

ГАТЧИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

О.С. Попова

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Гатчинский государственный университет

О.С. Попова

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**



Гатчина
2025

УДК 351/354

ББК 67.401.2

П 58

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом
Гатчинского государственного университета

Рецензенты:

О.С. Надежина – доцент Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, кандидат экономических наук, доцент;

О.В. Мартыненко – зав. кафедрой экономики и права, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева», кандидат экономических наук, доцент.

Попова О.С.

П 58 Зарубежный опыт государственного и муниципального управления. – Гатчина: Изд-во ГГУ, 2025. – 107 с.

ISBN 978-5-94895-226-0

В курсе рассмотрены теоретико-методологические и исторические аспекты развития государственного и муниципального управления в зарубежных странах, исследованы современные взгляды на анализ систем государственного и муниципального управления на примере иностранных государств. Курс поможет студентам сформировать представление об основах и системах государственного и муниципального управления за рубежом: автором проанализированы понятие и содержание форм государств, система муниципального управления, организация государственной службы на примере различных государств.

Курс соответствует актуальным требованиям федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по социально-гуманитарным направлениям подготовки, в рамках которых осваиваются компетенции в области государственного и муниципального управления; для слушателей программ повышения квалификации и переподготовки, научных работников и специалистов в сфере публичного управления.

УДК 351/354
ББК 67.401.2

ISBN 978-5-94895-226-0

© О.С. Попова, 2025
© ГГУ, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	4
1. Зарубежный опыт государственного и муниципального управления. Форма государства	6
2. Понятие и виды конституций	21
3. Институт выборов в зарубежных странах. Виды избирательных систем	29
4. Система федеральных органов государственной власти в США	42
5. Особенности организации государственной власти в Великобритании	47
6. Система органов государственной власти в ФРГ	52
7. Организация центральных органов государственной власти во Франции	56
8. Федерация: понятие, признаки, виды	65
9. Региональный уровень управления в унитарных государствах	68
10. Понятие и виды автономий в федеративных и унитарных государствах	78
11. Местное самоуправление в зарубежных странах	82
12. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления зарубежных стран	91
13. Организационные модели местного самоуправления в зарубежных странах	93
14. Понятие и системы государственной службы в зарубежных странах	97
Список используемых источников	103

ВВЕДЕНИЕ

Курс «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления» занимает важное место при подготовке бакалавров по направлению 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление. Значение данного курса заключается в том, что изучаются организационно-управленческие процессы, закономерности, отношения в системе органов государственного управления за рубежом.

Учебная дисциплина «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления» посвящена изучению и анализу механизмов и инструментов государственного и муниципального управления в зарубежных странах на современном этапе и в исторической ретроспективе.

В рамках дисциплины изучаются формы государства: формы правления, политические режимы, формы государственного устройства как в контексте общего системного анализа, так и на примере конкретных государств.

Рассматриваются в первую очередь основные институты государственного и муниципального управления за рубежом, а также их организационно-правовые и исторические основы. Также большое внимание уделяется анализу современных реформ и новейших тенденций в развитии зарубежных государственных и муниципальных институтов управления.

Целью освоения дисциплины «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления» является формирование у студентов целостного представления о современных закономерностях, тенденциях и особенностях развития систем государственного и муниципального управления зарубежных стран и выработка практических навыков проведения сравнительного анализа с системой государственного и муниципального управления РФ.

Задачи дисциплины:

- изучение политико-правовых основ государственного управления зарубежных стран в целом и на примере отдельных государств;
- исследование особенностей регионального управления в федеративных и унитарных государствах; видов автономий;
- анализ моделей местного самоуправления зарубежных стран и разграничения полномочий между центральным, региональным и местным уровнями управления на примере отдельных государств;
- ознакомление с системами государственной службы зарубежных стран;
- выявление современных проблем государственного и муниципального управления зарубежных стран и рассмотрение путей их решения;

- сравнительный анализ достижений в области теории и практики государственного и муниципального управления зарубежных стран и возможностей их применения в РФ.

1. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ. ФОРМА ГОСУДАРСТВА

Понятие формы государства относится к важнейшим его характеристикам. Оно позволяет установить, как устроено государство, в каких формах организовано функционирование государственной власти, какими органами она представлена, каков порядок их образования и деятельности, срок полномочий, наконец, какими методами осуществляется государственная власть в стране [40].

Выделяют три основных элемента в форме государства:

- политический (государственный) режим,
- форму территориального (государственного) устройства,
- форму правления.

В совокупности эти элементы раскрывают форму государства.

Политический режим представляет собой совокупность методов и подходов, с помощью которых государственная власть воздействует на общественные процессы. Существует два основных типа политических режимов: демократические и недемократические, каждый из которых включает в себя различные подкатегории [40].

К недемократическим режимам относятся: деспотизм, тирания, тоталитаризм, фашизм и авторитаризм. Тиранический режим характеризуется единоличным управлением и произволом, подобно деспотическому, и обычно устанавливается через насильственные действия.

Тоталитарный режим обозначает абсолютную власть государства, охватывающую все сферы общественной жизни и индивидуального существования. Этот термин использовался для описания фашистской Италии, нацистской Германии и Советского Союза. Он подразумевает контроль государства над всеми аспектами жизни, вплоть до образования и искусства, а также отсутствие независимой судебной власти.

Фашизм, как один из вариантов тоталитаризма, основывается на идеологии расового превосходства и сопровождается агрессивной внешней политикой.

Авторитарный режим охватывает управление узким кругом людей – правящей элитой, состоящей из лидера и его сторонников, обладающих значительными привилегиями.

Деспотизм предполагает абсолютный произвол правителя с полным подчинением подданных.

Демократический политический режим подразумевает власть народа, следовательно, основной элемент любого варианта демократического режима заключается в прямом или косвенном вовлечении граждан в осуществление государственной власти: народ выбирает ор-

ганы представительной власти (законодательные), принимает участие в формировании государственных решений (например, через референдумы) и в какой-то мере контролирует исполнительную власть [50].

Для демократического режима характерно признание за гражданами широких прав и свобод, которые гарантируются согласно общепринятым нормам международного права и конституции страны. Здесь народ рассматривается как единственный источник власти. Применяется всеобщее, равное и прямое избирательное право с тайным голосованием. Признается и поддерживается плюрализм во всех сферах жизни общества: разнообразие форм собственности, широкий диапазон общественных объединений, многопартийность, свобода взглядов и терпимость к различным мнениям. Взаимоотношения между личностью и государством подчеркивают приоритет интересов индивидов.

Форма государственного устройства характеризует территориальную организацию государства. Она представляет собой систему административно-территориального и национально-государственного устройства власти, которая иллюстрирует взаимодействие между различными частями государства, особенно между центральными и местными органами управления.

Унитарное государство, происходящее от латинского слова «unitas» (что означает «единство»), характеризуется следующими особенностями:

- полное территориальное единство: это подразумевает, что административно-территориальные единицы не обладают самостоятельностью в политической сфере;
- единая структура государственного аппарата, действующая на всей территории страны, а также единая для всего государства система судов;
- унитарная система законодательства, применимая ко всему государству;
- одноуровневая налоговая система, где все налоговые поступления проходят через центральный орган и затем распределяются централизованным способом [19].

Федерация представляет собой комплексное государственное образование, состоящее из различных территориальных единиц, которые обладают различной степенью политической независимости. Основные характеристики федерации включают:

- наличие общих для всего государства высших органов власти и управления, а также высших органов власти в отдельных субъектах;
- возможность введения «двойного гражданства», что подразумевает, что гражданин субъекта является одновременно гражданином федерации;

- существование двух уровней законодательства: федерального и местного, при этом федеральные нормы имеют преимущество в вопросах, регулируемых федерацией и в совместном управлении;
- субъекты федерации могут иметь свои собственные судебные системы наряду с федеральными судебными органами;
- система налогообложения, которая включает как федеральные налоги, так и налоги, взимаемые на уровне субъектов федерации [19].

В современном мире насчитывается свыше двадцати федеративных государств, созданных по различным принципам и имеющих разнообразные структуры, уровни развития и особенности. К числу таких стран относятся Российская Федерация, США, ФРГ, Индия, Бельгия, Австрия, Швейцария, Мексика и ряд других. Эти государства обладают уникальными характеристиками, которые определяются историческими, культурными и экономическими факторами. Федеративное устройство позволяет им реализовывать принципы разделения властей и децентрализованного управления, что отражает многообразие интересов и потребностей граждан. Каждое из этих государств представляет собой сложную систему, в которой федеральные и региональные власти взаимодействуют и регулируют общественные процессы, адаптируя свою политику под конкретные условия и реалии.

Ещё одной формой государственного устройства является конфедерация. Однако это не внутренний порядок устройства, а, как правило, международное объединение суверенных наций. Государства объединяются в конфедерации для решения общих задач (например, экономических или оборонительных), не создавая при этом единую страну. Субъекты конфедерации остаются субъектами международного права, сохраняют суверенитет, гражданство, собственные органы власти и уникальные Конституции вместе с другим законодательством. В рамках конфедерации формируются общие органы, которые занимаются решением вопросов, ради которых государства объединились. Решения, принимаемые на уровне конфедерации, требуют одобрения высших органов власти участвующих государств. Конфедерация может как прекратить свое существование, так эволюционировать в единое государство, чаще всего в форме федерации (США, Швейцария) [19].

Современные идеи организации форм государства и ограничения власти связывают с главной работой Джона Локка – «Два трактата о правлении». При этом история знает много примеров обнародования идеи ограничения власти. Например, в Спарте, в VIII в. до н.э., Ликург отдал власть народу, аристократии и царям. Но это было именно ограничение власти монарха. Поэтому Джон Локк по праву считается отцом-основателем теории разделения властей [35].

В своем трактате Локк посветил много глав сравнению власти отца в семье и власти монарха, оба они посланы богом для благих целей, но как отец и монарх распорядятся своими полномочиями – зависит от них самих, а последствия их власти отразятся на других людях [35, с. 31–35]. Также автор считает, что если представитель власти злоупотребляет своими полномочиями, то ему необходимо давать отпор, так как он посягает на права и свободы других людей [35, с. 50]. Локк убежден, что государство должно функционировать на благо населения, а не наоборот. Автор утверждал: «...абсолютная монархия, которую некоторые считают единственной формой правления в мире, на самом деле несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может вообще быть формой гражданского правления» [35, с. 52]. Локк уповал на то, что сосредоточение большинства власти в одних руках ни к чему не приведет, и именно поэтому предложил более рациональную систему разделения властей.

Локк предлагал разделение на 3 власти, но в отличие от современного опыта разделения властей, туда входила законодательная, исполнительная и федеративная власть. Судебную власть он не выделял, а относил к исполнительной [35, с. 8].

Законодательная власть указывает, как будет жить государство, по каким законам [35, с. 85], исполнительная власть обязана воплотить эти законы в жизнь, а федеративная власть должна обеспечивать спокойствие и порядок государства от внешнего мира (войн, конфликтов и пр.) [35, с. 86]. Локк считал, что федеративная и исполнительная власть могут находиться в руках у одной и той же группы лиц, однако законодательная власть должна быть отдельно и, более того, считаться главной [35, с. 85].

В наше время принцип разделения властей не изменился – ведь государственное управление включает в себя исполнительную, судебную и законодательную власть.

Однако сам термин «разделение властей» ввел Шарль Луи Монтескье. Он так же усовершенствовал теорию Локка, выделив отдельно судебную власть, и развил идею сдержек и противовесов [24].

Система сдержек и противовесов означает, что каждая ветвь власти может влиять на другую. Правительство может распустить парламент, парламент может отстранить президента от власти с помощью суда и т.д. Это необходимо для того, чтоб ни у одной ветви власти не было привилегий по отношению к другим [24].

Стоит отметить, что Монтескье условно отнес исполнительную власть под руководство монарха, что присутствует даже в современном мире, правда, в условиях президентской или смешанной республики [24].

В наше время все развитые страны придерживаются принципа разделения властей, ведь в современном мире вся полнота власти не может сосредотачиваться в руках одного человека или группы лиц. Это больше свойственно тоталитаризму или авторитаризму, но никак не демократическому строю. Выборность большинства государственных органов также подтверждает, что граждане страны готовы и должны участвовать в управлении государством, и разделение властей позволяет это делать более рационально и специализированно.

Однако из-за разнообразия форм правления в современном мире невозможно выделить один шаблон деятельности государственных органов. По большому счету, у каждой страны есть свои особенности и принципы формирования органов государственной власти, а также особенности в объеме их полномочий. Это может быть связано с историей государства, его географическим положением, а также влиянием других, более развитых государств.

Таким образом, на сегодняшний день можно выделить 3 типа республик – парламентскую, президентскую и смешанную. Последняя часто тяготеет к президентской, поэтому будет целесообразно рассмотреть 2 типа республик – парламентскую и президентскую.

Парламентская республика – один из видов форм правления, при которой исполнительная власть, грубо говоря, подотчетна законодательной. Дело в том, что законодательная власть, как правило, может формировать исполнительную, пусть и косвенно. Особенностью парламентских республик можно считать способ избрания президента. Да, должность президента в условиях парламентской республики существует, однако президент является главой государства лишь де-юре. Президента либо избирает парламент (Италия) [6], либо специальный орган (ФРГ) [20]. Конечно же, есть и исключение – Австрия, где президента избирает население государства. Более того, президент может быть отстранен от должности тоже только при голосовании населения [1]. Но этот вариант, скорее, исключение из правил.

Партия, которая победила на парламентских выборах, может сформировать исполнительную власть. Ведь сначала парламент, или специальный орган, частично состоящий из парламента, выбирает президента, после – главу правительства (как правило, по предложению президента), а потом президент и глава правительства формируют главный исполнительный орган государства. Де-юре формируют правительство его глава и президент, но их избирает парламент. Правящая партия должна понимать, кого необходимо назначить на эти должности для грамотного осуществления и грамотной поддержки законопроектов. По большому счету, в условиях парламентской республики можно вести речь об условном «тандеме» законодательной и исполнительной власти под началом правящей партии.

Правительство в странах с парламентской республикой играет большую роль. Именно главный коллегиальный орган исполнительной власти страны, а особенно его глава, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Правительство в таких республиках обладает правом законодательной инициативы (ст. 71 Конституции Италии: «Законодательная инициатива принадлежит Правительству, любому члену палат, а также органам и институтам, которые ею наделены конституционным законом») [6], также в некоторых случаях необходима контрасигнатура закона или подзаконного акта (ст. 58 Конституции ФРГ: «Для вступления в действие распоряжений и указаний Федерального президента необходима их контрасигнация Федеральным канцлером или компетентным Федеральным министром...») [43].

Несмотря на «тандем» властей, система сдержек и противовесов также функционирует в парламентских государствах. Как правило, парламент может выдвинуть резолюцию порицания (резолюцию недоверия) правительству. Это, например, зафиксировано в ст. 94 Конституции Италии: «Правительство должно получить доверие обеих палат. Каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поименным голосованием» [6]. В этом случае парламент должен либо одобрить назначенное правительство, либо нет, если парламент не одобрил, то правительство уходит в отставку. Либо, как например, в Албании, после ходатайства недоверия, Кувенд (парламент) должен выбрать нового Премьер-министра Албании, но если в течение 15 дней парламент не делает это, то Президент должен распустить парламент (ст. 105 Конституции Албании) [40].

Кроме резолюции, существует еще несколько элементов системы сдержек и противовесов государственных органов, например, вотум доверия. Правительство государства может запросить вотум доверия у парламента. Правительство само интересуется, доверяет ли ему парламент. Отличие от резолюции в том, что в случае вотума инициатива исходит от правительства, а в случае резолюции – от парламента. При этом исход обеих процедур примерно одинаковый – либо в отставку уходит правительство, либо парламент. Но зачем правительству самому запрашивать вотум и рисковать? Дело в том, что как правило, вотум доверия связан с предлагаемым правительством законопроектом. Отказ в законопроекте будет означать вотум недоверия правительству. Но в этом случае почти во всех парламентских республиках президент будет иметь право распустить парламент. В Германии (ст. 68 Конституции) [43], в Албании (ст. 104 Конституции) [41], в Эстонии (ст. 97 Конституции) [15] и так далее. По большому

счету парламент понимает последствия их отказа и, как правило, не прибегает к недоверию. Данный механизм, в отличие от резолюции порицания, – инструмент Правительства.

В некоторых случаях, когда парламент отказывает в назначении главы правительства, президент имеет право распустить парламент. Такая практика свойственна ФРГ, зафиксировано это в ст. 63 Конституции. Однако данная процедура не столь жесткая, так как, по данной статье, «если предложенное лицо не избрано, Бундестаг может в течение четырнадцати дней после проведения этих выборов избрать Федерального канцлера абсолютным большинством голосов своих членов» [43]. Именно таким способом, Ангела Меркель впервые была выбрана Федеральным Канцлером Германии – ее партия набрала простое большинство голосов, а войдя в коалицию со Свободной Партией Германии, была избрана на пост Канцлера.

Помимо вышеназванных способов воздействия государственных органов друг на друга, существует еще один институт контроля за деятельностью правительства – интерпелляция. Яркий пример ее использования – Италия. Парламент этого государства часто прибегает к обращению к правительству касаясь разъяснения некоторых вопросов, связанных с проводимой политикой главного исполнительного органа государства, а также разъяснения мотивов деятельности правительства [6]. Парламент запрашивает отчет или разъяснение у правительства касаясь основных государственных вопросов.

Также в парламентских республиках правительство подотчетно парламенту. То есть правительство обязано раз в какой-то конкретный промежуток времени отчитываться перед парламентом за проделанную работу в своей сфере своих полномочий.

Президентская республика – это вид формы правления, при которой исполнительная власть, как правило, осуществляется под началом президента. Президент является главной государства и главой правительства, он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. При этом, в президентской республике главу государства условно называют «сильным президентом». Действительно, у президента очень большой объем полномочий, особенно исполнительной власти. Стоит также отметить, что у президента, как правило, есть и блок законодательных полномочий. Практически все президентские республики, кроме США, зафиксировали в своих конституциях право законодательной инициативы президента, например, ст. 64 Конституции Бразилии: «Обсуждение и голосование по проектам законов по инициативе Президента Республики, Федерального верховного суда и высших судов сначала происходит в Палате депутатов» [13]. Более того, Конституция Бразилии регламентирует целые блоки

законов, которые находятся в исключительном ведении президента (ст. 61 и ст. 63) [13]. Однако, как написано выше, в Конституции США не закреплено за президентом право законодательной инициативы. Но, промульгация законов, так или иначе, принадлежит президенту, в том числе, в США. Это закреплено в разд. 7 ст. 1 Конституции: «Каждый законопроект, принятый Палатой представителей, прежде чем станет законом, направляется Президенту Соединенных Штатов; если Президент одобряет законопроект, он подписывает его, если не одобряет, то возвращает со своими возражениями в ту из палат, от которой исходил законопроект, и эта палата заносит в свой журнал все возражения полностью и приступает к его пересмотру» [12].

