана, Украины, Кыргызстана, Беларуси, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана существуют отдельные главы (разделы), в конституциях Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана правовые нормы о статусе прокуратуры включены в разделы о судебной системе государства.

Помимо конституций правовой статус органов прокуратуры закрепляют иные правовые акты стран СНГ. Это прежде всего специальные законы о прокуратуре и процессуальное законодательство.

Слова «прокурор», «прокуратура» имеют своим корнем латинское «*procurare*», что буквально означает: «надзираю, забочусь, управляю». Основными задачами прокуратуры является осуществление надзора за точным и единообразным применением нормативных правовых актов на территории государства, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принятие мер по выявлению и устранению любых нарушений законности. Прокуратура представляет интересы государства в суде.

Прокуратура функционирует, основываясь на принципах организации и деятельности. Принципы организации и деятельности прокуратуры представляют собой основополагающие, руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многогранной деятельности органов прокуратуры и основные, предъявляемые к ней требования. Среди основных принципов можно выделить принцип централизации, принцип единства прокурорского надзора, принцип законности и принцип гласности.

В странах Содружества Независимых Государств органы прокуратуры занимают различное место в системе разделения власти. В отличие от большинства конституций государств - участников СНГ в Конституции

Грузии положения о прокуратуре включены в пятую главу, посвященную судебной власти. В ст. 91 Конституции прокуратура Грузии названа учреждением судебной власти, которое осуществляет уголовно-правовое преследование, надзор за дознанием и исполнением наказания, а также поддерживает государственное обвинение. В Конституции Республики Кыргызстан раздел третий, именуемый «Прокуратура», состоящий из единственной статьи 78, включен в пятую главу Конституции «Исполнительная власть». В остальных государствах Содружества органы прокуратуры составляют самостоятельную централизованную систему, не относящуюся ни к одной ветви власти.

Систему органов прокуратуры составляет Генеральный прокурор и подчиненные ему нижестоящие прокуроры. Срок полномочий Генерального прокурора пять лет.

Генеральный прокурор назначается либо Президентом с согласия парламента (Украина, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан, Беларусь, Азербайджан), либо Президентом по представлению Премьер-министра (Армения), либо Президентом республики самостоятельно (например, в Туркменистане; при этом Президент Туркменистана назначает заместителей Генерального прокурора и прокуроров веляатов). В Грузии и Молдове Генеральный прокурор назначается парламентом по представлению Президента и Председателя парламента соответственно. Нижестоящих прокуроров назначает Генеральный прокурор.

Важное значение имеет вопрос о соотношении понятий компетенция, функции и полномочия органов прокуратуры. Под компетенцией органов понимается совокупность их предметов ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения. В более широком смысле компетенцию определяют как совокупность полномочий, предоставляемых всей прокурорской системе в целом. Такое ее определение вполне правомерно, так как прокуратура есть не что иное, как единая централизованная система органов, наделенная единым комплексом полномочий.

Применительно к прокуратуре предметы ведения - все регулируемые правом общественные отношения, на которые она оказывает воздействие при выполнении надзорных функций.

Основную функцию прокуратуры составляет прокурорский надзор, под которым понимают контрольную деятельность прокуратуры за точным и единообразным исполнением Конституции и законов, а также за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и соблюдением законных обязанностей органами государства, гражданами и негражданами, находящимися в стране пребывания.

В наиболее общей форме полномочия прокуратуры можно определить как совокупность ее прав и обязанностей, необходимых для выполнения надзорных функций. Среди них такие права (обязанности):

- возбуждать уголовные дела и вести следствие;
- осуществлять надзор за законностью предварительного следствия и дознания;
- поддерживать в суде государственное обвинение;

- приносить протесты на решения суда, опротестовывать решения, приговоры, постановления судов;
- осуществлять надзор за применением наказаний и иных форм принуждения.

