

Лекция 5. Тема 5. Система органов государственной власти и местного самоуправления в зарубежных странах.

1 Блок.

Вопрос 1. Законодательная власть: парламент

Парламент – это высший представительный и законодательный орган в демократических государствах. Он может называться по иному, например, конгресс – в США, а также в большинстве стран Латинской Америки, сейм – Литва, Латвия, Польша и т.д.

Для буржуазных парламентов в период их возникновения была характерна двухпалатная структура. В унитарных государствах она отразила, прежде всего, компромисс между стремящейся к власти буржуазией и дворянством. При этом нижние палаты формировались путем прямых выборов. Представительным нижним палатам противостояли верхние, назначаемые главой государства, либо формировавшиеся по наследственному признаку, либо образованные тем и другим путем. По такому принципу до сих пор формируется Палата лордов Великобритании, состоящая из наследственных пэров, духовных пэров (архиепископов и некоторых епископов), высших судей и пожизненных пэров, которым этот титул пожалован монархом.

После второй мировой войны от двухпалатной системы отказались ряд европейских стран (например, Дания и Швеция), некоторые страны Азии и Африки с унитарной формой государственного устройства. В то же время наблюдается и обратная тенденция. Так, в некоторых странах Восточной Европы (Польша, Румыния) в результате проведенной там перестройки государственных институтов восстановлена двухпалатная система. Но все же следует признать, что такая структура парламентов более обоснованна для федераций, где верхняя палата представляет интересы субъектов федерации.

Срок полномочий нижней палаты каждого созыва колеблется от двух до семи лет. Так, в США Палата представителей избирается на два года, Бундестаг ФРГ и Палата представителей Японии – на четыре года, Национальное собрание Франции – на пять лет, Палата представителей Ирландии – на семь лет.

Вторая палата, если она не является назначаемой, как правило, избирается на более длительный срок, чем первая. При этом в одних странах она обновляется целиком, а в других – по частям. Например, Сенат США обновляется каждые два года на одну треть. Консервативности верхних

палат способствует более высокий возрастной ценз, установленный для их членов. Иногда он составляет 30-40 лет.

Чаще всего верхние палаты образуются путем косвенных или двухступенных выборов (Австрия, Франция, Нидерланды). В некоторых странах они избираются непосредственно населением (США, Япония, Италия), в ряде государств применяется смешанная система, при которой сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности (Бельгия, Ирландия). Используются и другие методы формирования верхней палаты. Так, в ФРГ Бундесрат состоит из членов правительств земель. Поэтому партии, не участвующие в правительствах земель, не могут получить места в Бундесрате.

В тех странах, где допускается досрочный роспуск парламента (обычно это полупрезидентские республики, иногда – парламентские), досрочно могут распускаться только нижние палаты.

Следует отметить также особенность структуры парламента. Так в англосаксонской правовой системе под парламентом понимается триединое учреждение, куда входит глава государства (монарх в Великобритании, президент в Индии), верхняя палата и нижняя палата. В странах с влиянием англосаксонского права парламент – это двуединое учреждение, включающее главу государства и однопалатный парламент (например, Танзания). С точки зрения романо-германского права парламент – это учреждение, состоящее максимум из двух палат, верхней и нижней.

Члены нижней палаты обычно называются депутатами, члены верхней палаты – сенаторами. Они являются профессиональными парламентариями. Поэтому, как правило, они не могут одновременно находиться на невыборных государственных должностях, а также занимать другие выборные должности, например членов органов местного самоуправления.

Статус профессионального парламентария раскрывается посредством двух основных понятий – парламентский (депутатский) иммунитет и парламентский (депутатский) индемнитет.

Парламентский (депутатский) иммунитет – это неприкосновенность парламентария, то есть его нельзя подвергнуть полицейскому задержанию или аресту, против него нельзя возбудить уголовное дело без согласия палаты, членом которой он является. Исключением является случай, когда парламентарий застигнут на месте совершения преступления.

Парламентский индемнитет имеет два значения. В первом случае – это ответственность парламентария за действия и высказывания,

непосредственно связанные с его парламентской деятельностью как в период осуществления депутатских полномочий, так и после истечения их срока. Предполагается, что депутат высказывается на пленарных заседаниях, в органах парламента и вне его стен, но в связи с депутатской деятельностью в соответствии со своим свободным волеизъявлением, что он голосует, руководствуясь своим внутренним убеждением, и за это он не должен нести ни уголовной, ни какой-либо иной ответственности.