Также отличительной чертой президентской республики является тот факт, что президент является главой государства и главой исполнительной власти. Как правило, должности премьер-министра нет. Это закрепляется, например, в конституции Филиппин, в ст. 1 ч. 7: «Исполнительная власть возлагается на Президента Филиппин» [14]. Как правило, «вторым лицом» исполнительной власти является вице-президент. Он может избираться «тандемом» с президентом (США, Бразилия, Аргентина), либо избирается отдельно (Филиппины). Но исключения встречаются и здесь, ведь в некоторых президентских республиках встречается должность премьер-министра. Но, как правило, в таких случаях премьер-министра называют «административный премьер», ведь так или иначе, руководство над исполнительной властью осуществляет президент. Премьер-министр нужен для организационной деятельности, он выполняет функции координатора правительства. Такой опыт свойственен Египту (ст. 146 Конституции) [4].

Способ выбора президента и вице-президента – внепарламентский. Либо народ напрямую избирает президента (Бразилия, Аргентина), либо народ сначала избирает выборщиков, а потом выборщики избирают президента (США).

Законодательная власть принадлежит парламенту. Парламент избирается населением. Таким образом, становится очевидно, что вся государственная власть, так или иначе, избирается населением.

Однако стоит заметить дифференциацию президентских республик. Страны Латинской Америки заимствуют данную форму правления, однако искажают ее принципы на свой лад. Такие страны, как Бразилия, Аргентина, Чили и другие, можно называть «суперпрезидентскими» республиками. Да, в Конституциях таких государств прописаны некоторые принципы разделения властей, однако на практике они не применяются. В триаде властей главенствующей является исполнительная, во главе которой стоит Президент [40]. Последний является еще и главнокомандующим государства. Также он имеет право

объявлять войну, подписывать мирные договоры, не согласовывая это с парламентом (как делает это Президент США). Как уже говорилось выше, у Президентов в Латинской Америке часто бывает сфера законодательных полномочий. Централизация власти в латиноамериканских странах очень велика. В таких государствах, как правило, нет политического плюрализма, парламент преимущественно однопартийный. Более того, существует такая практика, что Президент и парламентское большинство из одной партии [40]. Как правило, парламент никак не влияет на образование Правительства государства, Президент назначает членов своего Кабинета единолично. При этом, Кабинет, также, как в США, по сути, является совещательным органом при Президенте. В остальном же Латиноамериканские страны трансформировали американскую форму президентской республики. Во многом из-за этого в этих странах очень часто случаются военные перевороты, а учитывая, что Президент является верховным главнокомандующим и он имеет право ввести войска, то столкновения граждан и силовых структур считаются нормой. При этом в США система сдержек и противовесов работает четче. К ней относится право парламента на возбуждения импичмента, отсутствие права на роспуск парламента у Президента, отсутствие законодательной инициативы у Президента и т.д. [12]. Да, так или иначе, все это может быть присуще и Латиноамериканским странам, однако лишь де-юре.

При всем этом можно выделить схожие черты как у «сверхпрезидентских» республик Латинской Америки, так и у аутентичной формы президентской республики в США: Президент избирается народом либо коллегией выборщиков; Президент является главой государства и главой исполнительной власти; Правительство подотчетно только Президенту; Президент руководит внутренней и внешней политикой [12]. Данные черты носят общий характер, что в очередной раз доказывает сильный разброс в интерпретации данной формы правления в разных государствах.

В современном мире численность монахий сильно сократилось, уступив место республикам. Однако такая форма правления, как монархия все еще осталась либо в жестко религиозных странах, таких как Бруней или ОАЭ, либо в развитых странах, которые не отказываются от монархии из-за ряда политических традиций, это присуще Великобритании, Испании и другим. По нашему мнению, стоит рассмотреть 2 крайности – абсолютную и парламентскую монархию.

Парламентская монархия – это один из видов форм правления, при котором главой государства де-юре считается монарх. Однако его власть весьма ограничена. Парламентская монархия – это один из видов конституционной, т.е. ограниченной монархии. В этом случае

глава государства представляется как некий «символ» нации. То есть функции у монарха сугубо представительские, и в какой-то мере монарха в таком государстве можно сравнить с президентом в парламентской республике. Принцип передачи престола одинаковый почти во всех монархиях – старшему мужчине, либо, если такого нет, то старшей женщине [28]. Также в некоторых государствах парламент может выбрать наследника престола в случае, если близких родственников монарха нет [9]. Стоит отметить, что, как правило, в конституциях таких стран прописано большое количество полномочий у монарха. Например, это характерно для Великобритании, Испании, Бельгии и других современных монархий. Однако на практике большинство их полномочий осуществляет Правительство государства. Де-юре монарх – глава государства, но де-факто им является глава исполнительной власти, именно он вместе с остальными министрами разрабатывает основные направления внешней и внутренней политики государства [28]. Стоит отметить, что по ряду норм монарх имеет право издавать собственные нормативно-правовые акты, однако они не могут иметь силу, если они не контрассигнованы высшим должностным лицом, например, профильным министром (Конституция Бельгии ст. 106) [2]. Также у монарха сохраняется право промульгации принятого закона, однако, опять же, одной его подписи недостаточно, это зафиксировано, например, в Конституции Испании в ст. 47: «Все Акты парламента и указы Короля подписываются Королем и одним или несколькими министрами или государственными секретарями» [5]. Более того, существуют парламентские монархии, где у главы государства есть право отлагательного вето, т.е. когда монарх отказывается подписывать и обнародовать закон, и тот отправляется на пересмотр в парламент. Ярким примером такого права является Великобритания. Однако в Великобритании есть неписанные конституционные нормы, которые нигде не зафиксированы, но все их должны соблюдать. И по одной из таких норм монарх Великобритании всегда подписывает и обнародует законы [25].

Так как у монарха, по большому счету, нет политических полномочий, его влияние на государственную власть лишь формальное, то в ряде таких государств существует совещательный орган при монархе. Например, в той же Великобритании это Тайный Совет, в Нидерландах – Государственный Совет [9] и т.д.

Может показаться странным, что в таких государствах разнятся юридические и реальные возможности главы государства. Однако это обусловлено традициями. Конституционные основы государственного управления Великобритании во многом состоят из политических и юридических неписанных норм. Монархия в привычном виде (т.е. аб-

солютная или дуалистическая), не может существовать в условиях современного государства, и по совокупности вышесказанного такие страны, как Великобритания, Япония, Испания и др. не могут отказаться от символа государственного единства и одновременно не могут наделить его слишком большой властью.

В разных парламентских монархиях главы государства имеют разные полномочия по воздействию на государственную власть. Например, в Испании, статьи 62–65 Конституции четко устанавливают права монарха. Король – глава государства, но не глава исполнительной власти [5]. Однако в Конституции Люксембурга в ст. 33 прописано, что Великий Герцог осуществляет исполнительную власть в стране, то есть, по большому счету, является и главой государства, и главой исполнительной власти [7]. Однако на практике Король Испании и Великой Герцог Люксембурга имеют одинаковый статус. Исполнительная власть в условиях такой монархии практически полностью исходит от парламента государства. По большому счету, парламент самостоятельно назначает высших должностных лиц, а монарх подписывает их назначение. Единственное, что в разных парламентских монархиях своей система избрания правительства. Например, в Великобритании, по совокупности конституционных актов которой Королева может назначить на пост Премьер-министра любого великобританца, по сложившейся традиции Премьер-министром становится глава победившей партии на парламентских выборах. Разумеется, формальная часть должна соблюдаться – Королева предлагает на пост Премьер-министра главу победившей партии, и парламент, очевидно, соглашается. Далее – Премьер формирует Кабинет Великобритании (Правительство) также из членов парламента. И получается, что Правительство полностью состоит из парламентариев. Стоит отметить, что члены Правительства Великобритании совмещают парламентскую и правительственную деятельность [23]. В Японии похожая система, однако по ст. 68 Конституции большинство членов Кабинета Японии должно быть избрано из Парламента. То есть не все члены, а большинство, в том числе и Премьер-Министр [16]. Такой способ формирования Правительства можно считать спорным. С одной стороны, так как граждане избирают парламентариев, получается, что и законодательная, и исполнительная власть избрана населением. Однако, с другой стороны, сложно говорить о реальной системе сдержек и противовесов в таком случае.

Существует и иной способ формирования главного исполнительного органа государства. В таких государствах, как Дания, Нидерланды или Норвегия, исторически почти не бывает правящей партии. Например, в Норвегии на последних парламентских выборах 2 партии

получили больше 25% и заняли первое и второе место [38]. В таком случае, ни о каком формировании правительства одной партией речи и не идет. Поэтому партии, как правило, собираются в коалиции для получения коалиционного большинства. При этом правительство все также будет состоять из парламентариев. Стоит отметить, что данный способ формирования правительства (коалиционный) характеризуется кадровой нестабильностью главного исполнительного органа, т.к. партии, чтобы угодить союзнику по коалиции, часто идут на компромисс в назначении тех или иных министров. В той же Норвегии члены правительства не могут совмещать парламентскую и правительственную деятельность, поэтому, когда коалиция назначает какого-то парламентария на должность министра, то его место в законодательном органе освобождается, и его занимает, как правило, представитель той же партии, что и его предшественник. Именно из-за этого в государственных органах таких стран, как правило, большая текучка кадров [49].

Система сдержек и противовесов в парламентских монархиях схожа с парламентскими республиками. Во-первых, это резолюция порицания. Данная процедура регламентируется, например, в Японии ст. 69 Конституции: «Если Палата представителей принимает проект резолюции о недоверии или отклоняет проект резолюции о доверии, Кабинет должен уйти в отставку в полном составе, если в течение десяти дней Палата представителей не будет распущена» [22]. Как мы можем видеть, данная статья допускает и роспуск Палаты Представителей Японии. То есть парламент единолично не сможет поменять исполнительную власть. Тут даже наоборот, чаще всего выбор делают в сторону роспуска парламента. И это правильно, ведь роспуск парламента автоматически ведет за собой отставку правительства, а это значит, что именно население самостоятельно и заново избирает новый парламент, а значит, и обновленное Правительство.

Во-вторых, это вотум доверия. Красивая история с вотумом доверия произошла в Великобритании в 1992 г. Тогда Джон Мейджор – премьер-министр Британии, хотел подписать Маастрихтский договор с Евросоюзом о едином экономическом пространстве. Однако для его ратификации необходимо было согласие парламента, которое Мейджор не получил. Тогда премьер пошел на хитрость и подвязал ратификацию Маастрихтского договора с вотумом доверия правительству. Палата общин понимала, что при отказе в ратификации парламент будет распущен, поэтому необходимое число депутатов проголосовало «за», и Маастрихтский договор вступил в силу. Стоит отметить, что последствия вотума доверия и резолюции порицания одинаковые – либо роспуск парламента, либо отставка правительства. Однако

вышеописанный пример показал, что правительство может использовать вотум доверия в своих интересах [22].

Третий главный способ контроля правительства парламентом – интерпелляция. Суть его абсолютно та же, что и в парламентской республике. Этот способ часто применяется в той же Великобритании.

Как и в парламентской республике, правительство подотчетно парламенту. Стоит так же отметить, что в государствах, которые де-юре относят монарха к исполнительной власти (Люксембург), перед парламентом ответственно все правительство, кроме, разумеется, монарха [7].

Абсолютная монархия – специфическая форма правления, при которой почти вся полнота власти принадлежит одному человеку, то есть монарху. Как и при парламентской монархии, титул передается по наследству, как правило, старшему мужчине. Надо отметить, что данная форма правления весьма старомодна и сейчас почти не встречается. Однако на данный момент из 193 признанных ООН государств, 5 из них являются абсолютной монархией – Бруней, Катар, ОАЭ, Саудовская Аравия и Оман. Примечательно, что 4 из 5 данных государств являются арабскими странами, а Бруней, хоть и не является арабской страной, по большому счету, состоит из мусульман [20]. Уже на этом этапе можно сделать вывод о специфике таких государств, ведь абсолютная власть монарха обуславливается религией – исламом. Да, есть развитые страны с президентской или парламентской формами правления, в которых население преимущественно мусульманское. Но все же это развитые страны с современными взглядами на государство и права граждан: не зря из почти 200 государств только 5 остались на уровне абсолютной монархии. Однако стоит отметить, что по экономической статистике за 2018 г., эти страны оказались достаточно развиты в социально-экономической сфере, доход на душу населения в этих государствах от 1400 до 72 000 долларов [20, с. 90]. Хотя, учитывая особенность государственного управления в таких странах, к такой статистике надо относиться аккуратно.

Нельзя не отметить, что, по мнению некоторых ученых, термин абсолютная монархия не совсем подходит под рамки данных государств. Например, Н.А. Пьянов дает такую характеристику абсолютной монархии: «В абсолютной монархии государственная власть полностью и безраздельно принадлежит монарху и не ограничена каким-либо представительным органом ... Разделение властей отсутствует. Каких-либо выборных органов в абсолютной монархии, как правило, тоже нет...» [18]. И еще многие политологи давали схожие понятия абсолютной монархии. Однако наиболее лаконично высказался В.Е. Чиркин, выделив следующие критерии: полновластие монарха, отсутствие конституции и парламента [51]. С этим сложно не согласиться, однако про-

блема заключается в том, что во всех вышеперечисленных странах есть конституция и парламент. Более того, в Омане действует двухпалатный парламент, Верхняя палата (Маджалис аль-даула) формируется Султаном, а Нижняя палата (Маджалисаш-шура) избирается гражданами Омана на 4-х летний срок [9]. То есть выборность органов имеет место быть в современных абсолютных монархиях. Но, конечно, такая практика не везде, например, в Королевстве Саудовской Аравии Король самостоятельно назначает членов Консультативного совета [11].

Стоит также отметить, что монарх в таких государствах имеет право роспуска парламента, причем, как правило, конституции таких государств никак не регламентируют условия роспуска. То есть, грубо говоря, Султан или Король имеет право распустить парламент, когда захочет. Оно и понятно, ведь из-за того, что либо частично, либо полностью монарх назначает «парламентариев», главный законодательный орган, по сути, является совещательным органом при монархе в области законотворчества. У главы государства есть права законодательной инициативы, право промульгации закона, заключение международных соглашений, издание декретов и так далее. У Султана вся полнота законодательной власти [9]. Более того, конституция Омана предусматривает, что решение обеих палат парламента не является обязательным для Султана (ст. 41 Конституции: уважение Султана обязательно, его решения окончательны) [9].

Исполнительная власть, как и законодательная, полностью принадлежит монарху. Например, по ч. 3 Конституции Брунея исполнительная власть принадлежит Его Величеству Султану, более того, последний является премьер-министром. Султан имеет право назначать любое количество граждан Брунея на пост министров, а также может отрешать их от должности. Султан определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а правительство выступает в качестве совещательного органа в исполнительной сфере [3]. Однако в Омане есть должность Председателя Совета Министров. Но все равно главой исполнительной власти является Султан, а председатель нужен для более рациональной координации совета министров. Как правило, Султан назначает и председателя, и его заместителя, и остальных министров. Также Султан имеет право отрешать от должности членов Совета Министров [9].

Кроме парламента и правительства, в таких странах могут быть отдельные совещательные органы, например, в Брунее – Тайный Совет. В него входят, по большому счету, главные высшие должностные лица государства: Верховные судьи, генеральный прокурор, заместитель Султана и т.д. Их полномочия почти не регламентированы Конституцией, они дают советы Султану по мере надобности, а также могут выполнять и иные полномочия в соответствии с актами Султана [9].

Система сдержек и противовесов в таких государствах, разумеется, отсутствует, так как вся полнота власти принадлежит монарху, а органы государственной власти осуществляют лишь профильную совещательную функцию. Монарх, преимущественно, назначает и отстраняет от должности кого захочет и когда захочет.

Особенностью таких государств является природа конституции. По большому счету, все они октроированные, т.е. «дарованные» монархом. Так как у главы государства вся полнота власти, в том числе и законодательная, то он сам может принимать Конституцию. Разумеется, он совещается при ее написании с парламентом, однако преподносится Конституция как дарованный населению закон от Султана или Короля, ярким примером является Катар, Конституция которого была октроирована Ахмедом бин Али Аль Тани. Более того, Конституция Саудовской Аравии стоит после Корана и Сунны в системе источников права КСА, ст. 7 Конституции: «Власть в Королевстве Саудовская Аравия основана на книге Всевышнего Аллаха и Сунне Его Пророка, которые являются основой данного Положения и других государственных актов» [11].

2. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ КОНСТИТУЦИЙ

Понятие «конституция» можно рассматривать в двух значениях:

1) *при использовании формального подхода* – закон (несколько законов), обладающий высшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом по сравнению с обычными законами порядке. Как правило, это всегда единый письменный документ;

2) *при использовании материального подхода*:

а) совокупность нормативно-правовых правил, определяющих организацию государственной власти;

б) совокупность нормативно-правовых правил, закрепляющих реально существующую, сложившуюся организацию власти. Нормы материальной конституции могут быть как писаными (т.е. зафиксированными в официальных источниках), так и неписаными (т.е. обычаями) [40].

Сущность конституции – внутреннее содержание конституции, проявляющееся во внешних формах ее существования.

Единого определения сущности конституции нет. Большое количество научных школ определили свое представление об этом понятии:

– как выражение общей воли народа, общественный договор (естественная школа права);

– выражение высшей правовой нормы (нормативистская школа права);

– акт общества как корпоративного целого (институционалисты);

– документ, устанавливающий правила политической игры;

– отражение определенного соотношения политических сил (Ф. Лассаль и его последователи);

– результат классовой борьбы, закон, обеспечивающий господство одного класса над другими (марксистская теория).

Особенность конституции как юридического акта состоит в том, что это – закон или группа законов, занимающих высшее место в системе нормативно-правовых актов государства. Это положение Конституции определяет приоритет конституционных норм перед другими нормами права. Кроме того, конституции обладают особыми свойствами: прямое и непосредственное действие; верховенство; особый порядок принятия и изменения; особый объект регулирования [51].

В настоящее время в мире насчитывается более двухсот действующих конституций. Каждая из них обладает специфическими индивидуальными чертами. В Основных законах нашли отражение социальные, национальные, политические, исторические, религиозные и иные особенности соответствующих стран. В то же время всем конституциям присущи некоторые общие, совпадающие черты.

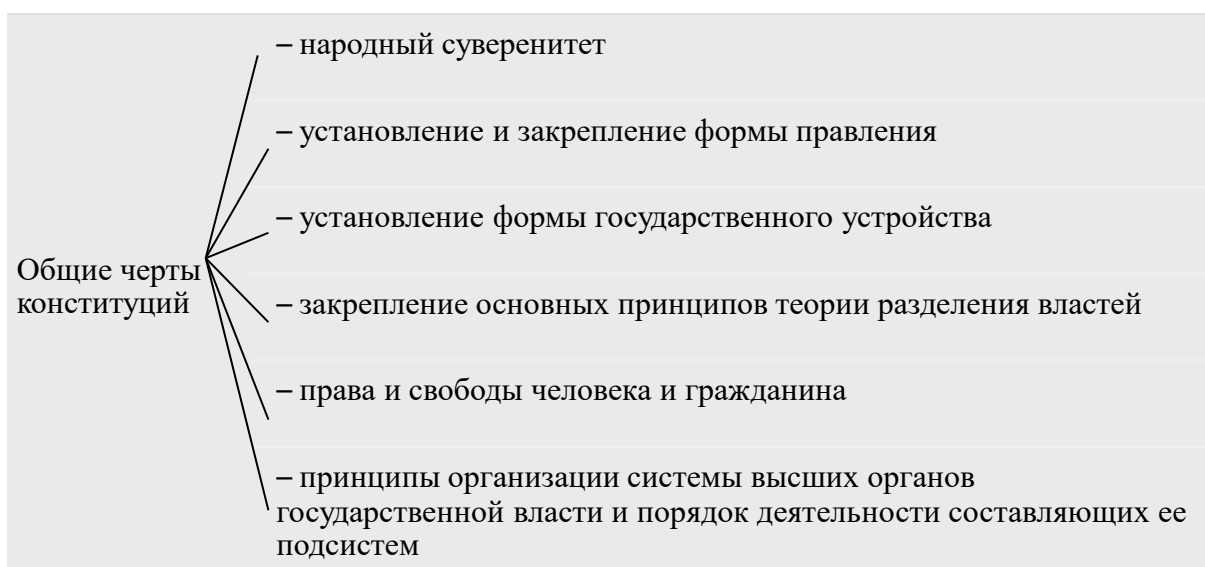


Рис. 1. Общие черты конституций

Источник: [19].