#### Контрольные вопросы:

- 1) охарактеризуйте конституционные основы системы судебной власти в зарубежных странах СНГ;
- 2) перечислите принципы правосудия, используемые в странах Содружества;
- 3) определите правовой статус органов конституционной юстиции в зарубежных странах СНГ;
- 4) состав и полномочия Совета правосудия Республики Армения;
- 5) роль судов аксакалов в Республике Кыргызстан;
- 6) конституционный статус прокуратуры в зарубежных странах СНГ;
- 7) особенности правового положения прокуратуры в Грузии и Кыргызстане.

#### Тестовые задания:

- 1) правосудие в государствах – участниках СНГ осуществляется...
  - 1) специальным судом;
  - 2) легитимным судом;
  - 3) чрезвычайным судом;
  - 4) нет верного ответа.
  
- 2) прокуратура Кыргызской Республики отнесена Конституцией Кыргызстана к системе...
  - 1) органов исполнительной власти;
  - 2) органов судебной власти;
  - 3) является самостоятельным органом и не относится к какой-либо ветви власти;
  - 4) нет верного ответа.
  
- 3) функционирование общих, арбитражных и конституционных судов в странах СНГ...
  - 1) совместное;
  - 2) раздельное;
  - 3) нет верного ответа.
  
- 4) в каком государстве учреждаются суды аксакалов?
  - 1) в Узбекистане;

- 2) в Казахстане;
  - 3) в Кыргызстане;
  - 4) в Грузии.
- 5) к лицам, претендующим на должность судьи в странах Содружества, предъявляются следующие требования:
- 1) гражданство соответствующей республики, образовательный ценз;
  - 2) образовательный ценз, стаж;
  - 3) образовательный и возрастной цензы;
  - 4) гражданство соответствующей республики, образовательный ценз, возрастной ценз, стаж.

## **11 Конституционные основы местного самоуправления в зарубежных странах СНГ**

11.1 Правовые основы местного самоуправления.

11.2 Компетенция органов местного самоуправления в зарубежных странах СНГ.

Литература и источники:

- 1) Европейская хартия местного самоуправления, принята 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 36. - ст. 4466;
- 2) **Сагиндыкова, А.Н.** Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан / А.Н.Сагиндыкова // Журнал российского права. – 2005. - № 7. – С. 96. - ISSN 1605-6590;
- 3) **Шабайлов, В.И.** Местное самоуправление в Республике Беларусь: состояние и перспективы развития / В.И.Шабайлов // Журнал российского права. – 2002. - № 11.- С. 136. – ISSN 1605-6590.

1 вопрос

Органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя. Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление.

Конституции стран СНГ большое внимание уделяют организации местного самоуправления. Местное самоуправление - это организация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения с учетом исторических, социально-этнических и иных особенностей. Местное самоуправление осуществляется населением в форме непосредственной демократии (местных референдумов,



сборов собраний и иных форм непосредственного волеизъявления граждан) и через выборные органы.

Институт местного самоуправления после распада СССР получил достаточно широкое распространение в бывших советских республиках - государствах-участниках СНГ. Между тем, необходимо отметить, что не во всех зарубежных странах Содружества учрежден институт местного самоуправления, если можно так сказать, в «полноценном» демократическом виде.

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в государствах Содружества составляют нормы конституции и специальные законы. Среди международных документов необходимо отметить Европейскую хартию местного самоуправления, принятую 15 октября 1985 года. Она ратифицирована Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Россией, Украиной.

Хартия обязывает Договаривающиеся Стороны применять базовые принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Она предусматривает признание принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве и там, где это практически целесообразно, в конституции государства. Органы местного самоуправления должны избираться путем всеобщего голосования.

Органы местного самоуправления, действуя в рамках закона, должны иметь возможность управлять публичными делами, за которые они отвечают, в интересах местного населения. Соответственно, Хартия гласит, что публичная власть должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину, предоставление полномочий органу более высокого уровня должно производиться только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне.

В этих целях Хартия определяет принципы, касающиеся защиты территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления, наличия административных структур и ресурсов, соответствующих задачам органов местного самоуправления, условий осуществления полномочий на местном уровне, административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, их источников финансирования и правовой защиты местного самоуправления.

В рамках Содружества Независимых Государств Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ разработана Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках СНГ от 29 октября 1994 года.