Во втором случае индемнитет – это вознаграждение. Это вознаграждение приравнивается к окладам служащих высших разрядов и включает суточные, оплату транспорта, корреспонденции, командировок, особые средства выделяются на представительские расходы, содержание аппарата и офиса. В некоторых странах депутаты, пробывшие на своем посту определенный срок, приобретают право на льготное пенсионное обеспечение. Часть депутатского вознаграждения освобождается от налогов. Таким образом, место в парламенте является весьма доходным.

Парламентарии предоставлены широкие возможности для активного участия в работе парламента и его органов. Он имеет право участвовать в заседаниях парламента (палаты), выступать в прениях, вносить законопроекты или предложения, предлагать поправки к законопроектам, входить с запросами к представителям исполнительной власти, участвовать в обсуждении и принятии бюджета и осуществлять иные полномочия. Также депутат может быть членом постоянных и временных парламентских комиссий и других органов парламента.

Внутренняя структура палат парламента очень похожа. Ведущую роль в деятельности парламента играет его руководящий орган. В странах с двухпалатной системой каждая палата формирует свой руководящий орган.

Руководство парламента (палат) осуществляется либо единолично *председателем* (спикером - в англосаксонских странах), либо *коллегиальным органом* (президиумом как в Китае, бюро как в Испании, комитетом, конференцией). Председатель нижней палаты, вице-председатели, секретари либо коллегиальные руководящие органы образуются самой палатой.

В большинстве парламентах после их созыва создаются *партийные фракции* (группы). Это объединение депутатов, относящихся к одной политической партии или нескольким политическим партиям, близким по своим программам.

Важной составной частью парламента являются их *комиссии* (*комитеты*). Они образуются либо на весь срок парламентских полномочий, либо на каждой сессии. Почти во всех двухпалатных парламентах свои

комиссии создает каждая палата, хотя могут образовываться и объединенные комиссии. Наиболее распространенная среди последних — согласительная комиссия, задачей которой является выработка согласованных решений при возникновении разногласий между палатами по тому или иному вопросу.

Постоянные комиссии (комитеты) имеются во всех парламентах, они создаются для рассмотрения и разработки законопроектов, которые затем принимаются или не принимаются палатой на пленарных заседаниях. Состав комиссий, как правило, пропорционален численности парламентских фракций.

К *иным органам парламента (палат)* относятся специальные парламентские органы контроля: ревизоры, контролеры, омбудсмены (уполномоченные по правам человека), особые представительства и др. Финансовым ревизорам принадлежит, например, право проверки счетов и отчетности о расходовании государственных средств.

Компетенция парламента зависит от формы правления, формы государственного устройства, исторических условий, степени демократичности страны, соотношения в ней политических сил и ряда иных факторов. Так, в президентских республиках парламенты не принимают участия в формировании правительства, ограничен их контроль за деятельностью исполнительной власти. В федеративных государствах компетенция представительных органов поделена между федерацией и ее субъектами.

Основную часть своих полномочий парламент осуществляет на *сессиях* – это период работы парламента между парламентскими каникулами. Они созываются в различных странах от одного до четырех раз в год. Созыв внеочередных, или чрезвычайных, сессий осуществляется по инициативе председателя палаты (Италия, Турция), главы государства или правительства (Франция, Бельгия, Япония), а также по требованию определенного числа депутатов. Одновременно собирается и другая палата.

Параллельно с понятием сессии важно определить понятие пленарного заседания – это собрание депутатов вместе для решения вопросов компетенции парламента. Регламенты парламентам устанавливают кворум, при котором пленарные заседания парламента признаются действительными. В одних странах он составляет большинство членов законодательного корпуса, в других достаточно незначительного меньшинства (Великобритания). В ряде стран отсутствие депутата без уважительных причин влечет за собой финансовые санкции.

План работы сессии и повестка дня пленарных заседаний подготавливаются руководством парламента (палат) по согласованию с лидерами парламентских фракций. Наибольшее время отводится законодательной процедуре.

Законодательный процесс включает несколько стадий: законодательную инициативу, обсуждение законопроекта парламентом, принятие законопроекта, а также промульгацию – это подписание и опубликование закона главой государства.