Функции конституции – это основные направления ее воздействия на социальную действительность, характеризующие ее предназначение в обществе и государстве.

В зависимости от сфер общественной жизни, на которые конституция призвана воздействовать, в научной литературе традиционно выделяют три основные функции: политическую, правовую и идеологическую.

Политическая функция проявляется в том, что в конституции урегулированы основы политических отношений, что предопределяет характер как развития политической системы в целом, так и взаимодействия ее элементов.

Правовая функция заключается в том, что конституция представляет собой ядро правовой системы, она является базой для развития текущего законодательства, которое конкретизирует ее положения и должно ей соответствовать.

Идеологическая функция состоит в том, что конституция устанавливает, какие из признаваемых обществом ценностей защищаются государством, она призвана прививать уважение к ним, декларировать, утверждать эти ценности.

Интеграционная функция конституции – комплексно регулируя основы устройства общества и государства, конституция устанавливает важнейшие правила взаимодействия их различных элементов и согласования различных социальных интересов, обеспечивает единство экономического пространства, территории, публичной власти и правовой системы соответствующей страны [19].

В западной традиции сложилось более конкретное видение функций конституции. Чаще всего называют следующие:

- гарантирование свободы;
- организация государственной власти;
- интегрирование целей и ценностей общества;
- обеспечение легитимности власти.

Конституции подразделяются на следующие виды:

С точки зрения формы:

а) *писаные* (т.е. содержащиеся в одном или нескольких документах, принятых в установленном именно для конституции порядке и имеющие соответствующую письменную форму – большинство конституций);

б) *неписаные* (т.е. такие, важная составная часть которых не отражена в официальных источниках; в результате ее нормы рассеяны по разным источникам – Конституция Великобритании) [24].

С точки зрения структуры:

а) *кодифицированные* (в виде единого акта, охватывающего значительную часть отношений, традиционно составляющих предмет конституционного регулирования – большинство конституций);

б) *некодифицированные* (конституционные нормы содержатся в актах, не сведенных в единую систему – Конституция Великобритании) [24].

По новизне содержания:

а) *оригинальные* (т.е. содержащие оригинальные принципы регулирования общественных отношений или новые институты, например, британский парламентаризм, федерализм и президентство США, шведский омбудсмен и др.);

б) *заимствованные* (т.е. адаптирующие к собственным условиям идеи и принципы оригинальных конституций; такими являются большинство конституций).

По политическому режиму, оформляемому конституцией:

а) *демократические*;

б) *авторитарные*;

в) *тоталитарные*.

По установленной данной конституцией форме правления:

а) *монархические* (конституции Бельгии, Испании, Швеции и др.);

б) *республиканские* (конституции США, ФРГ, Франции и др.).

По порядку издания:

а) *октроированные* (т.е. дарованные монархом (Конституция Кувейта 1962 г.), метрополиями колониям (Канада, Австралия));

б) *принятые представительным органом* (парламентом) (например, Основной закон Венгрии принят 18 апреля 2011 г. Парламентом страны);

в) *принятые специально созываемым для этого органом* (напри-

мер, Конституция Болгарии 1991 г. принята Великим Народным Собранием);

г) *одобренные на референдуме* (конституции Испании и Армении).

По способу изменения:

а) *гибкие* (изменяются в том же порядке, что и обычные законы – конституции Израиля и Новой Зеландии);

б) *жесткие* (изменяются в усложненном порядке по сравнению с обычными законами – большинство конституций) [40].

Кроме того, в рамках данной классификации выделяют *конституции смешанного типа*, разные части которых изменяются по-разному (например, Конституция Индии).

По срокам действия:

а) *постоянные* (срок действия не зафиксирован в самой конституции, хотя иногда такие рамки устанавливаются в виде указания, что данная конституция действует до принятия новой – большинство конституций);

б) *временные* (имеет ограниченный срок действия или содержит условия, при которых она заменяется постоянной) [40].

По уровню конституционного регулирования:

а) *конституция федеративного государства* (например, конституции США, ФРГ, Швейцарии);

б) *конституции субъектов федерации* (например, конституции Гамбурга, Нижней Саксонии, Гессена и других субъектов федерации в ФРГ).

В зависимости от возможности учредительной власти развивать конституционные положения:

а) *нормативно открытые* (содержат нормы, которые не только позволяют парламенту путем издания законов урегулировать упомянутые в конституции общественные отношения, но и нередко обязывают его сделать это);

б) *нормативно закрытые* (содержат запреты для вмешательства законодательной власти в определенные сферы) [40].

Форма конституции – это способ организации и выражения содержания конституционных норм.

В зависимости от специфики формы различают *писаные* и *неписаные* конституции.

Писаная конституция представляет собой единый правовой акт или несколько таких актов, число которых обозримо. Писаные конституции подразделяются на *кодифицированные* и *некодифицированные* [40]. Если конституция представлена одним документом, она является кодифицированной (например, Конституция США 1787 г., Основной закон ФРГ 1949 г., Конституция Итальянской Республики

1947 г.), если комплекс правовых актов – некодифицированной (например, Конституция Швеции, которая состоит из четырех нормативных актов: Формы правления 1974 г., Акта о престолонаследии 1810 г., Акта о свободе печати 1874 г. и Основного закона о свободе высказываний 1991 г.).

Неписанные конституции – это конституции, состоящие из неограниченного числа источников, среди которых имеются как писаные (акты парламента, судебные прецеденты), так и устные (конституционные обычаи или соглашения). Неписаная конституция сегодня – большая редкость. Она существует, например, в Великобритании и Новой Зеландии.

Структура конституции – это порядок расположения глав (разделов), отражающий в определенной степени иерархию приоритетов и значимости регулируемых общественных отношений [40].

Структуру кодифицированной конституции можно свести к следующим элементам:

- преамбула (введение);
- основная часть;
- заключительные, переходные и дополнительные положения;
- приложения.

Первые три элемента встречаются повсеместно. Приложения характерны в первую очередь для бывших колоний Великобритании. Распределение конкретных норм по этим составным частям в значительной степени индивидуально для каждой конституции, хотя можно выявить и некоторые закономерности.

Преамбула чаще всего содержит: цели принятия конституции; описание исторических условий ее создания; основные принципы государственной политики; краткое изложение исторического пути, пройденного народом страны.

Обычно преамбула содержит несколько из указанных составляющих. Реже в преамбуле провозглашаются права и свободы. Например, действующая до настоящего времени преамбула Конституции Франции 1946 г. установила принцип равноправия мужчины и женщины, право убежища, право на участие в профсоюзах и защиту прав и интересов через профсоюзы и другие права.

Основная часть конституции охватывает ряд глав (разделов, частей) о правах и свободах человека и гражданина, об основных принципах организации и функционирования государства или об основах конституционного или общественного строя, об основах организации и деятельности системы органов государства.

Заключительные положения обычно содержат нормы о порядке вступления конституции в силу, а также о порядке изменения конституции.

Переходные положения определяют порядок изменения системы органов государства, если такое изменение предусмотрено конституцией, сроки вступления в силу отдельных частей (или норм) новой конституции.

Дополнительные положения содержат исключения из общих правил, толковательные нормы и регулирование частных вопросов.

Приложения обычно содержат пункты, детализирующие статьи из основной части конституции (например, распределение компетенции между федерацией и субъектами федерации, описания символов государства).

Структура неcodифицированной конституции складывается в результате постепенного принятия актов в зависимости от политических потребностей и в силу этого индивидуальна. Например, австрийская конституция включает:

- федеральные конституционные законы;
- важнейшие международные договоры;
- отдельные конституционные нормы, содержащиеся в текущем законодательстве.

Новая конституция обычно принимается при возникновении нового государства, смене политического режима, при существенных изменениях в общественном строе, если текст старой конституции невозможно привести в соответствие с ними путем принятия поправок.

Принятие конституции может осуществляться:

- представительным органом (характерно для социалистических стран);

- специально сформированным для этой цели органом (Учредительным собранием, Великим народным собранием, Учредительной ассамблеей, Конституантой и т.п.). Начало практике созыва учредительного собрания положили США. Учредительные собрания различны по способу формирования. В демократических странах они обычно формируются путем всеобщих и прямых выборов. Известны случаи, когда часть членов учредительного собрания избиралась, а другая часть назначалась или делегировалась (например, сформированное для принятия конституции в 1994 г. учредительное собрание Уганды состояло из 288 членов, из которых 214 были избраны посредством всеобщих выборов, а 74 назначены президентом, делегированы женскими организациями, политическими группами, а также армией);

- референдумом – данный способ принятия основного закона может быть оценен неоднозначно. С одной стороны, выявление воли граждан посредством прямого голосования является весьма демократичным. С другой стороны, речь идет о таком сложном правовом до-

кументе, как конституция, которую граждане не всегда способны адекватным образом оценить, не являясь специалистами в области конституционного права. Поэтому голосование на подобном референдуме обычно носит политический характер, и речь идет, скорее, о доверии инициаторам принятия новой конституции;

- комбинированным способом, когда конституция сначала принимается парламентом либо специально созданным для этого органом, а затем выносится на референдум (например, Конституция Италии 1947 г., Конституция Испании 1978 г.);

- октроированием, т.е. дарованием конституции актом главы государства (Конституция Норвегии 1814 г., Конституция Малайзии 1963 г.);

- иным способом (например, Конституция Анголы в 1975 г. была принята руководством политической партии (ЦК МПЛА) [40].

Изменение гибких конституций проводится путем принятия обычного закона.

Для изменения жестких конституций устанавливается усложненный по сравнению с принятием обычных законов порядок внесения изменений. Чаще всего устанавливаются требования:

- квалифицированного большинства (например, 2/3 общего числа голосов в Италии, Японии; 3/5 – в Испании);

- нескольких последовательных обсуждений с перерывом (в соответствии со ст. 138 Конституции Италии 1947 г. законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании);

- повторного голосования парламента того же созыва через определенный срок (в Италии – три месяца) [6];

- повторного принятия поправок парламентом следующего созыва (в соответствии со ст. 110 Конституции Греции 1975 г. парламент с интервалом не менее одного месяца большинством в 3/5 от общего числа депутатов должен дважды констатировать необходимость пересмотра Конституции. Сама же конституционная поправка принимается уже парламентом следующего созыва на своем первом заседании абсолютным большинством голосов от общего числа депутатов) [40];

- утверждения на референдуме (ст. 89 Конституции Франции 1958 г. гласит: «Проект или предложение о пересмотре Конституции должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции. Пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом») [50];

- одобрения субъектами федерации (большой частью субъектов федерации или всеми). Например, для изменения Конституции США необходимо, чтобы поправку одобрили 2/3 от общего числа членов

каждой палаты Конгресса и законодательные собрания 3/4 штатов [12];
– внесения изменений специально созываемым органом (например, для внесения отдельных изменений в Конституцию Болгарии избирается Великое Народное Собрание).

Может быть установлен единый порядок изменения Конституции (США, Франция) или принято, что различные части Основного закона изменяются по-разному (Болгария). Кроме того, в конституциях устанавливается либо единственный порядок изменения (Япония), либо несколько альтернативных вариантов порядка ее изменения (США, Франция).

Поправки могут вноситься непосредственно в текст Основного закона государства, заменяя прежние положения (например, Конституция Франции 1958 г., Конституция Италии 1947 г.) (это наиболее распространенный вариант изменения конституции), или публиковаться отдельно сразу за текстом конституции (например, Конституция США).

В конституциях зарубежных стран встречаются нормы, запрещающие пересматривать некоторые их положения (например, республиканскую форму правления во Франции; принципы правового, демократического и федеративного государства в Германии). Может быть запрещено изменение конституции в период чрезвычайного положения (Испания), в случае посягательства на территориальную целостность государства (Франция), а иногда – в течение определенного срока после ее принятия (Конституция Бразилии может быть изменена через пять лет после ее промульгации абсолютным большинством голосов членов Национального конгресса на совместном заседании палат).

Отмена конституции может быть легитимной (т.е. в установленном порядке и уполномоченным на то органом) и нелегитимной (в нарушение установленного порядка, например, во время революций (переворотов) в государстве).

Легитимная отмена может осуществляться:

- в том же порядке, что и принятие конституции (т.е. путем принятия обычных законов для гибких конституций и, соответственно, отмены старого Основного закона для жестких конституций);
- в предусмотренном самой конституцией особом порядке.

3. ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Выборы представляют собой процесс, в котором из одного или нескольких кандидатов, решений осуществляется выбор посредством такого инструмента, как голосование. Стоит отметить, что этот процесс применяется не только в политике, но и в различных сферах жизни, будь то выбор старосты, капитана команды и др. Однако, говоря о выборах как о демократическом институте, необходимо дать определение данному понятию именно в этом ключе.

Выборы – формальный процесс выбора человека на государственную должность или принятия/отклонения политического предложения путем голосования.

Одна из фундаментальных целей выборов в демократическом обществе – обеспечение представительства. В многообразном и плюралистическом обществе голоса и интересы различных групп должны быть услышаны и учтены в процессе принятия решений. Выборы предоставляют собой механизм, с помощью которого граждане могут выбирать своих представителей на различных уровнях власти: от местных советов до национальных законодательных органов.

Основные функции, которые выполняют выборы как демократический институт:

➤ *Артикуляция, агрегация и представительство разнообразных интересов населения* – данная функция подразумевает, что в период проведения различных выборов для граждан создаются более благоприятные возможности для реализации своих прав, интересов и возможностей за счет включения в избирательные программы партий, депутатов новых идей и концепций, удовлетворяющие запросы потенциальных избирателей. В избирательных платформах интересы формулируются четко, обрабатываются, освобождаются от крайностей и усредняются, приобретая непротиворечивую и пригодную для реализации форму. Хотя после победы на выборах многие депутаты забывают о своих обещаниях, депутатский корпус в целом, руководствуясь не только нравственными мотивами, но и заботясь о престиже партии и поддержке избирателей на будущих выборах, ориентируется на свои обязательства и запросы электората.

➤ *Контроль за институтами власти* – данная функция выполняется выборами за счет трех факторов: формирование важного инструмента контроля за правительством, а именно парламента. Также в ходе выборов проигравшая сторона образует собой оппозицию, которая достаточно точно и ярко следит за действиями правительствами и критикует их. Третьим инструментом контроля является непосред-

ственно голосование, т.к. не выполнившие обязательства выбранные органы и лица будут переизбраны по воле граждан. Именно поэтому правительству приходится прислушиваться к критике избирателей, оппозиции и парламента.

➤ *Интеграция разнообразных мнений* – благодаря выборам обеспечивается возможность быть выбранными и услышанными большинству граждан, т.к. объединяются различные взгляды, интересы и мнения в одну единую политическую платформу. Благодаря выборам многочисленные и разнообразные мнения формируются в различные политические партии и кандидатов, которые имеют возможность отражать эти точки зрения и продвигать их в государственную политическую жизнь, которая будет отражать интересы большинства граждан.

➤ *Легитимация и стабилизация политической системы* – участие граждан в выборах обычно означает принятие ими данного типа политической системы, политического режима, правил формирования органов власти независимо от отношения населения к конкретным должностным лицам, правительству и правящим партиям.

➤ *Расширение коммуникаций, отношений представительства между институтами власти и гражданами* – в ходе избирательного процесса кандидаты регулярно встречаются с гражданами, выслушивают их мнения и просьбы, вносят коррективы в свои избирательные платформы.

➤ *Перевод политических конфликтов* в русло их институционализированного мирного урегулирования.

➤ *Мобилизация избирательного корпуса* на решение актуальных общественных задач.

➤ *Политическая социализация населения*, развитие его политического сознания и политического участия [33].

Основные функции выборов в виде схемы представлены на рис. 2.

Вышеназванные функции выборы выполняют лишь в том случае, если сами они организованы демократически. Выборы изначально призваны служить демократии, неразрывно связаны с ее общей концепцией и ценностями. Их главное социальное назначение – адекватно отражая мнение и волю граждан, обеспечить представительство основных общественных групп в органах власти, а также сформировать эффективное правительство.



Рис. 2. Основные функции выборов

Источник: [38].

Соответствовать своему социальному назначению выборы могут лишь в том случае, если они базируются на определенных принципах. Можно выделить две группы таких принципов: во-первых, принципы избирательного права, определяющие статус, положение каждого гражданина на выборах; во-вторых, общие принципы организации выборов, характеризующие основополагающие организационные, в том числе социальные, условия их демократичности. Демократические принципы избирательного права включают:

- *всеобщность* – все граждане, независимо от пола, расовой, национальной, классовой или профессиональной принадлежности, языка, уровня дохода, богатства, образования, конфессии или политических убеждений имеют активное (в качестве избирателя) и пассивное (в качестве кандидатов) право на участие в выборах;

- *равенство* – каждый избиратель имеет только один голос, который оценивается одинаково, независимо от его принадлежности тому или иному человеку;

- *тайна выборов* – решение конкретного избирателя не должно быть кому-либо известно;

- *прямое (непосредственное) голосование* – избиратель принимает решение непосредственно о конкретном кандидате на выборную должность, голосует за реального человека [40].

Основные принципы избирательной системы в виде схемы изображены на рис. 3.



Рис. 3. Принципы избирательной системы

Источник: [40].

На базе демократических избирательных прав сформировались принципы, характеризующие организацию избирательного процесса. К таким принципам относятся:

1. Свобода выборов, предполагающая, прежде всего, отсутствие политического, административного, социально-экономического, психологического и информационного давления на избирателей, активистов, кандидатов и организаторов выборов.
2. Наличие выбора, альтернативных кандидатов.
3. Состязательность, конкурентность выборов.
4. Периодичность и регулярность выборов.
5. Равенство возможностей политических партий и кандидатов.

Основные принципы организации демократических выборов представлены на рис. 4.



Рис. 4. Общие принципы организации выборов

Источник: [38].

Общая структура избирательной системы представлена на рис. 5.



Рис. 5. Общая структура избирательной системы

Источник: [38].

Таким образом, выборы играют жизненно важную роль в функционировании демократии, обеспечивая представительство, подотчетность, участие и стабильность в обществе. Это механизм, с помощью которого граждане выбирают своих лидеров, привлекают их к ответственности, участвуют в политическом процессе и поддерживают политическую стабильность. Однако важно признать, что, хотя выборы являются важным компонентом демократии, они не являются панацеей и должны быть частью более широких демократических рамок, основанных на принципах справедливости, честности и уважения прав человека. Решение вопросов, связанных с выборами, и критика необходимы для укрепления демократического процесса и обеспечения того, чтобы он продолжал служить интересам народа.