В конституциях государств-участников СНГ вопросы регулирования организации и осуществления местного управления и самоуправления освещены по-разному. На то есть две причины. Во-первых, в рассматриваемых нами постсоветских государствах система местного самоуправления появилась не эволюционным, а нормативным путем; во-вторых, модели организации

местного самоуправления в этих странах относятся к общей модели - смешанной.

В смешанной модели организации местного самоуправления наблюдаются признаки сразу двух основных моделей организации местного самоуправления в мире - романо-германской и англо-саксонской.

Основными квалифицирующими признаками той или иной модели организации местного самоуправления являются компетенция местного самоуправления и способы административного контроля за деятельностью местного самоуправления.

В англо-саксонской муниципальной системе органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены им законом. В случае нарушения этого правила, акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий, при этом органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти.

Романо-германская система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. В компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра. Решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы; муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем муниципального образования. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер - передать дело в административный суд.

Особое место в конституциях государств - участников СНГ занимает регулирование компетенции, состава и функций органов местной власти (Таджикистан), местного государственного управления и самоуправления (Казахстан), местных органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления (Украина). Несмотря на определенные различия в названии разделов конституций права местных органов в них определены довольно широко и не противоречат полномочиям центральной власти.

В законодательстве Молдовы нет понятия «местное самоуправление», фигурирует понятие «местное публичное управление».

Конституция Республики Молдова (1994 г.) закрепила унитарный характер государства и вытекающие отсюда основные принципы местного публичного управления (ст. 109): принцип местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления, консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. В Постановлении Конституционного суда указывалось, что

автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Автономия местных публичных властей заключается в праве административно-территориальных единиц удовлетворять свои собственные интересы без вмешательства центральных властей, что ведет к административной децентрализации: автономия - это право, а децентрализация - система, требующая автономии. Децентрализация представляет собой систему, включающую территориальную децентрализацию, - районы, города (муниципии), села (коммуны) - в качестве лиц публичного права со всеми его функциями. Власти этих децентрализованных лиц публичного права не подчиняются иерархической власти центрального управления, они независимы от них. Отсюда вытекает, что власти местного публичного управления не могут назначаться и отстраняться от должности центром, а должны избираться и отзываться гражданами административно-территориальных делений. Следовательно все местные публичные власти носят избирательный характер, создаются или непосредственно гражданами или, в некоторых случаях, соответствующими местными советами. Выборы являются критерием децентрализации, основываясь на свободном исполнении прав и свобод граждан на местном уровне, что является существенным аспектом правового государства. Децентрализация обеспечивается путем активного участия граждан в местной общественной деятельности, в выборах и отзыве, в случае необходимости, представителей администрации, в контроле их решений. Согласно положениям статьи 112 Конституции Молдовы, местные советы создаются в селах, городах как власти местного публичного управления, являющиеся практически выражением принципа местной автономии, конкретизируемого в виде функций и публичной власти, которыми они располагают, и гарантируемого законодательными нормами их избрания и формирования.

Согласно Закону Республики Молдова о местном публичном управлении от 18.03.2003 года местное публичное управление - это совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для удовлетворения основных интересов населения отдельной административно-территориальной единицы; местная автономия - право и способность местных сообществ решать в соответствии с законом, под свою ответственность и для своего блага значительную часть общественных дел и управлять ими. Закон гласит, что органы местного публичного управления обладают финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах управляемой территории в соответствии с законом. Органами публичного управления, посредством которых осуществляется местная автономия в селах (коммунах), городах (муниципиях), являются местные советы как правомочные органы власти и примары как исполнительная власть.

Местное самоуправление в Республике Беларусь не включается в систему органов государственной власти. В Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление выделены в специальный раздел (V). Система местного самоуправления и управления, формы их

осуществления закреплены в Конституции Республики Беларусь. В статье 117 Конституции определено: "Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах".

В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении собрание граждан Беларуси рассматривается как совместное присутствие группы граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни, базовая форма прямого участия населения в решении государственных и общественных дел (ст.28). К сожалению, как показывает практика, такая форма реального участия населения Беларуси в самоуправлении, как собрания по месту жительства, не получила заметного развития, а местные референдумы вообще не проводились.