Вопрос 2. Статус главы государства в зарубежных странах

Институт главы государства является неотъемлемой составной частью механизма осуществления власти во всех современных государствах. Главой государства принято называть официальное лицо (орган), занимающее, как правило, формально высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляющее верховное представительство страны во внутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами.

Правовой статус главы государства и его реальная роль в процессе осуществления власти зависят от формы правления и характера политического режима. Например, при парламентных формах правления глава государства непосредственного участия в управлении государственными делами не принимает. Однако и в этих странах он оказывает зачастую влияния на политический процесс, а в случае возникновения кризисных ситуаций его активность и степень воздействия на другие государственные органы могут заметно возрастать.

В современных зарубежных странах главой государства по общему правилу выступает либо выборный президент, либо наследственный монарх. Весьма редко встречаются монархи, замещающие свой пост на основе выборов (например, в Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах). Коллегиальный глава государства почти исчез из конституционной практики (в какой-то мере таковым выступает Федеральный совет Швейцарии). В некоторых странах Латинской Америки, Азии и Африки лица, занимающие пост главы государства и именуемые президентами, не избирались, а были назначены военными кругами или иными политическими группировками в результате государственных переговоров.

В значительной части развитых государств единоличным главой государства остается монарх. Почти половина всех европейских стран сохраняет монархическую форму правления (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Дания, Швеция, Норвегия и др., в 1947 г. реставрирована монархия в Испании). Своеобразен институт монархического главы государства в бывших колониях Великобритании (Канада, Австралия, Новая

Зеландия и др.). Главой государства здесь формально является британский монарх, представленный генерал-губернатором, хотя условия назначения (избрания) и объем полномочий последнего определяются национальным законодательством и зависят от расстановки политических сил в стране.

Институт монархического главы государства продолжает играть значительную роль во многих странах Востока. Для этих стран характерна активная роль монарха в руководстве и управлении делами государства. В его руках сосредоточена исполнительная власть. Он обладает большими полномочиями в законодательной и судебной областях. Таково, в частности, положение главы государства в дуалистических монархиях (например, в Марокко, Иордании, Кувейте). Неограниченной властью располагает глава государства в абсолютной монархии. Иногда монарх является не только светским, но и религиозным главой подданных (например, в Саудовской Аравии).

Монарх в дуалистической и тем более в абсолютной монархии занимает центральное положение во всей системе государственных органов. По своему усмотрению монарх назначает и смещает правительство, даже если предусмотрена формальная ответственность последнего перед парламентом (в некоторых дуалистических монархиях). Монарх является верховным руководителем вооруженных сил. Он назначает на все высшие военные и гражданские должности, включая судей. В ряде стран его власть практически не знает правовых ограничений.

Заметно отличается фактическое положение монарха в парламентарных монархиях. В некоторых из них, например, в Японии (по Конституции 1947 г.) или Швеции (по Конституции 1974 г.), полномочия монарха подверглись существенному ограничению даже в формально-юридическом плане. Монарх должен действовать по совету своих министров, которые и несут политическую ответственность за эти действия.

Главой государства в республиканских странах является, как правило, выборный президент, но его реальный статус зависит от формы правления. Так, в президентской республике глава государства играет гораздо большую роль, нежели в парламентарной.

Исключительно важную роль в руководстве и управлении государственными делами играет президент в странах, где он наделен правительственной властью и формально является единоличным носителем исполнительной власти. Он как бы совмещает в одном лице полномочия главы государства и главы исполнительной власти. Подобное положение типично, прежде всего, для президентских республик (США, ряд стран Латинской Америки и др.).

Весьма значительными собственными полномочиями обладает глава государства в республиках со смешанными формами правления. Так, президент Французской Республики при назначении премьер-министра, досрочном роспуске Национального собрания, использовании чрезвычайных полномочий и осуществлении некоторых других мер формально принимает решение самостоятельно, и издаваемый им акт не нуждается в контрассигнации.

В подавляющем большинстве стран национальное законодательство наделяет главу государства обширными правами и полномочиями в различных областях государственной деятельности. Во-первых, это *представительские функции* - глава государства представляет государство во вне и внутри страны, председательствует на торжественных церемониях, выступает с официальными обращениями к парламенту и посланиями к нации. Во вторых, это *полномочия главы государства в области государственного управления*, а также полномочия в области правительственной деятельности, которые включают в себя руководство административным аппаратом и вооруженными силами. В-третьих, важны полномочия в сфере законодательной деятельности – это право досрочного роспуска парламента (нижней палаты), созыва чрезвычайных сессий, право законодательной инициативы, возвращения законопроекта для повторного обсуждения, а также право вето.