Существует три основных типа выборных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная, они имеют свои подсистемы, например, мажоритарной системе присущи три подвида: относительного большинства, абсолютного большинства, квалифицированного большинства. Все системы обладают своими преимуществами и недостатками.

Мажоритарная избирательная система – общий тип избирательных механизмов, в основу которых при определении результатов голосования положен принцип большинства и один победитель. Основная цель мажоритарной системы – определение победителя и сплоченного большинства, способного проводить преемственную политику.

ку. Голоса, отданные за проигравших кандидатов, просто не учитываются. Мажоритарная система применяется в 83 странах мира: США, Великобритания, Япония, Канада [38].

Сущность мажоритарной системы заключается в применении принципа «первый проходит, первый выбирает». Она основывается на идее, что победитель выборов должен получить преимущество в виде наибольшего числа отдельных голосов в избирательном округе, даже если это преимущество относительно небольшое от общего числа голосов.

Также кандидатом на ту или иную политическую должность становится конкретный человек, который осуществляет свое пассивное избирательное право. В разных странах различаются возможные способы выдвижения, где-то это самовыдвиженец либо представитель партии или общественного объединения, где-то это исключительно представитель от конкретной партии, но в любом случае избиратели отдают свои голоса за формально конкретных кандидатов, что является неотъемлемым преимуществом мажоритарной системы.

Основные характеристики мажоритарной системы:

- Победитель получает всю власть: кандидат, получивший наибольшее число голосов, выигрывает выборы и занимает пост. Остальные кандидаты, даже имеющие значительное число голосов, не получают представительства.

- Прямая связь с избирателями: мажоритарная система обеспечивает прямую связь между избирателями и их представителями, поскольку каждый избиратель голосует за кандидата в своем округе. Кандидат, в свою очередь, несет ответственность перед избирателями.

- Мажоритарная система исключает многопартийность. К.С. Гаджиев отмечает: «Мажоритарная система в один тур способствует двух-партийности, пропорциональная система способствует многопартийности, а мажоритарная система в два тура способствует объединению партий в коалицию» [40].

- Достаточно универсальная система, так как учитывает интересы и избирателей, и партий.

Мажоритарная избирательная система – это система, согласно которой избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей [40].

В основу мажоритарной системы положен принцип большинства, отсюда и различают мажоритарную систему абсолютного, относительного и квалифицированного большинства [38].

Принцип относительного большинства означает то, что объявляется победителем тот кандидат, который получил большинство голосов, то есть больше, чем остальные. При использовании такого подхода

выявить фаворита в выборах очень просто, потому что единственный возможный вариант проведения второго круга – это одинаковое количество голосов, но это маловероятно.

Преимущества:

- Эта система является относительно простой для понимания и использования как для избирателей, так и для организаторов выборов.

- Мажоритарная система относительного большинства обычно способствует формированию стабильного правительства, т.к. позволяет представить победителя с относительно сильной легитимностью и представительностью.

- Кандидаты в мажоритарной системе относительного большинства связаны с конкретными избирательными округами, что способствует прямой связи и отчетности перед избирателями.

- При проведении выборов по данной системе маловероятно повторное голосование, что удешевляет выборы.

- Возможность применения как в одномандатных округах, так и в многомандатных.

Недостатки:

- Такая система может приводить к недостаточному представительству меньшинств и разнообразия политических взглядов в парламенте или других представительных органах. Победитель в выборах при данной избирательной системе представляет интересы меньшинства из общего числа избирателей.

- Мажоритарная система абсолютного большинства. При данной системе победителю необходимо набрать больше половины голосов от общего числа избирателей (50% + 1 голос). Если не выявили победителя в первый круг, то два претендента, набравшие большинство голосов в первом туре, попадают во второй, где и определяется победитель.

Г. Сартори отмечает, что данная система в два тура дает возможность избирателям переголосовать, и именно поэтому она является одной из лучших избирательных систем [38].

Преимущества:

Мажоритарная система абсолютного большинства способствует формированию правительства с широкой поддержкой и легитимностью, так как победитель получает более 50% голосов. Эта система обеспечивает ясные результаты выборов, что способствует стабильности и эффективности правительства. Кандидаты, которые представляют районы или округа, насчитывающие большинство голосов, более тесно связаны с местными избирателями и могут лучше отражать их интересы. Отлично подходит под выборы такого единоличного государственного служащего, как президент.

Недостатки:

- Мажоритарная система абсолютного большинства может не учитывать мнение меньшинств, ведя к недостаточному представительству политического многообразия и разнообразия.

- Эта система не предоставляет избирателям возможности голосовать по предпочтению, поскольку они должны поддерживать только одного кандидата.

- Проведение успешной кампании в мажоритарной системе абсолютного большинства может требовать значительных ресурсов и создавать преимущество для укрепленных политических сил.

- Большая вероятность проведения второго круга, что плохо скажется на бюджете государства.

Мажоритарная система квалифицированного большинства подразумевает, что победителю необходимо заранее набрать установленное большинство, которое выше половины – в соотношении 2/3, 3/4 и т.д.

Преимущества:

- Квалификация позволяет убедиться, что победитель обладает широкой поддержкой населения, что укрепляет его исключительность и повышает легитимность выбранных представителей.

- Мажоритарная система квалифицированного большинства способствует формированию стабильного правительства, т.к. применение квалификации следует приверженности к высокому требованию голосов.

- В мажоритарной системе квалифицированного большинства кандидат должен получить не только наибольшее число голосов, но и определенный порог, что может снизить риск «расщепления голосов» и способствовать более ясным результатам выборов.

Недостатки:

- Введение квалификации может привести к ограничению множества потенциальных представителей, особенно для меньшинств и независимых кандидатов, которые могут испытывать затруднения в преодолении пределов голосования.

- Квалификация может препятствовать появлению новых или независимых кандидатов, что может ограничить разнообразие политических взглядов и конкуренцию на выборах.

- Высокий порог квалификации может создавать потенциал для узурпации власти, особенно если заранее определенные политические партии или силы имеют преимущество и более вероятность достижения квалификационных требований.

Мажоритарная система по типу второго тура

Первый тур выборов проходит по системе абсолютного большинства, т.е. кандидаты борются за единственный пост и набирают большинство голосов. Если первый тур не выявил победителя, что зача-

стую бывает, т.к. даже при участии трех представителей сложно набрать больше половины голосов от общего числа избирателей, то проводится второй этап.

Второй тур выборов проводится по принципу относительного большинства. Два лидера первого этапа выборов выходят во второй тур и между собой делят определенный пост.

Единственное исключение из этого правила – это выборы президента в Белоруссии. Там оба тура выборов проходит по принципу абсолютного большинства.

Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании.

Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, то в двухнедельный срок проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов избирателей. Избранным считается кандидат в Президенты, получивший при повторном голосовании больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании [32].

Мажоритарная система по количеству избирательных округов

- Выборы по одномандатным избирательным округам.

От каждого избирательного округа избирается один депутат, при этом голосование может быть организовано по мажоритарной избирательной системе относительного или абсолютного большинства.

Мажоритарная система по количеству избирательных округов относится к способу, которым разделены избирательные округа в рамках выборной системы. В мажоритарной системе по количеству избирательных округов используется несколько одномандатных избирательных округов, где каждый округ выбирает только одного представителя.

В этой системе каждый избирательный округ представлен только одним представителем, который выигрывает выборы, получив большее число голосов в этом округе, даже если это большинство не является абсолютным. Таким образом, каждый округ имеет своего представителя, обеспечивая прямую связь между избирателем и выбранным представителем.

- Выборы по многомандатным избирательным округам.

В них список составлен не из персонифицированных кандидатов, а из коллегиальных. Они представлены партийными списками.

Мажоритарная система, использующая многомандатные избирательные округа, отличается от системы с одномандатными округами. В этой системе вместо одного представителя в каждом округе несколько представителей избираются в каждом многомандатном избирательном округе.

Принципы работы мажоритарной системы с многомандатными избирательными округами могут варьироваться в разных контекстах и странах. Примером такой системы является британская мажоритарная система, используемая для выборов в нижнюю палату парламента Великобритании. В данной системе округа объединяются в большие избирательные округа, где избирается несколько представителей в каждом округе. Каждому избирателю предоставляется возможность отдать свой голос за нескольких кандидатов в пределах этого многомандатного округа.

Также выделяют следующие виды мажоритарных систем:

- Кумулятивная система мажоритарной избирательной системы представляет собой вариацию мажоритарной системы, в которой избиратель имеет возможность суммировать свои голоса в пользу одного или нескольких кандидатов в пределах одного избирательного округа.

В кумулятивной системе избиратель может отдать свои голоса не только за одного кандидата, но и распределить их среди нескольких кандидатов из одного округа. Это обычно ограничено, и избирателю предоставляется определенное число голосов или бюллетеней для распределения.

- Система единственного передаваемого голоса является одной из вариаций мажоритарной избирательной системы. В системе единственного передаваемого голоса избирательный округ объединяет несколько мандатов, и избиратели могут голосовать за несколько кандидатов в порядке их предпочтения.

- Система единственного непередаваемого голоса – это форма мажоритарной избирательной системы, в которой избиратель отдает свой голос за одного кандидата, и побеждает кандидат, получивший наибольшее число голосов (плюс один голос). В этой системе голос не может быть передан другим кандидатам, а победитель набирает наибольшее число голосов, даже если это число меньше 50%.

Другими словами, в системе единственного непередаваемого голоса победителем становится кандидат, у которого есть «прямое большинство» голосов, то есть больше голосов, чем у любого другого кандидата, но не обязательно абсолютное большинство.

Мажоритарные системы избирательного права являются одной из наиболее распространенных форм избирательных систем во многих странах мира. В таких системах победитель занимает место в парламенте или другом законодательном органе равное числу заявленных голосов большинства.

Примерами стран, где используется мажоритарная система, являются Великобритания, Канада, США, Япония, Индия и Франция.

В Великобритании используется мажоритарная система пропорционального представительства (First-Past-The-Post), где кандидат с наибольшим числом голосов становится победителем в округе и занимает место в парламенте. Эта система применяется для выборов в Палату общин и в Национальное собрание Уэльса.

В Канаде также используется мажоритарная система First-Past-The-Post для выборов в Палату общин. Кандидат, набравший наибольшее число голосов в округе, становится его представителем в парламенте.

В США применяется мажоритарная система для выборов в Конгресс и на местном уровне. Победитель получает большинство голосов на выборах и становится представителем своего района или штата.

Во Франции также используется мажоритарная система для выборов в Национальное собрание. Победитель в округе получает представительство в парламенте.

Мажоритарная система в Японии применяется для выбора членов Нижней палаты Парламента.

В Индии мажоритарная система используется при выборах в Лок-Сабху (Палата народов) и в некоторых штатах для выборов в законодательные собрания.

Мажоритарные системы имеют свои преимущества и недостатки. С одной стороны, они способствуют формированию стабильного и эффективного правительства, но, с другой стороны, могут приводить к неравномерному представлению различных политических групп.

Пропорциональная система получила распространение во многих странах мира. Она строится не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами (такие выборы являются строго партийными – Финляндия, Швейцария, Швеция, Норвегия, Австрия, Бельгия). Применяется только в многомандатных избирательных округах. Избиратель может не знать многих кандидатов от поддерживаемой им партии. Чтобы смягчить дефекты, используются следующие методы [24]:

– *избирательная квота* (избирательный метр) – это наименьшее число голосов, необходимое для избрания хотя бы одного кандидата. Различают следующие способы:

– *естественная квота (метод Хэйра)* применяется в Эстонии и Румынии, представляет частное от деления числа избирателей на число мандатов, замещаемых в округе. Каждый список получает столько мест, сколько полных квот содержится в полученном им числе голосов;

– *искусственная квота (метод Хагенбаха-Бишоффа)* используется в Литве, Австрии и определяется путем деления общего числа поданных голосов на число мандатов плюс один (возможно плюс два, плюс

три). Если при искусственной квоте остаются незамещенные мандаты, используется метод наибольших остатков;

– *метод делителей* (метод д'Онта) – это последовательное деление числа голосов, полученных каждым списком кандидатов, на определенную серию делителей. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученное данным списком число голосов.

Дополнительные правила распределения мандатов:

– *наибольшего остатка* (нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов);

– *наибольшего избирательного числа* (места, не распределенные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов);

– *суммирования* (суммируются все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспределенное число мест в целом по стране, и затем вычисляется новая квота для страны в целом, и по этой квоте распределяются между партиями оставшиеся места);

– *преодоления заградительного барьера* (нераспределенные мандаты партий, не преодолевших заградительный барьер, передаются партиям, которые его преодолели, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями).

Однако исказить пропорциональную систему могут различные приемы:

– *панашаж* (от франц. *panachage* – «смесь») – право избирателя проголосовать за кандидатов из разных партийных списков, ориентируясь не на партийную принадлежность, а на личные качества того или иного претендента, либо вписывать в списки новых кандидатов (Бельгия);

– *прием соединения списков* (блокирование) – партии блока выступают на выборах с общими списками кандидатов, а после того, как общий список получил какое-то количество мандатов, распределяют это количество между собой;

– *заградительный пункт* (*заградительный барьер*) – это установленный в законе минимальный процент голосов избирателей, который необходимо получить партии по стране в целом, чтобы иметь доступ к депутатским мандатам. Используется для создания в парламенте крупных партийных фракций и с целью избежать массы мелких группировок. В разных странах этот заградительный барьер различный: 1% – в Израиле, 2% – в Дании, 2,5% – в Шри-Ланке, 3% – в Аргентине, 4% – в Болгарии, Венгрии, Швеции и Италии, 5% – в Словакии, 8% – в Египте, 10% – в Турции [32].

Разновидностью пропорциональной системы является *система единственного передаваемого (переходящего) голоса* – избиратель имеет лишь один голос, но этот голос он может использовать не для голосования за партийный список, а только для преференциального (предпочтительного) голосования за одну из кандидатур любого партийного списка кандидатов.

Смешанная система – различаются две разновидности данной системы: первая основывается на преимущественном использовании пропорциональной системы, применяется для формирования состава парламента Греции и носит название *усиленной пропорциональной*; вторая – на преимущественном использовании мажоритарной системы, применяется для формирования бундестага в Германии, с 1993 г. введена в Италии [6; 43].

4. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В США

Соединенные Штаты Америки являются родоначальниками первой в мире Конституции, которая и по настоящее время остается действующей. Принята она была 17 сентября 1787 г. 55 членами делегации от штатов специально созванного учредительного органа – Конституционного конвента и вступила в силу через два года (4 марта 1789 г.) после ратификации одиннадцатью из тринадцати штатов. Данная Конституция вошла в историю как основной документ, закрепляющий судебный механизм защиты основных прав и свобод граждан от посягательства со стороны государственной власти. Также данный документ закрепил принцип разделения властей, который впоследствии был дополнен «системой сдержек и противовесов» [29].

Поскольку США никогда не были обременены дворянством, духовенством и иными сословиями, то теория разделения властей была введена в совершенно иных социальных условиях, так сказать, «с чистого листа».

После освобождения от власти Великобритании, в США начался процесс организации государственной власти, в период которого полномочия губернаторов были ограничены, и, наоборот, законодательные ассамблеи, являющиеся оппозицией монарха, наделялись неограниченными правами. Но вскоре стало ясно, что централизованная власть является необходимым средством против возникновения анархии. Данные события привели к тому, что возникли две противоположные тенденции – с одной стороны, создать сильную государственную власть, которая предполагает единоначалие, а с другой – страх перед возвращением к тирании монарха. В результате этого был создан компромиссный институт президентства, который объединял в себе признаки сильной исполнительной власти (единоначалие и др.) и ограничения от возможного самовластия (ограниченный срок пребывания, выборность, зависимость от Конгресса в финансовом отношении и др.) [21].

Статья I, Раздел I Конституции Соединенных штатов гласит: «Все законодательные полномочия, установленные настоящим документом, должны соответствовать Конгрессу Соединенных Штатов, который будет состоять из Сената и Палаты представителей». Статья II, Раздел I закрепляет: «Исполнительная власть должна быть депонирована в президенте Соединенных Штатов Америки». Статья III, Раздел I гласит: «Судебная власть Соединенных Штатов будет сосредоточена в руках Верховного Суда и судов низшей инстанции» [12].

Итак, законодательная власть в США представлена Конгрессом Соединенных Штатов, который состоит из двух палат: Сената и Палаты представителей. Обе палаты избираются путем всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании. Срок полномочий сенаторов определен периодом в шесть лет, членов Палаты представителей – два года.

В палату представителей входит 435 депутатов, избираемых на основе мажоритарной системы относительного большинства без требования кворума. Кандидат в Палату представителей должен достичь возраста 25 лет, состоять в американском гражданстве не менее семи лет и проживать в штате, на территории которого находится избирательный округ. Досрочный роспуск Палаты представителей невозможен.

Возглавляет Палату представителей спикер, который избирается членами палаты, он имеет полномочия на ведение заседаний, направление законопроектов на рассмотрение, имеет право голоса и др.

Сенат состоит из 100 членов, избираемых по такой же системе, но по два человека от каждого штата (каждые два года сменяется третья часть сенаторов). Сенатором может стать любой американский гражданин по достижении им возраста 30 лет, при условии состояния его в гражданстве не менее девяти лет. Председателем Сената является вице-президент США, который обладает полномочиями для подписания принятых Палатой законопроектов, но права голоса он не имеет.

Принято считать, что Палата представителей представляет интересы всего народа США, и Сенат – граждан отдельного штата.

Перечень полномочий Конгресса сформулирован Разделом VIII, статьей I Конституции США, по которой компетенция Конгресса подразделяется на общие (осуществляемые обеими палатами) и специальные (принадлежащие каждой палате по отдельности) полномочия.

К общим полномочиям относят:

- принятие законов и резолюций в бюджетной сфере;
- принятие законов и резолюций в сфере обороны и внешних сношений;
- принятие законов и резолюций в сфере организации внутренней политики и др.

Специальные полномочия распространяются на полномочия каждой из палат по организации процедуры импичмента, избрание президента и вице-президента, если выборщики не смогут их выбрать [31].

Также Конгресс осуществляет контрольную функцию над исполнительной властью, контролируя расход бюджетных средств, защищает гражданские права и свободы, следит за соблюдением исполнительной власти законодательных актов и оценивает деятельность исполнительной власти [36].

Президент США является главой правительства, главой всей исполнительной власти и одновременно главой государства.

Президентом Соединенных Штатов может стать любой урожденный гражданин США, возрастом не младше 35 лет, проживающий в стране не менее 14 лет и обладающий избирательным правом. Президент избирается на срок 4 года путем сложных косвенных выборов, при которых избиратели сначала голосуют за коллегию выборщиков, которые потом избирают Президента. В коллегию выборщиков входит количество человек, равное количеству членов конгресса и сенаторов, всего должно быть избрано 538 выборщиков. На этапе выбора членов коллегии победители определяются на основе системы относительного большинства, при выборе Президента требуется абсолютное большинство голосов выборщиков, и если ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов выборщиков, тогда Президента избирает Плата представителей из трех кандидатов, получивших относительное большинство голосов выборщиков. Вместе с Президентом избирается и вице-президент, который обычно принадлежит в той же партии, что и президент, но не может быть жителем того же штата.