## 2 вопрос

Необходимо отметить, что далеко не во всех конституциях государств-участников СНГ, содержатся нормы посвященные компетенции местного самоуправления. Например, в конституциях Армении и Украины нет закрепленной за органами местного самоуправления компетенции. Соответственно, в этих государствах компетенция местного самоуправления полностью определяется национальным законом о местном самоуправлении на основании принципа верховенства конституции.

В тоже время в большинстве стран СНГ исключительная компетенция органов местного самоуправления определяется в Основном законе государства и, соответственно, гарантируется государством и подлежит особой защите со стороны государства.

Например, в соответствии со ст. 144 Конституции Азербайджана от 12 ноября 1995 года к компетенции местного самоуправления относятся:

- установление местных налогов и сборов (ч.1 п. 4);
  - владение муниципальной собственностью, пользование этой собственностью и распоряжение ею (ч.1 п. 6);
  - утверждение местного бюджета и отчетов о его исполнении (ч 1 п.5).
- А согласно ст. 121 Конституции Белоруссии от 24 ноября 1996 года к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:
- утверждение программ экономического и социального развития бюджетов и отчетов об их исполнении;
  - установление в соответствии с законами местных налогов и сборов;
  - определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
  - назначение местных референдумов.

В конституциях Армении, Казахстана, Кыргызской Республики, Молдовы, Туркменистана, Узбекистана компетенция местного самоуправления, в основном, определена в том же объеме.

Можно сделать вывод, что в большинстве конституций государств-участников СНГ компетенция местного самоуправления определяется в следующих областях:

- местные финансы (формирование, управление, распоряжение);
- местная собственность (формирование, управление, распоряжение);
- экономическое и социальное развитие территорий.

В тоже время, во всех конституциях специально оговорено, что компетенция местного самоуправления устанавливается специальным законом. Так, в соответствии с законом Республики Армения «О местном самоуправлении» от 7 июня 2002 г. компетенция местного самоуправления делится на собственную и делегированную государством. В свою очередь собственные полномочия местного самоуправления в Армении делятся на обязательные и добровольные. Обязательные и делегированные государством полномочия подлежат исполнению муниципалитетом в первоочередном и установленном законом порядке (ст. 10 Закона). В законе содержится компетенция муниципальных советов (ст. 16 Закона), компетенция члена муниципального совета (ст. 19 и 20 Закона), компетенция главы муниципалитета (глава 4 Закона), компетенция аппарата главы муниципалитета.

Также, к примеру, в законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года содержатся положения, подробно регламентирующие компетенцию местного самоуправления в республике. В частности, в нем закрепляется компетенция местных представительных органов - маслихатов (ст.6 Закона), права и обязанности депутатов маслихата (ст. 21 Закона), компетенция акиматов (ст.27, 29, 31, 33, 35).

В законах государств-участников СНГ содержатся нормы, посвященные компетенции населения и компетенции должностных лиц органов местного самоуправления. Компетенция населения сводится, в основном, к формам непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления: выборы, референдум, территориальное общественное самоуправление, отзыв депутата представительного органа. В отношении полномочий должностных лиц органов местного самоуправления законы государств Содружества содержат отсылочные нормы к нормативно-правовым актам местного самоуправления.

Что касается формирования компетенции местного самоуправления, то необходимо отметить следующее. Во всех странах СНГ органы местного самоуправления обладают собственной компетенцией, в соответствии с национальной конституцией и законом, и могут включать в круг своей компетенции иные вопросы, не указанные прямо в законе и исполнение которых не будет противоречить законодательству государства, государственным и общественным интересам.

Особенностью формирования компетенции местного самоуправления в зарубежных странах СНГ является отсутствие в некоторых странах института делегирования государственных полномочий местному самоуправлению. Это связано с тем, что в некоторых государствах-участниках СНГ местное самоуправление практически не отделимо от государственного управления, а органы местного самоуправления территориально сосуществуют с органами государственной власти (как, например, в Республике Казахстан).