Важную роль играют *внешнеполитические полномочия* главы государства. Это, во-первых, верховное представительство страны в международных отношениях. Во-вторых, глава государства назначает руководителя ведомства иностранных дел и дипломатических представителей страны за рубежом. В-третьих, в ряде стран глава государства дает, указания о подготовке и проведении переговоров, участвует лично в наиболее важных из них и подписывает международные договоры или другие международно-правовые акты. В-четвертых, к компетенции главы государства во многих странах отнесено объявление войны и заключение мира.

Прекращение президентского мандата наступает по истечении срока полномочий, в результате досрочной отставки, осуждения в порядке импичмента, отрешения от должности или смерти.

Особый интерес представляет вопрос об ответственности президента республики. Наиболее распространенными основаниями для привлечения к ответственности являются нарушение конституции, совершение тяжких государственных преступлений. Конституция США определяет в качестве оснований для привлечения к ответственности президента и вице-президента измену, взяточничество или совершение других тяжких

преступлений. В Италии президент отвечает за государственную измену и посягательство на конституцию; в ФРГ - за умышленное нарушение закона, во Франции - за государственную измену. В одних странах (например, в США) дело возбуждается и решается парламентом, в других (например, во Франции) - парламент решает только вопрос о привлечении к ответственности, а дело по существу рассматривается специальным судебным учреждением. Признание виновным влечет за собой отстранение от должности (импичмент). Случаи привлечения главы государства к судебной ответственности в порядке импичмента встречаются сравнительно редко.

В заключении следует отметить, что в современном мире можно выделяются следующие формы главы государства:

1. единоличный монарх, унаследовавший свою должность (например, в Великобритании, Японии, Испании, Нидерландах, Марокко);
2. единоличный монарх, назначаемый своей семьей правящей династией (например, в Саудовской Аравии);
3. единоличный монарх федеративного государства, выбранный на установленный период монархами субъектов федерации, из своей Среды (например, в Малайзии);
4. единоличный президент, выбранный народом, парламентом или представительной коллегией на установленный срок (например, в США, Германии, Италии, Индии);
5. коллегиальный орган, выбранный парламентом, на установленный срок (например, на Кубе, Китае);
6. глава правительства, осуществляющий также функции главы государства (например, в землях Германии);
7. представитель британского монарха в государствах - доминионах, т.е. признающих главой государства британского монарха (например, в Канаде, Австралии, Новой Зеландии, на Барбадосе);
8. единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве, обычно без установленного срока.

Вопросы контрольного тестирования.

1. Что такое промульгация?
 - а) принятие закона в первом чтении
 - б) подписание и санкционирование закона главой государства
 - в) отказ в принятии законопроекта верхней палатой

2. В каких странах глава государства является коллегиальным?
- а) Куба, Швейцария
 - б) Оман, Катар
 - в) Нидерланды, Швеция

2 Блок.

Вопрос 3. Правительство как главный орган исполнительной власти

Правительство и руководимый им аппарат управления - важнейшая составная часть и центральное звено всего государственного механизма и высший орган исполнительной власти. В различных странах высший орган исполнительной власти может иметь различные наименования. Наиболее распространенное из них — совет министров, государственный совет, федеральный совет и т. п. В качестве собирательного используется термин "правительство".

Правовой статус правительства как органа, объединяющего руководителей центральных министерств и ведомств, в разных странах неодинаков. Так, осуществление исполнительной власти может составлять прерогативу одного лица, как в президентских республиках, или коллегиального органа, как существует практически везде. В президентских республиках правительства как коллегиального органа не существует, поскольку там министры каждый в отдельности подчиняется президенту, как главе исполнительной власти. Напротив, в странах, где носителем исполнительной власти выступает правительство как коллегиальный орган, оно формируется на основе специальной процедуры с участием парламента, должно пользоваться поддержкой парламентского большинства и обладает собственными полномочиями, хотя на практике они нередко предоставляются не коллегиальному органу, а руководителю правительства.

Весьма важное значение для характеристики понятия правительство имеет их классификация по *структуре и составу*.