Выборы проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года, т.е. в первый вторник ноября, кроме первого ноября. Досрочные выборы Конституцией не предусмотрены, и в случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий его замещает вице-президент до конца президентского срока. Конституцией США также предусмотрен запрет на президентство свыше двух сроков.

Президент США – лицо неприкосновенное, его нельзя арестовать или подвергнуть уголовному преследованию до тех пор, пока он не будет отстранен от должности в соответствии с импичментом.

К полномочиям президента США относятся: назначение и смещение министров, определение полномочий всех должностных лиц на федеральном уровне, представительство государства во внешних отношениях, руководство внешней и внутренней политикой, право заключать международные договоры (с одобрения Сената) утверждение Биллей, разработанных Конгрессом, издание указов, назначение на высшие государственные должности (по совету и согласию Сената), освобождение и назначение послов, полномочных представителей, осуществление помилования и др. Помимо прочего, Президент США является верховным главнокомандующим, а в сфере законотворческой деятельности обладает правом вето, которое способно снять не менее 2/3 голосов депутатов – членов каждой из палат парламента [36].

В настоящее время исполнительная система власти США включает в себя:

- исполнительный аппарат Президента (кабинет Президента);
- департаменты;
- исполнительные (независимые) агентства;
- Правительственные корпорации.

Исполнительный аппарат Президента был образован в 1939 г. в целях консультирования Президента, разработки общего политического курса и координации деятельности различных звеньев. В настоящее время в состав исполнительного управления входят организации:

- Совет национальной безопасности;
- Совет по внутренней политике;
- Совет по международной экономической политике;
- Служба Белого дома;
- Служба Вице-президента;
- Административно-бюджетное управление;
- Совет экономических консультантов;
- Управление по качеству окружающей среды;
- Управление по науке и технологии;
- Административная служба и др.

Председателем всех этих советов является Президент, но в каждом из них существует свой временный председатель, который руководит работой.

Особое место в структуре органов исполнительной власти занимают независимые агентства и корпорации, к которым в том числе относятся: ЦРУ, ФБР, федеральная комиссия по выборам и др. [36].

Характеризируя государственный аппарат США, необходимо отметить, что он, независимо от того, что был сформирован более двухсот лет назад в аграрной стране, которая только что получила независимость, демонстрирует уникальную способность сохранять политическую устойчивость, оказавшись вполне приспособленным к условиям высокоразвитой индустриальной державы. В его основе лежат конституционные положения еще 1787 г., согласно которым организация и взаимодействие федеральных органов власти базируется на принципе разделения властей.

Все органы власти имеют различные сроки полномочий, что позволяет не только обеспечивать каждую из ветвей власти определенной самостоятельностью, но и избежать одновременного обновления ее состава [21].

Политическое управление США построено на системе «сдержек и противовесов», при которой каждая из ветвей власти может «уравновесить» действия другой. Так, например, конгресс может привлечь к

ответственности Президента в порядке импичмента или отклонить любые законодательные инициативы Президента. Для утверждения кандидатуры на высшую федеральную должность необходимо согласие не менее 2/3 членов сената. Президент обладает правом «вето» на принятые законы, которые возможно преодолеть только двумя третями голосов в обеих палатах, и др. Такая система направлена на обеспечение баланса, стабильности и непрерывности функционирования всех ветвей власти.

Таблица 1

Система сдержек и противовесов США

Президент => Конгресс:	Конгресс => Президент:	Конгресс, Президент => ВС:	ВС => Конгресс, Президент:
1. Вето. ● Карманное (на подписание закона, принятого Конгрессом, Президенту дается 10 дней. Если Конгресс предоставил Президенту закон менее чем за 10 дней до конца сессии, а Президент его не подписал, то этот закон не принимают, потому что уже нет времени для его повторного рассмотрения). ● Отлагательное, которое преодолевается большинством в каждой палате в 2/3. Дважды в год Президент обращается к стране – Ежегодное послание к Конгрессу о состоянии США. Это вместо законодательной инициативы. Программа того, что он хочет от законодателей, как правило, фундаментальная тема, развитие экономики глобально. Второе послание – говорит о бюджете. Законодательная власть через инициативу парламентариев из его партии.	Судьи и другие должностные лица назначаются Президентом с одобрения и согласия Сената. «Законодательное вето» – возможность отменить или изменить законом исполнительные акты Президента. Процедура импичмента. Инициатирует Нижняя палата, Сенат судит. Помнить, что это только политическая процедура, суд будет потом. Может отклонить законопроект президента. Контроль за исполнением бюджета Правительством (Президент – это премьер-министр) Возможность преодолеть Президентское вето – 2/3 голосов в каждой палате.	Назначение судей Президентом с одобрения Сената	Конституционный контроль: проверка конституционности актов законодательной и исполнительной властей. Судьи – суд в процедуре импичмента.

Источник: сост. автором по [29].

Система «сдержек и противовесов» в США постоянно развивается и связана, прежде всего, с конфликтом между исполнительной и законодательной ветвями власти за право приоритета в политической системе, но в целом историческая тенденция этого соперничества направлена в сторону расширения полномочий исполнительной власти.

5. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Великобритания является сложным унитарным государством, включающим политические (Северная Ирландия и Шотландия) и административную (Уэльс) автономии и колониальные владения (о. Св. Елены, Гибралтар и др.). Также на особом положении находятся несколько близлежащих островов (Сарк, Мэн, Нормандские острова и др.), которые рассматриваются как коронные владения и имеют местные законодательные органы, чьи решения могут вступать в силу только после королевской санкции. А некоторые из островов до сих пор считаются состоящими в вассальной зависимости от Короны и управляются местным владельцем.

Территории Англии, Северной Ирландии и Уэльса разделены на графства. В Англии насчитывается 39 графств, в Северной Ирландии – 26, в Уэльсе – 22. Графства, в свою очередь, разделены на округа, где функционируют советы и мэры. Округа в графствах делятся на приходы (общины). Шотландия же с 1994 г. разделена на 32 единицы местного самоуправления и также имеет свои местные советы, которые избираются сроком на 4 года (в Шотландии – на 3 года), но состав Советов обновляется ежегодно на треть, председатель (мэр) и вице-председатель переизбираются также ежегодно [28].

Великобритания по праву считается пионером в деле конституционного строительства и является родиной конституционализма и парламентаризма. И началом этого процесса можно считать принятие Великой хартии вольностей 1215 г. Тогда королевская власть была вынуждена пойти на определённые уступки дворянству, и с этого времени установление налогов стало прерогативой парламента.

В конце XVII – начале XVIII вв. был принят комплекс нормативных актов, обладающий практически всеми признаками конституции, туда вошли:

- акт для лучшего обеспечения свободы поданных и для предупреждений заточения за морями (1697 г.), который запрещал произвольные аресты, содержал ответственность чиновников, виновных в произвольных арестах и устанавливал судебный контроль за задержанными;
- билль о правах (1689 г.), который окончательно признал парламент законодательным органом;
- акт о престолонаследовании (1701 г.), который регламентирует статус монарха;
- акт о соединении с Шотландией (1706 г.) [22].

В XX в. парламентом были приняты важнейшие акты, регламентирующие избирательное право, полномочия палат парламента, организацию местного самоуправления и др. В результате исторически сложилось так, что единого конституционного акта Великобритании в настоящее время не имеет. По сути, основным законом Великобритании является состоящим из различных актов, судебных прецедентов, конституционных соглашений и доктрины.

Ввиду того, что британская конституция может меняться в результате принятия актов, по сути, она ничем не отличается от данных актов британского законодательства и является достаточно «гибкой», приспособляясь к изменяющимся отношениями и политической воле [22].

Законодательная власть Великобритании представлена парламентом, являющимся старейшим в мире. Государственный статус английский парламент приобретает уже в XIII в., став классическим образцом представительного органа, но реальное значение парламент стал иметь после буржуазной революции, в XVII в. Сохранив архаические черты, британский парламент в настоящее время представляет собой пример бикамерального представительного органа, состоящего из палаты общин и палаты лордов, и британского монарха, который является неотъемлемой частью парламента.

Верхняя палата – «Палата лордов» – формируется на невыборной основе, и членство в ней предоставляется при наличии дворянского титула, дающего право быть ее членом. В настоящее время в результате конституционной реформы, начавшейся в 1999 г., в палате лордов действует три вида членства:

- духовные лорды (архиепископы Йоркский и Кентерберийский и епископы англиканской церкви) – 26 человек;
- наследственные пэры – 92 человека;
- пожизненные пэры – около 650 человек [22].

Примечательно, что до 1 октября 2009 г. руководителем палаты лордов был лорд-канцлер, назначавшийся на должность премьер-министром. Лорд-канцлер одновременно являлся членом кабинета министров, спикером верхней палаты и верховным судьей, единолично назначающим судей.

В настоящее время в результате реформы руководитель палаты лордов является политически беспристрастным, избирается всем составом палаты сроком на пять лет и может быть переизбран только один раз.

В компетенцию палаты лордов входят законодательные полномочия и контроль за работой правительства.

Нижняя палата – «Палата общин» – это единственный выборный орган центральной государственной власти, численность которого составляет до 650 человек, избираемых путем всеобщего равного тайного прямого голосования сроком на пять лет. С 1377 г. палату общин возглавляет спикер, который избирается палатой из числа своих членов. Спикер Палаты общин, помимо руководства и контроля за Палатой, обеспечивает взаимодействие между Палатой общин и монархом, Палатой общин и Палатой лордов [22].

Выборы в Палату общин проводятся по мажоритарной системе относительного большинства при отсутствии требования к кандидатам о получении минимального процента голосов избирателей. Палата общин может быть распущена монархом, и по традиции формальное согласие монарха на роспуск парламента означает начало предвыборной кампании [40].

К основным полномочиям палаты относятся принятие законов, бюджета, рассмотрение финансовых биллей, контроль за деятельностью правительства (только Палата общин может выразить вотум недоверия правительству Великобритании).

Великобритания является старейшей конституционной монархией. Статус монарха регламентируется актом о престолонаследии, принятом в 1701 г., а также судебными прецедентами, устанавливающими полномочия высших органов государственной власти. В Великобритании монарх – лицо неприкосновенное и не может быть подвержен применению в своем отношении какого-либо вида ответственности. В силу исторических традиций монарх обладает большим спектром полномочий, но большую часть из них применять он фактически не имеет возможности, поскольку в результате демократического развития многие полномочия перешли к парламенту и правительству.

В королевстве действует кастильская система престолонаследования, когда трон передается по прямой восходящей линии наследникам обоих полов, супруги монархов не могут быть престолонаследниками, но в соответствии с обычаями, монарх вправе самостоятельно назначить наследника из числа своих потомков.

Монарх рассматривается так же, как глава англиканской церкви, и потому обязательно должен иметь принадлежность к данной церкви.

Комплекс полномочий монарха подразделяют на личные и политические. К личным полномочиям относят, в том числе, права на особые государственные регалии (корона, мантия, звание, скипетр, церемониал, королевский двор, освобождение от налогов, гражданский лист) и личный судебный иммунитет. Политические полномочия осуществляются при содействии соответствующих членов кабинетов и включают в себя полномочия:

- в законодательной сфере, где монарх, являясь частью парламента, имеет право созыва и роспуска парламента, подписи законопроектов, принятых парламентом, и наложения абсолютного вето;

- в сфере управления монарх имеет право назначать и увольнять министров, главу кабинета, осуществлять управление собственностью королевства, осуществлять руководство вооруженными силами, жаловать почетные звания, дворянские титулы, назначать членов Палаты лордов и др.;

- полномочия в судебной сфере представлены правом помилования;

- внешнеполитическая сфера власти представлена правом объявления войны и заключения перемирия, правом подписания международных договоров, правом назначать дипломатических представителей и др.

Согласно традициям, сложившимся с конца XVII в., принятие парламентом закона, который находится в ведении монарха, автоматически означает изъятие у него данных полномочий.

Формально монарх также является главой исполнительной власти, и все государственные служащие формально находятся на службе у него.

Фактически исполнительную власть королевства представляет правительство Великобритании, являющееся высшим органом исполнительной власти, возглавляющим администрацию и осуществляющим государственное управление. Основная масса законопроектов разрабатывается правительством.

Правительство формируется после парламентских выборов и с участием парламента, перед которым оно несет ответственность, вплоть до отставки.

Руководителем правительства является премьер-министр, который формально назначается монархом, но фактически им всегда становится лидер политической партии, получивший на выборах большинство мест в палате общин. По его рекомендации монарх назначает остальных членов правительства, как правило, из депутатов партии, победившей на выборах, и таким образом получается, что членами правительства становятся депутаты парламента.

Структура правительства во многом определяется традициями и обычаями. В состав правительства входят:

- государственные секретари, которые возглавляют различные министерства;

- министры без портфеля, которым поручаются различные функции на усмотрение премьер-министра;

- государственные министры, являющиеся, по сути, заместителями глав министерств;

- младшие министры (парламентские секретари).

В среднем состав правительства насчитывает около 100 членов.

Дополнительно в британском правительстве с подачи премьер-министра создается узкая коллегия особо важных министров, которая образует кабинет министров, а внутри кабинета министров создается группа из 3–4 особо влиятельных министров – «внутренний кабинет», протоколы заседаний внутреннего кабинета могут стать достоянием общественности только по истечении 30 лет. В то же время лидером проигравшей на выборах партии тоже формируется «кабинет министров оппозиции», который называется «теневой» кабинет министров.

Также при премьер-министре и при каждом министре формируются вспомогательные органы – комитеты и секретариаты, которые специализируются в нескольких сферах деятельности, к примеру – парламентская служба, которая возглавляется опытным чиновником высокого ранга. Служба внимательно следит за повесткой дня и ходом дебатов, чтобы вовремя информировать министерство по вопросам, требующим особого внимания и принятия мер, поддерживают контакты со служащими парламента, консультируют министерских чиновников и т.п. [53].

Одно из основных полномочий деятельности правительства – это управление государственным аппаратом. Правительство не только руководит работой чиновников, но и играет решающую роль в их назначении, перемещении и увольнении.

Правительство также контролирует законодательную деятельность парламента, например, через составление повестки дня, определение процедуры заседаний, регулировки времени дебатов и т.д. Контроль особенно ощутим при принятии бюджета. Также правительству принадлежит роль в осуществлении внешней политики, установлении чрезвычайного положения и в других важных сферах государственной деятельности.

Для современной Британии характерным является образование однопартийного правительства. Нужно отметить также, что в конце XVII в. в Англии сформировались две основные политические партии – тори и виги, которые в XIX в. трансформировались, соответственно, в консервативную и либеральную партии, но к началу XX в. в партийной системе произошли изменения: Лейбористская партия (основана в 1900 г.), оттеснив Либеральную, заняла совместно с Консервативной партией лидирующее положение, и теперь они попеременно сменяют друг друга у руля государственной власти, однако такая система не нарушает политической стабильности королевства [22].

6. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ФРГ

В Германии существует двухуровневая система государственной власти и, соответственно, отдельные органы власти на каждом уровне: федеральном и земельном (уровень штата или земли). Структура органов власти в Германии определена Конституцией, или основным законом страны; в частности, на федеральном уровне к постоянно действующим органам государственной власти относятся 5 органов власти и 2 временно создаваемых для определенной цели комитета.

Бундестаг, или федеральный парламент – это законодательный орган Германии, он состоит примерно из 600–700 депутатов, избираемых гражданами страны сроком на 4 года. Депутаты являются представителями народа и свободно принимают решение при рассмотрении и принятии законов. Депутаты в Бундестаге, имеющие схожие политические цели и интересы, образуют фракции или объединения депутатов. Также в Бундестаге действуют постоянные комитеты, выполняющие определенные задания, а также комитеты федеральных министерств; во главе каждого комитета находится председатель комитета. В Бундестаге проходят заседания для обсуждения и принятия новых законов, которые принимаются большинством голосов. Депутаты Бундестага выбирают председателя Бундестага и его заместителей. Обсуждения в Бундестаге являются общедоступными, каждый может наблюдать за ними по телевизору, Интернету или с трибуны в здании, где проходят заседания. После принятия нового закона или изменений к закону данный законопроект должен одобрить Бундесрат, а также подписать Федеральный канцлер, один из министров и Президент Германии [20].

Федеральное правительство Германии – состоит из Федерального канцлера, главы правительства и министров. Каждый федеральный министр является главой какого-либо министерства страны. Федеральные министры назначаются Президентом страны по предложению Федерального канцлера; министры ведут свои дела самостоятельно в рамках основных направлений политики Федерального канцлера.

Федеральный канцлер Германии – это важнейшая политическая должность страны; федеральный канцлер определяет основные направления политики страны и несет за них ответственность. Федерального канцлера выбирает Бундестаг по предложению Президента Германии [43].

Бундесрат, или Федеральный совет – это представительство федеральных земель Германии на федеральном уровне власти, он состоит

из членов правительства каждой федеральной земли. Благодаря этому органу, все земли страны участвуют в осуществлении законодательной и исполнительной власти страны. Примерно 1 раз в месяц проходят пленарные заседания (или заседания всех членов совета) Бундесрата, куда приезжают представители Правительств всех земель Германии. Бундесрат избирает своего председателя сроком на 1 год. Федеральное правительство обязано держать Бундесрат в курсе текущих дел. Бундесрат проверяет и одобряет законы, принятые Бундестагом; законы, касающиеся вопросов, относящихся к компетенции земель, не могут вступить в силу без одобрения Бундесрата. В Бундесрате существуют комитеты, состоящие из профессионалов в определенной области, например, комитеты по финансам, здравоохранению, обороне и т.д. Данные комитеты дают членам Бундесрата свои рекомендации по поводу обсуждаемых законов.

Федеральный Президент ФРГ – глава государства Германии. В противоположность многим другим странам, федеральный Президент не является главным политиком страны, его деятельность остается в рамках повседневной политики, а также исполнения представительных функций, как например, прием иностранных политиков или представительство страны за рубежом. Президент Германии утверждает законы, принятые Бундестагом. Федеральный Президент выбирается Федеральным собранием сроком на 5 лет. Его заместителем в случае необходимости является Председатель Бундесрата. В выполнении заданий президент пользуется поддержкой своей канцелярии, которая называется Канцелярия федерального президента. Канцелярия предоставляет Президенту консультации, информирует о политических событиях, занимается подготовкой его поездок и визитов и выполняет разные поручения Президента [43].

Президентом Германии может быть выбран гражданин страны старше 40 лет. Он не должен заниматься другой работой или иметь другую политическую должность и активно участвовать в деятельности какой-либо политической партии.

Федеральное собрание – это определяемый Конституцией орган, единственным заданием которого являются выборы Федерального президента. Данное собрание состоит из всех членов Бундестага и такого же числа представителей всех Федеральных земель Германии, выбранных Парламентами каждой Земли. Федеральное собрание встречается для выборов Президента каждые 5 лет, для этого каждый раз выбираются новые члены Собрания.