Кроме того, ни в одном из рассмотренных государств законодательство о местном самоуправлении не содержит исчерпывающего или закрытого перечня полномочий и предметов ведения местного самоуправления, его органов и должностных лиц. И по этому признаку модели организации местного самоуправления в зарубежных странах СНГ ближе именно к континентальному типу.

В итоге можно сделать следующие выводы:

1) модели организации местного самоуправления в зарубежных странах СНГ ближе к Романо-германскому типу, чем к англо-саксонскому;

2) нормативно-правовое регулирование компетенции местного самоуправления в зарубежных странах СНГ осуществляется государственными конституциями, национальными законами о местном самоуправлении, нормативными правовыми актами местного самоуправления;

3) наиболее четко и исчерпывающе в законодательстве зарубежных стран СНГ закреплена компетенция представительных органов местного самоуправления;

4) носителями компетенции местного самоуправления в зарубежных странах СНГ, в соответствии с законодательством этих стран, являются население, органы местного самоуправления и их должностные лица;

5) нормативно закрепленная компетенция местного самоуправления в зарубежных странах СНГ охватывает собой наиболее важные сферы общественной жизни, типичные для абсолютного большинства местных сообществ;

6) компетенция местного самоуправления закреплена на основе открытого перечня предметов ведения, что позволяет органам местного самоуправления включать в сферу своей компетенции вопросы, не указанные в законодательстве напрямую.

Контрольные вопросы:

- 1) определите общее и особенное в муниципальных системах стран СНГ;
- 2) дайте характеристику Европейской хартии местного самоуправления;
- 3) назовите принципы местного самоуправления;
- 4) компетенция органов местного самоуправления в зарубежных странах СНГ;

- 5) перечислите конституционные гарантии местного самоуправления и способы их реализации в государствах-участниках СНГ.

Тестовые задания:

- 1) согласно Конституции Республики Армения местное самоуправление осуществляется...
- 1) в городах;
  - 2) в областях;
  - 3) в общинах;
  - 4) в селах.
- 2) в каком государстве, входящем в СНГ, наблюдается тесное сращивание местного управления и самоуправления?
- 1) в Беларуси;
  - 2) в Азербайджане;
  - 3) в Кыргызстане;
  - 4) в Украине.
- 3) согласно Конституции Кыргызстана органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении...
- 1) частную собственность;
  - 2) коммунальную собственность;
  - 3) государственную собственность;
  - 4) общественную собственность.
- 4) европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная рядом государств-участников СНГ, под местным самоуправлением понимает...
- 1) право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения;
  - 2) решение внутренних дел населением в пределах самоуправляющейся единицы по собственному усмотрению в рамках закона, регулирующего деятельность самоуправляющихся структур;
  - 3) деятельность местных сообществ, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.
- 5) органы местного самоуправления в Республике Беларусь...
- 1) не образуются;
  - 2) включаются в систему органов государственной власти;
  - 3) не включаются в систему органов государственной власти;
  - 4) нет верного ответа.

## 12 Тестовые задания к учебному курсу

12.1 Внутренне согласованная совокупность юридических норм, закрепляющих: основы конституционного строя стран СНГ; основы правового статуса человека и гражданина; политико-территориальную организацию государства; систему, порядок формирования, основные принципы деятельности и компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в каждой из зарубежных стран СНГ – это...

- 1) отрасль конституционного права стран СНГ;
- 2) наука конституционного права стран СНГ;
- 3) учебная дисциплина конституционного права стран СНГ;
- 4) верно все перечисленное.

12.2 Укажите место и роль конституционного права стран СНГ в системе отраслей национального права стран Содружества.

- 1) конституционное право занимает основное место вслед за международным публичным правом;
- 2) конституционное право занимает однопорядковое место наряду с гражданским, семейным, уголовным, административным правом в системе отраслей национального права стран СНГ;
- 3) конституционное право занимает ведущее место в системе отраслей национального права стран СНГ;
- 4) нет верного ответа.