Во многих странах наблюдается процесс выделения в правительстве своего рода *кабинета министров*, который и является зачастую действительным носителем исполнительной власти. Наиболее типичен в этом отношении пример Великобритании. Правительство этой страны, насчитывающее примерно 100 членов, практически не собирается в полном составе. Все важнейшие вопросы обсуждаются и решаются на заседаниях кабинета, который объединяет под руководством премьер-министра ведущих членов правительства (примерно около 20 человек).

В социалистических странах из общего состава правительства обычно выделяют президиум или бюро правительства — данный орган должен

решать основные вопросы компетенции правительства (КНДР, Вьетнам и т.д.)

По партийному составу различают *однопартийные* и *коалиционные* правительства. Однопартийные правительства формируются, как правило, в тех парламентарных странах, где одна политическая партия располагает большинством в парламенте (Великобритания, Канада и др.).

Коалиционные правительства создаются обычно там, где ни одна политическая партия не имеет абсолютного большинства в парламенте или в нижней палате. Например, коалиционные правительства формируются и функционируют в Италии. В освободившихся от колониальной зависимости странах коалиционные правительства сравнительно редки, хотя они встречаются в таких странах, как Индия, Малайзия.

В *состав правительства* помимо его главы входят обычно государственные министры, министры, министры без портфеля, статс-секретари, а также младшие министры и парламентские секретари. Министры – это руководители центральных министерств и ведомств, то есть органов исполнительной власти. Министры без портфеля – это лица не руководящие никакими ведомствами, но заседающие в правительстве с правом решающего голоса.

Формирование правительства осуществляется исходя из двух моделей. Одна *парламентская* — это формирование правительства на парламентской основе исходя из расстановки сил в парламенте (нижней палате) по итогам выборов. Такая процедура характерна для парламентских монархий и республик.

Другая модель — *внепарламентский способ* образования высшего органа государственного управления. Он типичен для президентских республик, а также для стран с абсолютной и дуалистической монархиями.

В большинстве парламентских монархий и республик премьер-министр формально назначается главой государства. Он формирует состав правительства и представляет его, а равно программу правительственной деятельности, на утверждение парламента. Парламентское утверждение дается либо нижней палатой (Великобритания), либо обеими палатами (Италия). Только после получения такого утверждения производится окончательное назначение правительства актом главы государства, и оно считается приступившим к исполнению своих обязанностей. В ряде стран (ФРГ, Япония, Швеция и др.) применяется процедура, при которой глава правительства формально избирается парламентом или нижней палатой. В ФРГ кандидат на пост канцлера предлагается президентом и считается избранным, если получил абсолютное большинство голосов. Решающее

значение при применении данной процедуры имеет расстановка политических сил в парламенте. В случае если какая-либо партия или блок партий располагает абсолютным большинством депутатских мандатов на пост премьер-министра автоматически назначается лидер победившей партии (коалиции). Подобная практика характерна для Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Индии и ряда других стран.

Определенной спецификой отличается процедура формирования правительства в республиках со смешанной формой правления. Во Франции, согласно Конституции 1958 г., премьер-министр и члены правительства по его представлению назначаются президентом Республики. В условиях совпадения президентского и парламентского большинства вопрос о назначении правительства решается главой государства самостоятельно. Иначе обстоит дело, когда поддержка президента парламентским большинством отсутствует. В этом случае президент вынужден поручать формирование правительства лидеру победившей партии.

Органы исполнительной власти, как правило, наделены широкой предметной и функциональной компетенцией, а правительство так и называют органом общей компетенции, то есть к ведению его деятельности относятся все основные направления государственной и общественной жизни.

Во исполнение своих полномочий правительство принимает соответствующие решения. Такого рода акты исполнительной власти могут носить различные наименования в отдельных странах. В США — это исполнительные приказы президента, в Великобритании - приказы королевы в совете, во Франции - ордонансы и декреты и т. д. В качестве собирательного понятия используется чаще всего термин "*регламентарные акты*" правительства, подчеркивающий тот факт, что ими регламентируются и регулируются важнейшие сферы общественных отношений, организации и осуществления государственного управления.

Вопрос 4. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах

В действующих конституциях редко можно встретить подробные указания на то, как должна быть организована судебная система, из каких инстанций состоит ее иерархическая структура. В этом отношении конституции, как правило, весьма лаконичны и в большинстве случаев говорят преимущественно о верховных судах, возглавляющих судебную систему, указывая при этом, что низшие суды учреждаются законом (например, Конституции США, Японии). Некоторые конституции (например,

конституция Франции) не содержат даже такой нормы. Эта лаконичность связана преимущественно с тем, что хотя в развитых демократических странах исторически сложились устойчивые оправдавшие себя модели судебной организации, тем не менее, время от времени объективно возникает потребность внесения в судебные структуры тех или иных изменений, нередко достаточно серьезных, не затрагивая конституционные тексты.