Объединенный комитет – это комитет, создаваемый в экстренных случаях, когда наступает необходимость в оборонительной войне. Этот комитет наделяется полномочиями Бундестага и Бундесрата и

определяет факт нападения и необходимости ведения оборонительной войны. Объединенный комитет состоит на 2/3 из членов Бундестага и 1/3 из членов Бундесрата.

Конституционный суд Германии – самая высокая судебная инстанция в стране. Данный суд занимается случаями, когда под сомнение ставится согласованность какого-либо закона Германии с Конституцией страны. В Конституционный суд обращаются другие суды страны, чтобы удостовериться, что тот или иной закон страны согласуется с Конституцией. Также Федеральное правительство и правительства земель могут сделать запрос на проверку закона. Кроме того, Конституционный суд занимается случаями спора между органами власти по вопросу их прав и обязанностей. Любой гражданин Германии может обратиться в Конституционный суд, если он считает, что были нарушены его конституционные права; нарушение может исходить от суда, закона или какого-либо государственного учреждения. 16 судей Конституционного суда избираются Бундесратом и Бундестагом сроком на 12 лет. Суд поделен на 2 части, 2 сената (сенат по конституционным правам и сенат по спорам между органами власти), во главе первого находится Председатель суда, во главе второго – его заместитель [40].

Парламент земли, или Ландтаг, также может иметь разные названия в зависимости от федеральной земли. Депутаты парламента земли выбираются людьми, живущими на территории данной федеральной земли. Парламент представляет собой законодательную власть, основные задачи парламента – законодательство, контроль за Правительством земли, а также утверждение бюджета земли.

Правительство земли – орган исполнительной власти Федеральной земли, в зависимости от земли оно имеет другое название: Landesregierung, Landeskabinett, Staatsregierung, Ministerrat, Senat. Правительство федеральной земли состоит из главы правительства (нем. Regierungschefs), который также может называться по-разному, в зависимости от земли, например: Ministerpräsident, Regierender Bürgermeister, Präsident des Senats и министров (нем. Landesministern, Staatsministern, Senatoren). Глава правительства земли выбирается парламентом земли, он назначает министров своего правительства, определяет направление политики земли и отвечает за это перед Парламентом земли [43].

Конституционные суды земель Германии (нем. Landesverfassungsgericht) имеют разные названия в зависимости от федеральной земли: Verfassungsgericht, Landesverfassungsgericht, Verfassungsgerichtshof [43]. Круг заданий Конституционных судов может отличаться в разных землях. Данные суды решают в основном

только конституционные споры и не занимаются делами частных лиц; они занимаются спорами между органами власти земли в связи с их обязанностями и правами, проверкой соответствия законодательства земли Конституции земли и т.д.

7. ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ВО ФРАНЦИИ

Структура государственной власти во Франции характеризуется следующими особенностями. Франция имеет полупрезидентскую форму правления, где Президент является главой государства и обладает значительными полномочиями, в то время как премьер-министр возглавляет исполнительную власть и руководит правительством.

Президент Франции избирается народом на срок пяти лет и является ключевой фигурой в политической системе. Президент обладает важными полномочиями, включая назначение премьер-министра, представительства страны на международной арене, участия в формировании внешней политики и возможность роспуска парламента [40].

Франция имеет двухпалатную систему парламента, состоящую из Национального собрания и Сената. Национальное собрание является нижней палатой и состоит из 577 депутатов, избираемых на пятилетний срок. Сенат состоит из 348 сенаторов, которые избираются на шесть лет со сменным составом.

Правительство Франции возглавляется премьер-министром, который назначается президентом. Оно состоит из министров, ответственных за различные области управления. Правительство отвечает за реализацию законов, разработку политик и принятие оперативных решений [40].

Франция имеет независимую судебную систему, включающую Конституционный совет, который занимается конституционными вопросами, а также систему общих и административных судов. Судебная власть независима от исполнительной и законодательной власти и обеспечивает справедливость и применение законов.

Франция имеет систему регионального управления, где страна разделена на регионы, каждый из которых имеет свой региональный совет. Региональные советы занимаются региональными вопросами, такими как экономическое развитие, транспорт, образование и здравоохранение. Региональные советы избираются народом на срок пяти лет [51].

Франция также имеет систему местного самоуправления, которая включает департаменты и муниципалитеты. Департаменты имеют свои департаментальные советы, а муниципалитеты выбирают своих мэров и муниципальные советы. Местные органы самоуправления отвечают за местные вопросы, такие как транспорт, планирование городской среды, социальное обеспечение и т.д.

Конституционный совет Франции является независимым органом, ответственным за оценку конституционности законов. Он состоит из

девяти членов, включая бывших президентов, и членов, назначаемых президентом и председателем парламента. Конституционный совет проверяет законы на соответствие французской Конституции и гарантирует законность и правовую справедливость.

Структура государственной власти во Франции отражает принципы разделения властей, где президент, парламент, правительство, судебная система и региональные и местные органы самоуправления играют важные роли в принятии решений, реализации политик и обеспечении управления на разных уровнях. Особенности структуры государственной власти во Франции обеспечивают баланс и контроль, а также предоставляют механизмы представительства и управления на разных уровнях общества.

В смешанной республике Франции высшие органы государственной власти функционируют через ряд процессов и механизмов, которые обеспечивают их взаимодействие, принятие решений и эффективное управление [50].

Процесс выборов является основным механизмом формирования высших органов государственной власти во Франции. Президент выбирается народом на основе всеобщего и прямого голосования. Парламентские выборы проводятся для выбора депутатов Национального собрания и сенаторов Сената. Местные органы самоуправления также выбираются народом на муниципальном, департаментальном и региональном уровнях.

Высшие органы государственной власти во Франции активно проводят консультации и диалог с различными заинтересованными сторонами. Это может включать консультации с представителями гражданского общества, профсоюзами, экспертами и другими группами. Консультации помогают выявить мнения и предложения, а также обеспечивают широкое участие граждан в процессе принятия решений [34].

Законодательный процесс во Франции осуществляется через взаимодействие между президентом и парламентом. Президент может предлагать законопроекты, которые затем рассматриваются и обсуждаются в парламенте. Законопроекты проходят несколько чтений, поправки и голосования, прежде чем становятся законами. Парламент также имеет право инициировать законопроекты.

Кабинет министров во Франции является исполнительным органом государственной власти и играет ключевую роль в процессе принятия решений и реализации политик. Он состоит из министров, которых назначает президент по рекомендации премьер-министра. Кабинет министров проводит регулярные заседания, на которых обсуждаются важные вопросы, принимаются решения и координируется

работа различных министерств. Кабинет министров обеспечивает единство действий исполнительной власти и подотчетен президенту и парламенту.

Парламент во Франции осуществляет парламентский контроль над деятельностью исполнительной власти. Это включает задавание вопросов, проведение слушаний, рассмотрение отчетов и бюджетных документов, а также обсуждение и голосование по вопросам важных политических и законодательных решений. Парламент также имеет возможность выразить недоверие правительству и потребовать его отставки.

Конституционный совет Франции играет важную роль в обеспечении конституционности законов и деятельности высших органов государственной власти. Конституционный совет состоит из девяти членов, которые осуществляют проверку законов на соответствие французской Конституции. Они также занимаются разрешением конституционных споров и контролем выборов.

В рамках смешанной республики Франции региональные и местные органы самоуправления также играют важную роль в процессе принятия решений и обеспечении реализации политик на региональном и местном уровнях. Эти органы выбираются населением и отвечают за решение местных вопросов, обеспечение публичных услуг, планирование и развитие регионов и муниципалитетов [40].

Процессы и механизмы функционирования высших органов государственной власти в смешанной республике Франции направлены на обеспечение эффективного управления, принятия решений и защиты интересов граждан. Взаимодействие между Президентом, парламентом, кабинетом министров, судебной системой и региональными и местными органами самоуправления создает систему сбалансированного разделения власти и контроля, что способствует справедливому и ответственному управлению. Взаимодействие и координация между этими органами позволяют принимать взвешенные и обоснованные решения, отражающие интересы и потребности различных сегментов общества.

Процессы консультаций и диалога обеспечивают участие гражданского общества, профсоюзов, экспертов и других заинтересованных сторон в процессе принятия решений. Это способствует учету разнообразных мнений и предложений, повышает легитимность и качество принимаемых решений.

Законодательный процесс, осуществляемый через взаимодействие Президента и парламента, обеспечивает разработку и принятие законов, которые затем становятся основой для реализации политик и программ государства. Парламентский контроль и конституционный

контроль обеспечивают проверку и баланс в деятельности высших органов власти, защищая права и свободы граждан и соблюдение конституционных норм.

Региональное и местное самоуправление играют важную роль в решении местных вопросов и представлении интересов регионов и муниципалитетов. Они обеспечивают близость к населению и учет специфических потребностей и особенностей каждого региона [51].

В целом, процессы и механизмы функционирования высших органов государственной власти в смешанной республике Франции направлены на обеспечение представительности, справедливости, эффективности и ответственности в управлении страной. Они предоставляют рамки для демократического принятия решений, сбалансированного разделения власти и контроля, а также гарантируют участие различных групп и заинтересованных сторон в политическом процессе.

Взаимодействие высших органов государственной власти во Франции проявляется через различные механизмы и практики. Президент Франции имеет право инициировать законопроекты и предлагать их для рассмотрения в парламенте. Он также имеет право вето на принятие законов в случае несогласия с ними. В то же время парламентская система состоит из Национального собрания и Сената, которые вносят свои законопроекты и обсуждают предложения, представленные Президентом. В результате происходит диалог и взаимное влияние между президентом и парламентом для принятия законов.

Парламент Франции осуществляет контроль над деятельностью правительства и его министров. Депутаты и сенаторы имеют возможность задавать вопросы, проводить слушания, рассматривать бюджет и другие отчеты, а также выражать мнения и предлагать изменения в законодательство. Это позволяет парламенту контролировать и оценивать работу исполнительной власти и обеспечивать ее отчетность перед народом.

Франция имеет систему регионального управления, где региональные советы играют важную роль. Высшие органы государственной власти, включая Президента и министров, активно взаимодействуют с региональными советами для обсуждения вопросов, связанных с развитием регионов, экономическими и социальными вопросами. Это взаимодействие позволяет учитывать потребности и интересы регионов в процессе принятия решений на национальном уровне.

Правительство Франции активно проводит консультации и диалог с различными группами и заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, профсоюзы, экспертов и представителей бизнеса.

Конституционный совет Франции играет важную роль в обеспечении конституционности законов и контроле за деятельностью высших

органов государственной власти. Президент, председатель Национального собрания и председатель Сената могут обратиться к Конституционному совету для проверки соответствия законов французской конституции. Конституционный совет выносит решения и консультации, которые оказывают влияние на законодательную и исполнительную деятельность.

Высшие органы государственной власти во Франции взаимодействуют с судебной системой через юридические процедуры и решения. Конституционный совет осуществляет контроль за соответствием законов французской Конституции, что позволяет гарантировать их законность и согласованность с основными принципами правового государства. Взаимодействие между исполнительной властью, законодательной властью и судебной системой обеспечивает соблюдение законов, защиту прав и свобод граждан.

Во Франции существуют различные консультативные органы, которые играют роль посредников и советников высших органов государственной власти. Например, Экономический, социальный и экологический совет выражает мнения и предлагает рекомендации по экономическим, социальным и экологическим вопросам. Эти органы предоставляют экспертные знания и позволяют учесть различные точки зрения в процессе принятия решений [20].

Примеры взаимодействия высших органов государственной власти во Франции подчеркивают значимость консультаций, диалога, контроля и соблюдения принципов правового государства. Взаимодействие этих органов способствует более осознанному и обоснованному принятию решений, обеспечению справедливости, представительности и эффективного управления в интересах общества.

Взаимодействия высших органов государственной власти во Франции показывают, что они обладают различными механизмами для сотрудничества, диалога, контроля и принятия решений. Взаимодействие между Президентом, парламентом, правительством, региональными органами и другими структурами позволяет обеспечить баланс власти, представительность интересов различных секторов общества и эффективное управление на разных уровнях.

Эффективность взаимодействия высших органов государственной власти во Франции и его влияние на политическую и социальную жизнь страны можно оценить с нескольких точек зрения.

Взаимодействие и сотрудничество между различными органами власти способствуют политической стабильности в стране. Когда высшие органы государственной власти эффективно взаимодействуют, обеспечивается баланс и проверка власти, что смягчает возможные конфликты и способствует гармоничному функционированию политической системы.

Взаимодействие между высшими органами власти обеспечивает обсуждение и обмен мнениями, что способствует принятию более информированных и обоснованных решений. Коллективное обсуждение и анализ проблем позволяют учесть различные точки зрения и экспертные знания, что повышает качество принимаемых решений и их соответствие потребностям и интересам общества.

Взаимодействие высших органов власти во Франции обеспечивает представительность и учет разнообразия интересов в политическом процессе. Консультации, диалог и сотрудничество с различными группами и заинтересованными сторонами позволяют учесть мнения и предложения граждан, профсоюзов, бизнеса и других субъектов общества. Это способствует лучшему пониманию потребностей и улучшению реализации политик и программ, отражающих интересы разных слоев населения.

Взаимодействие и влияние высших органов государственной власти на политическую и социальную жизнь страны способствуют демократической легитимности. Когда различные органы власти взаимодействуют и принимают решения на основе консультаций и диалога, это способствует более широкому участию граждан и повышает доверие граждан к политической системе; это укрепляет демократические институты, участие граждан в принятии решений и способствует развитию гражданского общества [40].

Взаимодействие высших органов государственной власти во Франции может способствовать созданию условий для социального согласия. Когда различные группы и интересы участвуют в процессе принятия решений и их взаимодействии, это может помочь смягчить социальные напряжения и конфликты и способствовать установлению общих целей и стремлений в обществе.

Взаимодействие высших органов государственной власти во Франции с региональными и местными органами самоуправления позволяет более эффективно управлять развитием регионов. Сотрудничество и координация между центральными и региональными властями позволяют учесть особенности и потребности различных регионов, способствуют более равномерному развитию страны и повышению качества жизни в регионах.

Взаимодействие высших органов государственной власти во Франции имеет значительное влияние на политическую и социальную жизнь страны. Оно способствует принятию эффективных решений, учету разнообразия интересов, демократической легитимности, социальному согласию и управлению развитием регионов. Однако эффективность взаимодействия может быть подвержена вызовам, таким как политические противоречия, несоответствие между заявленными це-

лями и практикой, недостаточное участие граждан и т.д. Поэтому важно постоянно совершенствовать эти механизмы и практики для достижения наилучших результатов в управлении страной и удовлетворении потребностей общества.

Взаимодействие высших органов государственной власти в смешанных республиках может сталкиваться с рядом проблем, а также иметь перспективы развития. Взаимодействие высших органов государственной власти может осложняться политическими разногласиями между различными партиями или фракциями, особенно в условиях смешанной республики, где может быть распределение власти между разными уровнями или органами власти. Это может приводить к затяжным спорам, замедлению принятия решений и сложностям в установлении согласия.

В смешанных республиках различные органы государственной власти могут иметь определенные полномочия и компетенции. Проблемы могут возникать, когда нет ясного разделения или перекрывающихся компетенций, что может привести к конфликтам и затруднениям в координации деятельности различных органов.

Взаимодействие высших органов государственной власти может страдать от недостаточной прозрачности и участия общественности. Необходимость принятия открытых решений и включения общественности в процесс принятия решений не всегда выполняется полностью, что может уменьшить доверие к власти и создать негативное отношение в обществе.

Развитие и совершенствование взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках может способствовать укреплению демократических процессов. Это может быть достигнуто через большую открытость, прозрачность и участие общественности в принятии решений, а также через развитие механизмов учета различных интересов и мнений в политическом процессе.

Перспективы взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках включают улучшение координации и сотрудничества между различными уровнями власти. Это может быть достигнуто путем разработки четких механизмов и процедур для определения компетенций, обмена информацией и координации действий. Усиление сотрудничества помогает предотвратить дублирование усилий, повысить эффективность и достичь взаимного понимания между различными органами власти.

Перспективы включают более активное участие гражданского общества в процессе принятия решений и взаимодействия с высшими органами государственной власти. Это может быть достигнуто через развитие механизмов гражданского участия, таких как публичные

слушания, консультации, форумы и общественные дебаты. Учет мнений и предложений граждан помогает обеспечить более представительное и ответственное принятие решений.

Возможности цифровых технологий могут быть использованы для улучшения взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках. Это может включать разработку онлайн-платформ для обмена информацией и консультаций, электронное голосование и участие граждан, а также использование аналитических инструментов для поддержки принятия решений. Инновации в цифровых технологиях могут сделать взаимодействие более удобным, доступным и прозрачным.

В смешанных республиках, где существует разделение власти между различными органами, важно разработать эффективные механизмы урегулирования конфликтов. Это может включать разрешение споров через независимые арбитражные инстанции или судебные процедуры. Разработка и применение таких механизмов помогает предотвратить или разрешить возникающие конфликты между высшими органами государственной власти и обеспечить соблюдение принципов разделения власти.

Принцип субсидиарности, согласно которому решения должны приниматься на наименьшем уровне, на котором они эффективно могут быть приняты, может способствовать более эффективному взаимодействию в смешанных республиках. Передача полномочий и ресурсов на более низкие уровни власти, включая региональные и местные органы, позволяет более точно учитывать местные особенности и потребности, а также повышает эффективность управления.

Взаимодействие высших органов государственной власти в смешанных республиках может включать развитие межрегионального сотрудничества. Это позволяет решать проблемы, требующие совместных усилий и ресурсов, такие как экологическая защита, экономическое развитие, транспортные связи и т.д. Межрегиональное сотрудничество способствует объединению усилий различных высших органов власти и обеспечивает более эффективное достижение общих целей.

Таким образом, перспективы взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках включают развитие координации, учет мнений общественности, использование цифровых технологий, урегулирование конфликтов, принцип субсидиарности, межрегиональное сотрудничество и другие инновационные подходы. Решение проблем, связанных с взаимодействием, требует постоянного анализа, обновления и улучшения механизмов и процессов, чтобы обеспечить эффективное и сбалансированное управление в интересах граждан и развития смешанных республик. Однако важно отметить,

что проблемы взаимодействия высших органов государственной власти не всегда могут быть полностью преодолены, т.к. каждая смешанная республика имеет свои уникальные особенности и вызовы.

При разработке и реализации перспектив взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках необходимо учитывать конкретные контекстуальные особенности каждой страны. Важно создать механизмы, которые способствуют открытому и конструктивному диалогу, участию граждан и общественности, а также справедливому распределению власти и ресурсов между различными уровнями и органами власти.

Преодоление проблем взаимодействия высших органов государственной власти в смешанных республиках требует политической воли, открытости к диалогу и готовности к компромиссам. Путем непрерывного улучшения и адаптации механизмов взаимодействия можно создать более устойчивую, справедливую и демократическую систему управления, которая эффективно отвечает на потребности и ожидания граждан.

8. ФЕДЕРАЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ВИДЫ

Федерация – форма государственно-территориального устройства, при которой части федеративного государства являются государственными образованиями, которые обладают юридически закрепленной определенной самостоятельностью.

Составляющими федеративного государства являются государственные образования (земли, штаты, области, провинции, края, республики).

Определенные решения принимаются высшими органами власти, в сфере совместного ведения – с участием субъектов федерации. Субъекты могут иметь представительства за рубежом, участвовать в международных организациях, иметь органы государственной власти, которые распространяются на все субъекты федерации.