12.3 Источниками конституционного права государств-участников СНГ являются:

- 1) конституции стран Азии;
- 2) акты международного права, содержащие общепризнанные конституционные принципы и нормы международного права;
- 3) национальное законодательство стран СНГ по вопросам административного, гражданского, уголовного, трудового права;
- 4) все перечисленное верно.

12.4 Законодательство государств – участников Содружества требует ...

- 1) унификации;
- 2) кодификации;
- 3) инкорпорации;
- 4) систематизации.



12.5 Высшим органом Содружества Независимых Государств является...

- 1) Совет глав правительств;
- 2) Совет глав государств;
- 3) Межпарламентская Ассамблея;
- 4) Комиссия по правам человека.

12.6 Межпарламентская Ассамблея государств-членов СНГ состоит из...

- 1) представителей от государств-участников, избираемых на четыре года;
- 2) парламентских делегаций государств-участников, состав которых обновляется к каждому заседанию;
- 3) нет верного ответа.

12.7 Акты Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ являются...

- 1) обязательными;
- 2) поощрительными;
- 3) рекомендательными;
- 4) желательными.

12.8 По способу создания и механизму взаимоотношения субъектов Содружества Независимых Государств является...

- 1) содружеством суверенных государств;
- 2) федерацией;
- 3) конфедерацией;
- 4) международной организацией.

12.9 Государства - участники СНГ...

- 1) пользуются правом сецессии из СНГ;
- 2) подобно субъектам федерации не обладают правом сецессии.

12.10 В настоящее время Содружество Независимых Государств...

- 1) трансформировалось в Союз Белоруссии и России;
- 2) является союзом государств – бывших республик СССР;
- 3) прекратило свое существование;
- 4) нет верного ответа.

12.11 Совет глав правительств – это...

- 1) орган отраслевого сотрудничества государств-членов СНГ;
- 2) межотраслевой орган государств – участников СНГ;
- 3) все ответы верны.

12.12 Органом, обеспечивающим выполнение экономических обязательств в рамках Содружества, является...

- 1) Координационно-консультативный комитет;
- 2) Межгосударственный экономический комитет Экономического Союза;
- 3) Совет глав правительств;
- 4) Экономический Суд.

12.13 Государства – участники СНГ могут иметь статус...

- 1) постоянного и ассоциированного субъекта;
- 2) наблюдателя;
- 3) постоянного и ассоциированного субъекта, наблюдателя.

12.14 Совет глав правительств государств – участников СНГ координирует...

- 1) сотрудничество органов исполнительной власти стран СНГ в экономической, социальной и иных сферах;
- 2) межпарламентское сотрудничество;
- 3) вопросы, связанные с деятельностью государств-участников в сфере их общих интересов;
- 4) нет верного ответа.

12.15 Какой источник не является источником конституционного права зарубежных стран СНГ как отрасли права?

- 1) акты международного права, закрепляющие общепризнанные конституционные принципы и нормы;
- 2) нормативно-правовые акты национального законодательства конституционного значения;
- 3) акты общего права СНГ конституционного значения;
- 4) нет верного ответа.

12.16 Соглашение о создании СНГ 8 декабря 1991 года первыми подписали президенты республик:

- 1) Беларуси, Казахстана, Таджикистана и России;
- 2) Беларуси, России, Украины;
- 3) Беларуси, Казахстана, России, Украины;
- 4) Казахстана, Туркменистана, Таджикистана, России, Украины.

12.17 Возможно ли проведение внеочередного заседания Совета глав правительств?

- 1) возможно по инициативе шести государств-членов;
- 2) возможно по инициативе председательствующего государства;
- 3) возможно по инициативе одного из государств-членов;
- 4) не возможно.

12.18 Может ли какое-либо государство стать членом Содружества Независимых Государств?

- 1) да;

- 2) нет;
- 3) да с согласия шести государств-участников;
- 4) да с согласия всех государств-участников.

12.19 Страна, желающая участвовать в отдельных видах деятельности СНГ на условиях, определенных в соглашении, является...

- 1) ассоциированным членом;
- 2) временным членом;
- 3) государством – членом;
- 4) государством – учредителем.

12.20 В Содружество Независимых Государств не входит ...