При этом можно выделить следующие виды судов, существующих в зарубежных странах. Это мировые суды (в социалистических странах – товарищеские), рассматривающие малозначительные дела, которые обычно относят к органам досудебного разбирательства. Затем выделяют суды общей юрисдикции, специальные суды (особенно административные суды), конституционные суды.

Наряду с этим можно выделить *три модели* построения судебной системы.

1. Во многих странах (Швеция, Япония, Нидерланды, Китай и др.) действует единая система *судов общей юрисдикции*, которые рассматривают все основные виды судебных дел, а именно уголовное, гражданское, административное судопроизводство, а в некоторых странах и судебный конституционный контроль. Хотя эта модель носит как бы всеохватывающий характер, она не исключает существования в стране также отдельных специализированных судебных органов, например, по делам несовершеннолетних, патентных и налоговых судов и др.

Система общих судов имеет иерархическую трехступенчатую структуру, а в ряде стран и четырехступенчатую. Основная масса дел рассматривается в судах первой инстанции, которые условно можно назвать "районными" (в разных странах они имеют разное наименование). Следующая инстанция – апелляционные суды, которые рассматривают жалобы на решения судов первой инстанции, входящих в судебный округ данного апелляционного суда, а также наиболее сложные дела, отнесенные законом к их компетенции. Апелляционный порядок рассмотрения жалоб означает повторное рассмотрение дела в полном объеме. Наконец, высший судебный орган наиболее часто именуется "верховный суд". Другое наименование – "кассационный суд" – выражает его основную собственно судебную функцию: проверку решений нижестоящих судов в плане правильности применения правовой нормы.

2. Вторая модель судебной системы – это своеобразное преломление первой, существующее в некоторых государствах с федеративным устройством, например в США. Здесь функционируют параллельно

федеральная судебная система и система судов каждого из штатов. Однако и в том и в другом случае суды осуществляют все виды судопроизводства, и, следовательно, каждая из систем может быть отнесена к первой модели. Компетенция федеральных судов и судов штатов различается главным образом по тому, какая норма — федерального законодательства или права штата — подлежит применению в данном деле. Система, подобная американской, существует и в некоторых других федеративных государствах (например, Мексике, Австралии).

Однако федеральное устройство отнюдь не предполагает в качестве обязательного сосуществования двух судебных систем — федеральной и субъектов федерации. Австрия и Германия также федеративные государства, но здесь суды земель (субъектов) и высшие федеральные суды составляют единую централизованную систему.

3. Третья модель построения судебной системы характеризуется тем, что наряду с системой общих судов действуют другие самостоятельные специализированные системы судов. Судебная система страны в целом как бы состоит из нескольких автономных подсистем, каждая со своей компетенцией. По масштабам деятельности система общих судов при этом главенствует, но ее компетенция оказывается в той или иной мере урезанной по сравнению с компетенцией общих судов в судебной системе первой модели.

В соответствии со ст. 95 Основного закона ФРГ в стране действуют пять автономных судебных систем: общих судов, возглавляемых Верховным федеральным судом, административных судов, возглавляемых Федеральным административным судом, трудовых судов, возглавляемых Федеральным судом по рассмотрению трудовых споров, социальных судов, возглавляемых Федеральным судом по социальным вопросам. К этому перечню следует добавить Федеральный Конституционный Суд (ст. 92-94 Основного Закона) и конституционные суды земель. В других странах нет такой полисистемности, как в Германии, но наличие двух-трех систем — явление нередкое. Наиболее значимой из систем, сосуществующих с системой общих судов, и более всего сходной с ней по структуре является система административных судов, которую часто называют *"административная юстиция"*. Ее роль во многих европейских странах весьма существенна.

Основная задача этой судебной системы — разрешение жалоб частных лиц на решения и действия органов государственного управления и должностных лиц. Данная особенность — возникновение конфликта и спора вследствие управленческой деятельности — объясняет, почему эту юрисдикцию называют административной. Ее выделение в самостоятельную

судебную систему связано с тем, что в современных условиях растет поток управленческих актов и, как следствие, количество жалоб граждан, а также и других управленческих споров, например споры между территориальными единицами, споры о правах государственных служащих, споры о праве иммигрантов проживать в стране и некоторые другие. Административные суды вправе аннулировать управленческие акты, противоречащие закону, возместить лицу ущерб в случае признания акта неправомерным, принятым с превышением власти и т. п.