Современные федерации отличаются от унитарных государств более высоким уровнем социальной и национальной напряженности, связанной в немалой степени с несовершенством федеративной структуры и неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

К признакам относятся:

- наличие единого федерального гражданства;
- симметричный конституционный статус субъектов Федерации и их равноправие;
- разграничение компетенции между союзом (центром) и субъектами Федерации;
- единая территория государства, образованная в результате вхождения территорий субъектов Федерации;
- существование самостоятельной системы органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации;
- добровольность объединения государственных образований в единое государство.

Государственные образования, которые составляют федерацию, не являются государствами. Они не обладают правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права самостоятельного участия в международных отношениях, суверенитетом.

Причины возникновения федераций

Этноконфессиональные факторы: федерация формируется на основе полиэтнических государств, когда субъекты совпадают с этническими территориями. Такие факторы оказали непосильное влияние на формирование федерализации таких стран, как Пакистан, Судан, Индия, Нигерия, Ирак. Федерализация не проходит в тех государствах, где:

- действуют жесткие авторитарные и военные режимы;
- слабо артикулированные интересы этнических общин;

- нет территорий компактного проживания этнических групп.

Исторические факторы: формирование федерации образовывается на основании создания новых государств, которые создаются в процессе постколониального объединения или постфеодальной интеграции. Федеративное устройство происходит в случае, когда у территории есть наличие интересов общества к интеграциям.

Природно-географические факторы: связаны с федерализацией государств, регионы которых разделены горными барьерами или морскими перегородами. В таких условиях географического выделения развивается ярко выраженная региональная идентичность.

Виды федераций:

– территориальная федерация (административная) – федеративное государство, в котором все составляющие его субъекты образованы по историческим, географическим, экономическим и другим особенностям. К таким видам федераций относятся США, Мексика, Бразилия;

– национальная федерация – федеративное государство, составные части которого разделены по национально-лингвистическому критерию на основе проживающих народов; такими федерациями являются Индия, Бельгия;

– национально-территориальная – федеративное государство, в основу формирования которого положены территориальные и национальные принципы образования субъектов. К такой федерации относится Российская Федерация.

Также по способу образования, федерации делятся на:

- договорные, которые возникают в результате объединения независимых государств в одно; в договоре может быть прописана сецессия государств из состава федерации;

- конституционные, которые возникают на базе унитарного государства; в таких конституциях прописан принцип территориальной целостности страны, и субъекты федерации не имеют права свободного выхода.

В зависимости от правового статуса субъекта федерации:

- симметричные, когда состоят только из субъектов федерации и статусы этих субъектов равны, например, Объединенные Арабские Эмираты, Австрия;

- ассиметричные, когда субъекты равноправны, но есть территории, управляемые властями (Канада, Соединенные Штаты Америки), или же когда федерация состоит только из субъектов, но их статусы не равны (Российская Федерация, Индия).

Современные федерации создаются по самым различным признакам. Субъекты федерации обладают представительством и участвуют в работе высших органов государственной власти, приоритет отдается

парламенту. В двухпалатном парламенте во многих странах в верхнюю палату избирается равное количество депутатов от каждого субъекта федерации.

Конституции федеративных государств имеют несколько принципов для разграничения предметов ведения. Согласно принципу «дуалистического федерализма», впервые использованному в США, устанавливается сфера исключительной компетенции федерации.

К исключительному ведению субъектов федерации относятся: местные работы и предприятия, содержание и управление местными тюрьмами и исправительными учреждениями, местные налоги, регистрация регулирования деятельности и ликвидация местных предприятий, учреждение и замещение должностей, местное управление и другое.

В современных федерациях происходит процесс усиления политической интеграции. Земли, которые входят в состав федераций, не обладают суверенитетом.

9. РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ В УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

В соответствии с критерием наличия или отсутствия автономных образований в унитарном государстве все унитарные государства можно поделить на простые, сложные и региональные (регионалистские). Простое унитарное государство состоит исключительно из административно-территориальных единиц, наделенных одинаковым статусом во взаимоотношениях с центральной властью. Сложное унитарное государство в свой состав, помимо административно-территориальных единиц, включает автономии.

По мнению А.С. Комарова, автономия или автономное образование – это самоуправляющееся образование [6, с. 77].

Д.В. Березовский автономией признает самоуправляемую территорию, образованную по национальному, религиозному или иному признаку [7, с. 88].

С данной позицией категорически не согласен Б.А. Страшун, указывающий, что автономия – «это статус, предполагающий определенную совокупность прав, а не территория» [5, с. 708].

Все автономные образования можно подразделить на территориальные и экстерриториальные. Территориальные автономии в зависимости от цели создания классифицируются на территориальные и национально-территориальные, именуемые еще этнотерриториальными автономными образованиями.

Следует согласиться с И.В. Ивановым в том, что «обращает на себя внимание некоторая терминологическая путаница, имеющаяся в юридической литературе. Если территориальные автономии делить на национально-территориальные и территориальные, то получается, что одной из разновидностей территориальной автономии является территориальная автономия...» [8, с. 106].

Думается, необходимо заменить территориальную автономию термином «государственно-территориальная автономия», которая, в свою очередь, и будет классифицироваться на этнотерриториальную и территориальную автономии.

Государственно-территориальная автономия – это определяемая конституцией или законом государства самостоятельность части населения государства в решении определенных вопросов социально-экономической и культурной жизни на территории проживания этой части населения. Эта часть населения страны создает либо территориальное, либо этнотерриториальное автономное образование.

Территориальное автономное образование создается населением, не имеющим этнических отличий, но имеющим особенности хозяйства и

культуры, что вызвано историческими или географическими факторами. Этнотерриториальное автономное образование создается этническим меньшинством на территории его компактного проживания.

Кроме того, государственно-территориальную автономию можно подразделить на административную и политическую (законодательную) в зависимости от компетенции автономного образования.

Политические автономии называют еще законодательными автономными образованиями. В них действуют собственные органы законодательной и исполнительной власти. Примерами таких автономий служат: Аландские острова в Финляндии, Гренландия и Фарерские острова в Дании, остров Мадейра и Азорские острова в Португалии.

Административные автономии характеризуются меньшей степенью самостоятельности. Главное их отличие от политических автономий в том, что они не имеют собственных законодательных органов и, соответственно, не издают своих законов. Им предоставлена определенная самостоятельность только в сфере исполнительной власти, т.е. административной сфере, поэтому такие автономии и называются административными.

Политические и административные автономии – это всегда государственно-территориальные автономии в отличие от персональной и корпоративной автономий.

Персональная автономия основывается на добровольном признании граждан своей принадлежности к определенной национальности. Тем самым они получают право пользования достоинствами своей национальной культуры, своего языка, исповедания своей религии вне зависимости от границ административно-территориальной единицы, где проживают. Иногда такую автономию в отличие от территориальной называют экстерриториальной.

Данная автономия встречается в Финляндии, Швеции и Норвегии в отношении народа саами, представители которого избирают собственные парламенты.

Корпоративная автономия связана с представителями лингвистических общин (для них резервируется часть мест в государственном аппарате, а государственные служащие, работающие в районе расселения таких общностей, обязаны знать местный язык. Данная автономия имеет место в Индии.

Персональная и корпоративная автономии не имеют отношения к форме государственного устройства, как и национально-культурная автономия.

Последним, третьим, видом классификации унитарных государств в зависимости от наличия или отсутствия автономии в их составе является региональное, или регионалистское унитарное государство.

Региональное государство – это унитарное государство, состоящее исключительно из автономных образований. Название «регионалистское государство» пришло из Италии, а «государство автономий» – из Испании [9, с. 521].

В Испании на всем протяжении развития страны прослеживается склонность к политической децентрализации. Такая тенденция была закреплена в Конституциях 1931 и 1978 гг.

Трансформация Испании из унитарного государства в государство автономий началась после смерти Франсиско Франко в 1975 г. Конституция 1978 г., основанная на консенсусе ключевых политических сил, заложила юридический фундамент этого процесса. Вторая статья Конституции провозглашает: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой родине всех испанцев, признавая их автономию для национальностей и регионов, а также солидарность между ними». Эта формула символизировала разрыв с франкистской концепцией единой испанской нации, впервые в конституционной истории страны определив нацию как совокупность национальностей. Конституция признала региональные языки наряду с испанским, что положило конец языковой дискриминации и создало условия для развития региональных культур.

Сегодня Испания состоит из 17 автономных сообществ и двух автономных городов – Сеута и Мелилья на североафриканском побережье. Многие из этих сообществ когда-то были самостоятельными образованиями или полусамостоятельными с уникальными особенностями. Их политическая структура закреплена в автономных статутах, основанных на тех же принципах, что и политическая система всей Испании. За 40 лет существования государства автономий его структура постоянно менялась, принимая множество законов и соглашений, уточняющих полномочия различных уровней управления и их взаимодействие. Распределение общественных расходов иллюстрирует эти изменения. Если в 1981 г. на долю центра, региональных и местных властей приходилось 87,3%, 3% и 9,7% расходов соответственно, то в 2002 г. эти цифры изменились на 48,7%, 35,3% и 15,8%. Испанию часто называют «несовершенной федерацией» из-за наличия элементов, характерных для федеративных государств. Важно отметить, что в испанской системе автономий власть рассредоточена между центральными органами, автономными областями, провинциями и муниципалитетами. Провинции и муниципалитеты обладают юридической автономией, что расширяет возможности граждан участвовать в политической жизни [1, с. 164–165].

Элементом федерализма в Испании является децентрализация управления, которая наделяет территории полномочиями по самоор-

ганизации. В годы демократии происходила постепенная передача полномочий и финансовых прерогатив автономным сообществам для решения местных вопросов. Важным аспектом является сочетание симметрии и асимметрии. Симметрия проявляется в обеспечении солидарности между территориями, тогда как асимметрия выражается в юридических и фактических различиях между автономиями. Испания включает три вида автономий: широкие (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия), узкие (большая часть автономных сообществ) и специальные (Наварра, Канарские острова), различающиеся объемом прав и привилегий, предоставленных центральным правительством. Межрегиональные экономические диспропорции создают чувство соперничества и обделенности среди регионов, что отражается в прогрессивной системе налогообложения и стремлении регионов к выравниванию показателей развития. Испанская идентичность также многослойна, включая принадлежность к конкретному селению, провинции, автономной области, Испании в целом и объединенной Европе. Эти идентичности не противоречат друг другу, обеспечивая демократическую легитимацию.

Испания не является полноценной федерацией, несмотря на наличие многих элементов федерализма. Конституция оставляет за центральной властью принятие окончательных решений и перераспределение полномочий. В спорах между центром и автономиями арбитром выступает Конституционный суд. Финансовые отношения между центром и регионами нуждаются в реформировании, так как центральное правительство сохраняет контроль над большинством налогов.

Автономные сообщества Испании не играют значительной роли в отношениях с Евросоюзом, что также указывает на унитарный характер государства. Сенат, считающийся органом территориального представительства, занимает подчиненное положение по отношению к Конгрессу депутатов [2].

Испанская модель государства автономий отличается от федераций тем, что центром принимаются все окончательные решения, а регионы имеют ограниченные возможности влиять на общенациональную политику. Децентрализация, происходившая в Испании, не эквивалентна федерализации, что оставляет страну в категории децентрализованных унитарных государств. Различия в уровне самоуправления регионов, экономические диспропорции и стремление к увеличению автономии продолжают быть актуальными проблемами, которые требуют дальнейшего решения.

Опыт Испании в сфере территориальной организации государственной власти вызывает значительный интерес по нескольким причинам. Во-первых, в Испании, как и в Португалии, а также до недав-

него времени в Италии, существует уникальное сочетание принципов централизации и децентрализации. В политологии Испании классифицируется как «регионалистское государство» или «государство автономий». Эти термины описывают децентрализованное унитарное государство, составные части которого обладают значительной автономией, близкой к уровню субъектов федерации. Термин «регионалистское государство» пришел из Италии, а «государство автономий» – это испанский термин, который используется Конституционным судом в его решениях, хотя и не применяется в законодательных актах. Ученые по-разному интерпретируют природу такого государства: одни видят в нем «слабую федерацию», другие – особую форму, промежуточную между унитарным и федеративным государством, а третьи – разновидность сложносоставного государства, наряду с федерацией. В современном мире эта модель рассматривается в сравнении с федерацией [4, с. 78–85].

Основные характеристики такого государства включают: а) территорию, состоящую из единиц с высокой степенью автономии; б) конституционное разграничение полномочий центральных и территориальных органов; в) возможность высших территориальных единиц иметь собственное законодательство; г) избрание законодательных и исполнительных органов в высших территориальных единицах [5, с. 36–42].

Испания состоит из муниципий, провинций и автономных сообществ, все из которых пользуются автономией в своих делах. Право на создание автономных сообществ признается за провинциями с общими историческими, культурными и экономическими особенностями, а также за островными территориями и провинциями с единой исторической областью. Конституция

В Испании, помимо испанцев, проживают каталонцы, баски и галисийцы, которые компактно обитают в «исторических регионах». В XIX в., в период формирования национального самосознания, в некоторых регионах (особенно в Стране Басков и Каталонии) существовали устойчивые тенденции к самоуправлению и даже к независимости. Эти регионы имели автономные права, которые были ликвидированы во времена франкистской диктатуры. После смерти Франко в конце 1970-х гг. исторические регионы претендовали на особый статус и выступали против федерализации страны. В ответ правительство включило в Конституцию право всех регионов на образование автономий, что вызвало разногласия среди специалистов. Характерные черты «государства автономий» базируются на принципе «единства нации», установленном в Конституции 1978 года. Конституция признает право на автономию для национальностей и регионов, но

ограничивает это право принципом солидарности. Все территориальные образования – муниципии, провинции и автономные сообщества – пользуются автономией в своих делах. Образование автономных сообществ происходит по инициативе одной или нескольких провинций согласно сложной процедуре, предусмотренной Конституцией. Правовой статус каждого автономного сообщества определяется его статутом, утверждаемым Генеральными кортесами. Статуты содержат название автономного сообщества, его границы, структуру и место пребывания органов власти, а также полномочия автономного сообщества в рамках Конституции. Конституция также устанавливает общие принципы разделения полномочий между сообществами и центром, регулируя области, в которых автономные сообщества могут иметь полномочия, и исключительные полномочия испанского государства [6, с. 91–103].

Разграничение полномочий между государством и автономными сообществами приводит к тому, что в статутах автономных сообществ требуется значительная детализация положений Конституции. Статуты включают предметы ведения исключительной компетенции автономного сообщества, предметы ведения и полномочия, переданные государством, полномочия по изданию законодательства в рамках государственного законодательства, и полномочия по исполнению законодательства государства. Испанский парламент состоит из двух палат, при этом Сенат как «палата территориального представительства» в основном представляет провинции. Из 250 сенаторов менее ста представляют автономии, т.к. от провинций избирается по четыре сенатора, от больших островов – по три, от городов Сеута и Мелилья – по два, а от автономий – по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения [7, с. 17].

Споры между государством и автономными сообществами могут быть разрешены как в судебном, так и внесудебном порядке. Вопросы разрешаются обычными судами, а Конституционный суд рассматривает жалобы о неконституционности законов и споры о компетенции. Конституционный суд вправе признать норму неконституционной или отказать в иске. Спор о компетенции разрешается Конституционным судом, который выносит решение о том, кому принадлежит оспариваемое полномочие. Автономные сообщества пользуются финансовой автономией для развития и осуществления своих полномочий, координируя деятельность с государственным казначейством и принципом солидарности всех испанцев. Их средства складываются из налогов, передаваемых государством, собственных налогов, пошлин, переводов от Межтерриториального компенсационного фонда, прибыли от имущества и доходов от сделок. Автономные сообщества

не могут взимать налоги с имущества вне их территории или налоги, препятствующие свободному обращению товаров и услуг. Осуществление финансовых полномочий регулируется органическим законом. Бюджет государства может предусматривать ассигнования автономным сообществам в зависимости от объема переданных им функций. Компенсационный фонд распределяет средства между автономными сообществами для выравнивания экономического положения. Если автономное сообщество не выполняет обязательства, предусмотренные Конституцией, правительство предупреждает председателя автономного сообщества и, при отсутствии ответа, может принять меры для принудительного выполнения обязательств. Принцип «однородности» требует, чтобы институциональная организация автономии включала законодательное собрание, правительственный совет и его председателя. Законодательное собрание избирается на основе пропорциональной системы представительства, гарантирующей представительство различных районов территории. Председатель правительства избирается законодательным собранием и назначается королем. Положения Конституции определяют характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью в автономных сообществах.

Судебная власть в автономных сообществах базируется на принципе единства судебной власти. Верховный суд Испании является высшим судебным органом, юрисдикция которого распространяется на всю территорию Испании. Высший суд автономного сообщества является высшим судебным органом на его территории, без ущерба для юрисдикции Верховного суда. Таким образом, испанская модель «государства автономий» обеспечивает баланс между централизованным управлением и значительной степенью автономии для территориальных единиц, отражая исторический и политический контекст Испании [8, с. 14–17].

Италия обладает длительной и богатой историей сложных политических и территориальных преобразований. Уже в древности Итальянский полуостров состоял из многочисленных государств и регионов, каждый из которых имел свои уникальные политические и административные системы. В последующие десятилетия были проведены реформы по укреплению региональных и местных органов власти. Региональным властям передали новые полномочия и финансовые ресурсы для более эффективного управления территориями и решения местных проблем. Таким образом, система территориального управления Италии продолжает развиваться, адаптируясь к изменяющимся условиям и потребностям общества [13, с. 160–162].

Муниципальная автономия в Италии представляет собой важную составляющую системы местного самоуправления, которая находится между центральным правительством и региональными властями. В этой стране муниципалитеты обладают значительной степенью автономии в управлении своими делами и решениях на местном уровне.

Итальянская конституция признает муниципалитеты как независимые административные единицы и устанавливает основные принципы их работы. Законы о местном самоуправлении определяют полномочия и функции муниципалитетов, обеспечивая им право принимать самостоятельные решения по ряду вопросов, связанных с организацией жизни на местах. Муниципалитеты в Италии имеют широкий спектр полномочий, который включает в себя планирование городской среды, социальное обслуживание, образование, здравоохранение, транспорт и многое другое. Они также могут устанавливать и взимать налоги на местном уровне для финансирования своих программ и проектов. Компетенция органов местного самоуправления позволяет полноценно оценить значимость и роль данного института в системе публичной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления определяет «государственное» и «местное», устанавливая границы функциональной самостоятельности и публичной правоспособности местного самоуправления и его органов. Именно в этой сфере наиболее ярко проявляются проблемы их взаимодействия с государственной властью. В действующих конституционных положениях местное самоуправление рассматривается в особом контексте. При распределении законодательной компетенции, вопросы местного самоуправления частично закреплены в исключительной государственной законодательной компетенции, а также в конкурирующей или остаточной компетенции областей. Согласно Конституции, государство обладает исключительной законодательной компетенцией по следующим предметам: законодательство о выборах, органы управления и фундаментальные функции коммун, провинций и городов-мегаполисов [12, с. 74].