- 1) Узбекистан;
- 2) Латвия;
- 3) Таджикистан;
- 4) Молдова.

12.21 Предметом всенародного референдума в зарубежных странах СНГ не могут быть следующие вопросы:

- 1) принятие нового закона, в том числе конституции;
- 2) вопросы о налогах и бюджете;
- 3) изменение либо отмена действующего закона или его отдельных положений;
- 4) все перечисленные вопросы.

12.22 Союз Беларуси и России образован на основе...

- 1) договора о Союзе Беларуси и России;
- 2) договора о создании Союзного государства;
- 3) протокола о создании Союза Беларуси и России;
- 4) устава Союза Беларуси и России.

12.23 Конституция Азербайджанской Республики принята ...

- 1) Милли Меджлисом (Парламентом Республики Азербайджан);
- 2) Конституционным Судом Азербайджана;
- 3) на всенародном референдуме;
- 4) Конституционным Собранием Республики Азербайджан.

12.24 В Республике Беларусь одно и то же лицо ...

- 1) не может быть избрано Президентом более двух раз подряд;
- 2) может быть избрано Президентом более двух раз подряд;
- 3) может быть избрано Президентом только на один срок.

12.25. Президент Республики Грузия является...

- 1) высшим должностным лицом;
- 2) главой государства;
- 3) главой исполнительной власти;

4) главой государства и главой исполнительной власти.

12.26 Какое из зарубежных государств СНГ обладает постоянным нейтралитетом?

- 1) Туркменистан;
- 2) Узбекистан;
- 3) Азербайджан;
- 4) Молдова.

12.27 Субъектами конституционно-правовых отношений в зарубежных странах СНГ выступает...

- 1) народ, граждане;
- 2) государство в целом;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) все перечисленное.

12.28 Местом пребывания Межпарламентской Ассамблеи СНГ является...

- 1) Москва;
- 2) Санкт-Петербург;
- 3) Минск;
- 4) Киев.

12.29 В Казахстане официальное толкование норм Конституции осуществляет...

- 1) Конституционный Суд Республики Казахстан;
- 2) Президент Республики Казахстан;
- 3) Конституционный Совет Республики Казахстан;
- 4) Верховный Суд Республики Казахстан.

12.30 Срок полномочий Президента Республики Армения составляет ...

- 1) 4 года;
- 2) 5 лет;
- 3) 6 лет;
- 4) 7 лет.

## 13 Вопросы к экзамену

- 13.1 Исторические и социально-экономические предпосылки образования СНГ.
- 13.2 Членство в СНГ.
- 13.3 Правовая природа учредительных документов СНГ. Общая характеристика Устава СНГ.
- 13.4 Совет глав государств – орган взаимодействия глав государств-участников СНГ.
- 13.5 Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. Порядок формирования, функции, деятельность.
- 13.6 Совет глав правительств стран СНГ.
- 13.7 Конституционный статус прокуратуры в зарубежных странах СНГ.
- 13.8 Понятие и предмет государственного права зарубежных стран СНГ как учебной дисциплины.
- 13.9 Место государственного права зарубежных стран СНГ в их правовой системе.
- 13.10 Наука государственного права зарубежных стран СНГ.
- 13.11 Источники государственного права зарубежных стран СНГ.
- 13.12 Тенденции развития государственного права зарубежных стран СНГ в период становления суверенной национальной государственности.
- 13.13 Этапы становления конституционного законодательства в зарубежных странах СНГ.
- 13.14 Основные черты и свойства конституций зарубежных стран СНГ.
- 13.15 Система и структура конституций зарубежных стран СНГ.
- 13.16 Значение преамбул, переходных, временных и заключительных положений конституций зарубежных стран СНГ.
- 13.17 Порядок разработки, принятия и изменения конституций зарубежных стран СНГ.
- 13.18 Правовая охрана конституций в зарубежных странах СНГ.
- 13.19 Специфика конституционного регулирования основ государственного и общественного строя в зарубежных странах СНГ.
- 13.20 Конституционно-правовой статус государства в зарубежных странах СНГ.
- 13.21 Закрепление основ гражданского общества в зарубежных странах СНГ.
- 13.22 Принцип разделения властей, специфика его реализации в зарубежных странах СНГ.