Вопрос 6. Местное самоуправление в зарубежных странах

Как уже говорилось, в современных демократических государствах разделение властей происходит не только по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная власть), но и по вертикали, где власть делится на центральную и местную. В федеративном государстве такое разделение еще более дифференцируется: выделяются три уровня власти - центральная (федеральная), региональная (субъектов федерации) и местная власть.

Местное (муниципальное) самоуправление - это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны. Значение органов местного самоуправления определяется тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления.

Местное самоуправление осуществляется в двух формах: непосредственно (путем муниципальных выборов, местного референдума, участие в собраниях (сходах) граждан, народной правотворческой инициативы, обращений граждан, создания территориального общественного самоуправления) и через органы местного самоуправления (выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения).

Системы местного самоуправления в современных зарубежных государствах строятся на основе административно-территориального деления страны. Основная цель разделения государства на соответствующие административные единицы — помочь найти наиболее удобную и эффективную систему государственного управления, которая в наибольшей

степени отвечала бы потребностям населения данного региона. Административно-территориальная единица, в которой осуществляется местное самоуправление, называется муниципальным образованием. Муниципальное образование - это городское, сельское поселение (несколько поселений, объединенных общей территорией, либо часть поселения, иная населенная территория), в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Административно-территориальные единицы называются по-разному, чаще самая маленькая именуется общиной, а более крупные называются районами, областями, регионами (департаментами). Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура административно-территориального деления (Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. Четырехзвенная (Франция) и пятизвенная системы административно-территориального деления встречаются значительно реже. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц.

В Великобритании, например, территория делится на графства, а графства - на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения. Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии - общины. Во всех административно-территориальных единицах, кроме мелких приходов, имеются выборные органы местного управления - советы. В малых приходах функции органов местного управления осуществляют периодически созываемые общие собрания избирателей данного прихода. Великобритания относится к *англо-американской системе местного самоуправления*, для которой характерно самоуправление на всех уровнях ниже государства, политической автономии и субъекта федерации.

Одна система местного самоуправления построена на принципах прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим (Италия, Франция, ФРГ). В этих странах в административно-территориальные единицы назначаются полномочные представители правительства, которые осуществляют *административный надзор* за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов, что ставит эти органы под постоянный контроль со стороны центральных властей.

Представители центральных властей, осуществляя административный надзор в отношении органов местного самоуправления, могут проверить законность актов, принятых этими органами и их соответствие действующему законодательству. Иногда решения органов местного самоуправления не вступают в силу до ознакомления с ними представителя правительства. Если в специально установленный срок от него не поступает принципиальных возражений, решение вступает в законную силу. Отменить решение органа местного самоуправления администратор сам не имеет права, но может оспорить это решение в судебном порядке. Это *континентальная или европейская система местного самоуправления*.

Система местного самоуправления в Латинской Америке называется *иберийской*. В большинстве стран Латинской Америки не осуществляется прямого централизованного управления местными органами, но создается система, при которой представитель центра наделяется лишь контрольными функциями и действует наряду с руководителем муниципалитета. Так, в соответствии с Конституцией Эквадора 1980 г. в провинциях избираются провинциальные советы во главе с префектами, а государственную власть представляет губернатор. Функции назначаемых представителей центра официально сводятся к руководству полицией и надзору за деятельностью выборных учреждений, а фактически распространяются и на повседневный контроль за работой выборных учреждений.

В социалистических странах на местном уровне существует так называемая *система советов* (КНДР, Вьетнам). Формально выборы в местные органы проводятся, но на практике эти выборные местные органы входят в вертикаль органов государственной власти.

Вопросы контрольного тестирования.

1. Главный орган исполнительной власти – это
 - а) парламент
 - б) правительство
 - в) суды

2. Какой государственный орган обычно назначает судей?
 - а) правительство
 - б) глава государства
 - в) министерство

3. Под местным самоуправлением понимается:
 - а) управление, осуществляемое назначенными сверху

чиновниками

- б) управление органами, выбранными самим населением административно-территориальной единицы
- в) управление местными делами непосредственно центральными органами государственной власти