- 13.23 Конституционное закрепление народовластия, государственного суверенитета в конституциях зарубежных стран СНГ.
- 13.24 Конституционное закрепление собственности в зарубежных странах СНГ.
- 13.25 Общее и особенное в муниципальных системах зарубежных стран СНГ.
- 13.26 Правовые основы местного самоуправления в зарубежных странах СНГ.
- 13.27 Политические права и свободы граждан в зарубежных странах СНГ.
- 13.28 Органы конституционного правосудия в зарубежных странах СНГ.
- 13.29 Гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в зарубежных странах СНГ.
- 13.30 Формы государственного устройства зарубежных стран СНГ.
- 13.31 Конституционные основы системы судебной власти в зарубежных странах СНГ.
- 13.32 Особенности взаимоотношений исполнительной и законодательной власти в зарубежных странах СНГ.
- 13.33 Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в зарубежных странах СНГ.
- 13.34 Конституционный статус Правительства в зарубежных странах СНГ.
- 13.35 Государственно-правовой статус Автономной Республики Крым в составе Украины.
- 13.36 Проблемы и перспективы СНГ.
- 13.37 Личные права и свободы граждан в зарубежных странах СНГ.
- 13.38 Депутатские фракции в парламентах зарубежных стран СНГ.
- 13.39 Правовой статус автономных образований в зарубежных странах СНГ.
- 13.40 Законодательный процесс в парламентах зарубежных стран СНГ.
- 13.41 Социально-экономические права и свободы граждан в зарубежных странах СНГ.
- 13.42 Глава государства в зарубежных странах СНГ.
- 13.43 Государственно-правовой статус автономного образования в Республике Азербайджан.
- 13.44 Статус судьи в зарубежных государствах СНГ.
- 13.45 Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной системы в странах СНГ.
- 13.46 Основания и порядок досрочного прекращения полномочий президента.
- 13.47 Принцип многопартийности в зарубежных странах СНГ.
- 13.48 Порядок работы законодательных (представительных) органов государственной власти в зарубежных странах СНГ.
- 13.49 Правовая регламентация гражданства в зарубежных странах СНГ.
- 13.50 Конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в зарубежных странах СНГ.
- 13.51 Постоянные комиссии и комитеты в парламентах зарубежных стран СНГ.

- 13.52 Понятие и принципы основ правового положения человека и гражданина в зарубежных странах СНГ.
- 13.53 Внутренние руководящие органы парламентов в зарубежных странах СНГ.
- 13.54 Социальный характер государства в зарубежных странах СНГ.
- 13.55 Особенности государственно-правового статуса Халк Маслахты Республики Туркменистан.
- 13.56 Государственно-правовой статус автономных образований в Республике Грузия.
- 13.57 Взаимоотношения президента, парламента и правительства в зарубежных странах СНГ.
- 13.58 Государственно-правовой статус Республики Каракалпакстан в Узбекистане.
- 13.59 Особенности государственно-правового статуса Президента Республики Грузия.
- 13.60 Государственно-правовой статус Республики Гагаузия в составе Молдовы.
- 13.61 Акты президента в зарубежных странах СНГ.
- 13.62 Конституционные обязанности граждан, специфика их реализации в зарубежных странах СНГ.
- 13.63 Порядок избрания президента в зарубежных странах СНГ.
- 13.64 Конституционно-правовой статус политических партий в зарубежных странах.
- 13.65 Конституционные основы построения системы органов государства в зарубежных странах СНГ.
- 13.66 Административно-территориальное устройство в зарубежных странах СНГ.
- 13.67 Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах СНГ.
- 13.68 Полномочия правительства в зарубежных странах СНГ.

**Лицензия № ЛР020716 от 02.11.98.**

Формат 60x84 1/16. Бумага писчая.  
Усл.печ.листов . Тираж 100. Заказ .

---

---

ИПК ГОУ ОГУ

460352, г. Оренбург, ГСП, пр. Победы 13,  
Государственное образовательное учреждение  
«Оренбургский государственный университет»