С одной стороны, положения конкретизируются и определяют исключительные рамки государственного вмешательства. Однако с другой стороны, областям принадлежит законодательная функция в отношении любых предметов ведения, не закрепленных в исключительной законодательной компетенции государства.

Местные выборы проводятся для формирования муниципальных органов управления, таких как местные советы, которые принимают ключевые решения по развитию и управлению территорией. Выборы для формирования муниципальных органов управления в Италии проводятся согласно муниципальному уставу, который определяет

основные правила и процедуры проведения выборов на местном уровне. В соответствии с итальянским законодательством муниципальные выборы проводятся периодически для избрания общих советов муниципалитетов, мэров и других органов управления.

Общий совет муниципалитета (*Consiglio Comunale*) – это законодательный орган муниципалитета, который избирается избирателями на основе пропорциональной системы. Члены совета (*consiglieri comunali*) представляют различные политические партии или список кандидатов и участвуют в принятии решений по важным вопросам, касающимся местного самоуправления. Мэр муниципалитета (*Sindaco*) также избирается гражданами и является главой исполнительной власти муниципалитета. Выборы мэра проводятся посредством двухраундовой системы голосования. Если ни один из кандидатов не набирает абсолютное большинство голосов на первом туре, проводится второй тур, в котором побеждает кандидат, получивший большинство голосов.

Выборы для формирования муниципальных органов управления в Италии являются важным механизмом демократического участия граждан в управлении делами местных сообществ. Они позволяют избирателям активно участвовать в принятии решений по важным вопросам, определять приоритеты в развитии своего региона и влиять на формирование политики на местном уровне. Это способствует более непосредственному участию граждан в процессе принятия решений, учитывая их потребности и мнения [13, с. 84].

Кроме того, важно отметить, что муниципальная автономия в Италии предусматривает сотрудничество между муниципалитетами, регионами и центральным правительством. Этот механизм взаимодействия позволяет гармонизировать деятельность различных административных единиц, обеспечивая достижение общих целей устойчивого развития и благополучия граждан. Помимо того, что итальянская Конституция признает муниципалитеты как независимые административные единицы, она также устанавливает положение о регионах, которые представляют промежуточный уровень управления между муниципалитетами и центральным правительством. В рамках такой структуры существует необходимость взаимодействия и координации действий для эффективного решения распределенных вопросов [14, с. 71].

Центральное правительство утверждает общенациональную стратегию и политику, которые далее должны быть реализованы на местном уровне на территории регионов и муниципалитетов. Важным аспектом такого сотрудничества является обмен информацией, консультации и координация между различными уровнями власти для согласования интересов и действий.

Кроме того, в рамках сотрудничества между муниципалитетами, регионами и центральным правительством проводятся совместные проекты, финансируемые как на местном уровне, так и из общенационального бюджета. Это позволяет объединить ресурсы и усилия для решения сложных задач, таких как инфраструктурное развитие, охрана окружающей среды, социальное обслуживание и многое другое.

Муниципалитеты в Италии также активно участвуют в разработке и реализации программ социально-экономического развития своих территорий, способствуя устойчивому и сбалансированному росту. Они выступают важными агентами взаимодействия с гражданами, организациями гражданского общества и бизнес-сообществом для решения конкретных проблем и задач, стоящих перед обществом [15, с. 110–135].

Таким образом, муниципальная автономия в Италии является неотъемлемой частью системы территориального управления, способствующей разнообразию подходов к управлению и обогащающей демократический процесс в стране. Она создает благоприятные условия для развития каждого региона и муниципалитета, учитывая их особенности, потребности и интересы граждан.

10. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АВТОНОМИЙ В ФЕДЕРАТИВНЫХ И УНИТАРНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

В унитарных государствах регионы представляют собой административные подразделения, которые имеют определенные особенности и роль в системе управления и организации государства. В контексте унитарного государства, где центральное правительство обладает основной властью и компетенцией, регионы выполняют определенные функции, которые могут варьироваться в зависимости от конкретной страны. Такие подразделения называют административно-территориальными единицами, и существуют они, потому что никаким государством невозможно управлять лишь из центра. Помимо унитарного государства, такие единицы также существуют внутри субъектов в федеративных странах. И в каждой из них имеются либо назначенные или утверждённые центром органы местного управления, либо выборные органы самоуправления [26].

В большинстве современных стран граница административно-территориальных единиц может изменяться законом: их можно изменять и создавать новые. В демократических странах всё более сложно – изменение границ требует учета мнения местных органов власти или же мнения населения путем референдума.

Административные единицы принято делить на уровни. Бывают двухуровневые, трёхуровневые, многоуровневые. Традиционной считается двухуровневая система административно-территориального деления. Например, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и муниципалитеты в Южной Корее. В Китае же трёхуровневая система: провинции, уезды и волости.

Продолжим разбор унитарных государств. У них имеются 6 основных признаков:

- единая Конституция, нормы которой применяются на территории всей страны;
- единая система высших органов государственной власти;
- единое гражданство;
- единая система права;
- единая судебная система;
- территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какой-либо политической самостоятельностью.

Унитарная форма преобладает в следующих государствах: Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Япония, Китай, Южная Корея и др. Сравним такие страны, как Китай (КНР) и Южная Корея.

Унитарное государство может быть простым и сложным. Простое, когда территория делится только на административно-территориальные единицы, а сложное, если вдобавок к административно-территориальным единицам в него включаются территориальные автономии (например, Великобритания, Финляндия, Португалия).

Со стороны организации публичной власти, а также взаимодействия между центральным и местными органами, унитарное государство можно подразделять на:

- ✓ централизованное;
- ✓ относительно децентрализованное;
- ✓ децентрализованное.

Централизованное государство – такое государство, в котором все территории подчинены центральной власти. Существует единая система органов управления, также подотчетная и подчиняющаяся центру. На всей территории действует единое законодательство, единая судебная система, единая денежная система. Как правило, в таких государствах отсутствует система местного самоуправления, а административно-территориальные единицы управляются центральным органом власти.

Первым централизованным государством как раз стал Китай, то есть существовавшая до него Китайская империя Цинь в период правления Ци Шихуан-ди, который стал первым императором династии Цинь. Эта форма государства стала образцом для всех последующих империй Китая.

Государство было поделено на 36 крупных административных округов, границы которых не совпадали с границами прежних царств и с естественными географическими границами. Округа состояли из волостей, а те делились на уезды, которые состояли из нескольких крестьянских общин. Император являлся единственным и полномочным правителем в империи, который выражал свою высочайшую волю в специальных указах. Также было введено единое законодательство для всех жителей империи, что способствовало её укреплению и централизации. Южная Корея также считается централизованным государством [26].

Относительно децентрализованное государство – это страны с более развитой административно-территориальной автономией [26]. В таком государстве местное управление осуществляют выборные органы административно-территориальных единиц в сложном унитарном государстве. Например, Италия, Испания, Португалия.

Децентрализованное государство – это унитарное государство, в котором органы местного самоуправления прямо не подчинены органам центральной власти, но подотчетны им, могут создаваться само-

стоятельно, и управляются непосредственно гражданами. К такому типу относятся Япония и Новая Зеландия. Так, например, в японской Конституции провозглашается принцип «местной автономии», которую зачастую могут называть областной. Как правило, местные автономии в унитарных государствах складываются путём особенностей культуры, традиций, истории и быта населения, проживающая в них.

Автономии разделяются на 2 типа: персональная и национально-территориальная.

Персональные автономии образуются, когда национальные меньшинства рассеяны. Они создают свои объединения и клубы, и др., тем самым участвуя в жизни государства.

Национально-территориальные автономии образуются только тогда, когда национальные меньшинства проживают и располагаются компактно. Авторы книги «Конституционное право зарубежных стран» отмечают, что у такой автономии можно выделить две формы: политическую (законодательную) и административную. При наличии политической (законодательной) автономии обычно органам автономии гарантируется на конституционном уровне право на принятие местных законов по вопросам, относящимся к их компетенции. В случае административной автономии органы самоуправления также имеют возможность утверждать нормативные акты по таким вопросам, как образование, издание газет, радио- и телевидение на местном языке.

В федерациях также действуют различные конституционно-правовые режимы автономий. Персонифицированный подход определяется необходимостью учесть их специфические особенности. В последние годы в литературе наиболее активно анализировались проблемы статуса автономий в таких зарубежных федерациях, как Индия и Канада.

Особенностью Индии как федеративного государства является уникальный конституционно-правовой статус автономных округов в составе северо-восточных штатов Индии, являющихся примером «матрешечных» субъектов федерации. Автономные округа в штатах Ассам, Мегхалая, Мизорам, Трипура, а также автономные образования – территория Горкхаланд в Западной Бенгалии, округа Лех и Каргил в Джамму и Кашмире занимают особое место в системе государственного устройства Индии, поскольку их статус персонализирован и отражен в Конституции Индии. Вместе с тем в литературе в качестве недостатков регулирования автономных округов в Индии отмечается неравновесное отношение к разным племенам в Конституции Индии, продуцирующее неадекватный уровень представительства населения в органах власти; распространение квотирования на официально утвержденные списки племен [3, с. 135–136], в то время как их реальное число значительно больше; нагруженная деталями

юридическая техника регулирования в сочетании с отсутствием положений о порядке и взаимодействии органов штатов и округов и т.д. Специфика конституционно-правового статуса таких территорий, как Горкхаланд, Лех и Каргил, состоит в том, что они имеют ограниченную форму территориальной автономии, поскольку у них отсутствуют законодательные полномочия и они инкорпорированы в иерархическую структуру управления, возглавляемую губернаторами штатов, соответственно, речь идет об обладании только отдельными признаками территориальной автономии.

В Канаде Нунавут был институционализирован как регион, созданный на основе Соглашения центра с инуитами. Управление регионом носит дихотомический характер – одна часть его территории фактически находится под управлением правительства Канады, другая является самоуправляющимися территориями, принадлежащими инуитам и отражающими традиционную культуру и обычаи инуитов. Передача инуитами прав на землю части своей территории являлась условием расширения возможности самоуправления и получения компенсации от федерального правительства. Компетенция федеральных публичных органов распространяется на эту часть территории с учетом ряда ограничений и составляет сферу конкурирующей компетенции [3].

11. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В современных зарубежных странах местное самоуправление представляет систему децентрализованной организации местного управления, сложившуюся в результате долгого развития. Становление централизованных государств привело к разделению публичной власти на государственную и муниципальную.

Местное управление – управление делами местного значения, должностными лицами, назначенными центральными или иными вышестоящими государственными органами, либо исполнительными органами, измеряемыми непосредственно населением.

Систему органов местного управления составляет совокупность государственных органов, осуществляющих государственно-управленческую деятельность на местном уровне. К ним относятся следующие органы: юстиции, торговли, сельского хозяйства, финансовые, внутренних дел и безопасности, промышленности, архитектуры и строительства, транспорту и связи, налоговой инспекции, миграционному службам и др.

Основной задачей органов государственного управления является обеспечение нормального функционирования муниципальных образований, выполнение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, а также контроль за деятельностью органов местного управления [20].

Из истории развития местного самоуправления стало принято выделять два, три, иногда четыре модели организации публичной власти в различных государствах:

- англо-саксонская;
- европейская континентальная;
- смешанная;
- советская (рис. 6).

Англосаксонская модель возникла в Великобритании и позже получила свое распространение во многих других странах, например, в Австралии, Канаде и США. Рассматривая англосаксонскую модель местного самоуправления, следует, прежде всего, указать, что во всех демократических странах структура местного самоуправления формируется на основе аналогичных принципов, закрепленных в рамках Европейской Хартии местного самоуправления. Она закрепляет в себе фундаментальные принципы функционирования местного самоуправления. В дальнейшем эти принципы дополняются с учетом особенностей каждого региона, что обуславливает влияние на организационную структуру, а также на направление деятельности местного органа.



Рис. 6. Модели местного самоуправления

Источник: [50].

Если рассматривать англосаксонскую модель местного самоуправления более детально, то следует отметить, что они представлены выборными органами на различных территориальных уровнях. Муниципалитеты согласно англосаксонской модели являются автономными образованиями, которые осуществляют власть, возложенную на них государством, именно поэтому англосаксонскую систему иногда называют автономной. Все полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления, регламентируются конкретными нормативно-правовыми актами. Каждая административно-территориальная единица в пределах закона и под свою ответственность решает вопросы, не входящие в компетенции государства [48].

Главной особенностью этой модели является то, что на местном уровне отсутствуют представители власти, то есть чиновники, контролирующие местные органы власти. Этот контроль осуществляется через центральные министерства, судебную систему [48], также используются финансовые ревизии и инспектирование.

Еще одной особенностью такой модели местного самоуправления является выборность местных органов управления. Они формируются

населением и ответственны перед ним. Другими словами, мы можем сказать, что население осуществляет надзор за учреждениями местного самоуправления. Возможно, это предопределяет отсутствие специального государственного органа для контроля за деятельностью местных органов власти.

В англосаксонской системе местного самоуправления отсутствует иерархия, предполагающая подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Каждая административно-территориальная единица живет по своим законам и обычаям, которые не должны нарушать общегосударственное законодательство.

Также к отличительному признаку англосаксонской модели можно отнести невозможность участия органов местного самоуправления в осуществлении власти на национальном уровне, что очень часто практикуется, например, во Франции, когда муниципалитеты участвуют в выборах сената.

Исходя из всего перечисленного, стоит выделить следующие особенности англосаксонской модели местного самоуправления:

- муниципалитеты являются автономными образованиями, местное самоуправление полностью отделено от системы государственной власти;
- отсутствует подчиненность между разными уровнями;
- рассматриваемая модель не предусматривает наличия представительного органа правительства и, соответственно, специального контролирующего органа;
- выборность местных органов управления.

В странах с англосаксонской моделью МСУ властная природа муниципальных органов возникает в случае делегации полномочий. Считается, что местные органы, не подчиненные центру, получают властные полномочия лишь в тех случаях, когда парламент делегирует им осуществление своих функций, четко определяя их конкретные полномочия и вопросы, которые они вправе решать.

В англосаксонских странах закон предусматривает конкретные полномочия местных органов власти и подробный перечень объектов, за которые они несут ответственность; принят принцип позитивного регулирования: считается, что органы местного самоуправления имеют право совершать действия, прямо предусмотренные законом. Любое действие местного органа власти, которое нарушает его предписанные полномочия или выходит за рамки его круга ведения, считается недействительным.

В рамках англосаксонской модели местного самоуправления сложились определенные партнерские отношения между федеральными центрами, субъектами Федерации и местным самоуправлением; уста-

навливаются прямые связи между федеральными и местными органами власти. В то же время институты местного самоуправления превратились в своего рода хорошо организованную группу давления. Однако расширение таких отношений между федеральным центром и местным самоуправлением часто не приветствуется национальными властями субъекта федерации. Они обеспокоены защитой своих суверенных прав, поэтому склонны считать, что такие отношения несовместимы с принципом федерализма.

Контроль за деятельностью институтов местного самоуправления в англосаксонских странах в основном осуществляется косвенно – через центральные министерства и суды, особенно если на месте нет представителя центра. В демократических странах этот вид контроля больше не распространяется на целесообразность решений местных советов (например, они имеют право использовать средства местного бюджета по своему усмотрению, хотя ситуация отличается от государственных субсидий), а ограничивается проверкой местных учреждений. В дополнение к этому основному, кроме того, существует множество других форм контроля – особенно инспекции на местах представителями различных министерств. Эти поездки активно используются для проверки деятельности муниципальных чиновников в сфере здравоохранения, образования, экологии и других аспектах. Инспекторы министерства не имеют права давать указания представителям местного совета, но их комментарии и брифинги для местных чиновников оказывают очень сильное влияние на фактическую деятельность местных властей. Представительства различных министерств и финансового контроля всегда находятся в тесном контакте с органами местного самоуправления и их сотрудниками, но их ранги сильно различаются. Назначение руководителей многих местных органов управления органами местного самоуправления согласовывается с ними. Например, это относится к муниципальным чиновникам, ведающим охраной порядка, противопожарной охраной и некоторыми другими вопросами. Например, в Соединенном Королевстве общий контроль государства над институтами местного самоуправления осуществляется главным образом функциональным департаментом Министерства окружающей среды, который принимает законы о местном самоуправлении, готовит различные реформы местных органов власти и контролирует условия службы, выплаты и пенсий обеспечение муниципальных служащих. Например, в Великобритании общий контроль государства над институтами местного самоуправления осуществляется главным образом функциональным подразделением Министерства окружающей среды, который принимает законы о местном самоуправлении, готовит различные реформы местных орга-

нов власти и контролирует условия службы, выплаты и пенсионное обеспечение муниципальных служащих [48].

Взаимоотношения между муниципалитетами в англосаксонских странах и федеральными властями зависят от предоставления государственной власти местным органам власти. Контроль обычно осуществляется в основном за целевым использованием средств. Существуют отдельные органы, которые координируют деятельность местных органов власти, такие как Министерство окружающей среды в Соединенном Королевстве. Отметим, что местные выборы и назначение должностных лиц (количество людей зависит от страны) проводятся при поддержке центрального правительства, которое обычно определяет результат распределения должностей. Важнейшим регулятором взаимоотношений между государственными и муниципальными органами власти является суд.

Континентальная (французская) модель основывается на взаимодействии центральной государственной администрации и местного самоуправления. Агенты государственной администрации в отдельных административно-территориальных единицах осуществляют контроль за деятельностью местных выборных органов. Действует в следующих странах: Франция, Польша, Италия, Болгария и др.

Характерными чертами данной модели являются:

- оперативный контроль за деятельностью местных органов управления со стороны представителей центральной администрации;
- основание на совмещении избираемых и назначаемых местных органов.

Основное отличие данной модели от англосаксонской состоит во взаимодействии местных управленческих органов с государственными учреждениями. Такой подход сложился в странах, где государственные властные органы постоянно имели значительное влияние на работу и структуру местного управления, включая административный контроль. Однако во многих странах от этой практики уже отказались, поскольку параллельно с местным управлением действуют органы государственной власти или их представители, представляющие государство и правительство в регионе, управляют деятельностью региональных государственных служб (таких как налоговые управления, прокуратура, административный надзор и другие); эти службы проверяют принятые местными управленческими органами решения на соответствие закону и имеют право требовать их отмены через судебные процедуры.

Данная модель в основном определилась во Франции после принятия в 1982 г. закона «О правах местных коллективов» и действует на основе следующих принципов:

- главной административно-территориальной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет; избирательное право (активное и пассивное) имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;

- в компетенцию совета входит все, кроме полномочий, непосредственно закрепленных за мэром;

- решения муниципального совета, принятые в пределах его компетенции, вступают в силу, если они официально переданы представителю государства в департаменте и опубликованы.

Смешанный (германский) тип государственного управления применяется в Австрии, ФРГ, Японии, Индии. Сочетает элементы и англосаксонской, и континентальной моделей, при этом имея некоторые специфические особенности. Например, в Японии в различных территориальных единицах выбираются различные должностные лица: губернаторы в префектурах, мэры в муниципалитетах, старосты в сёлах; а в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус – органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти.

Как отмечалось выше, смешанный тип местного управления является наиболее характерным для Германии и Японии. В этих странах местное управление осуществляется на нескольких уровнях, что обеспечивает более эффективную и демократичную систему.

В Японии местное управление имеет двухзвенную структуру. Высшим звеном является префектура, а вторым звеном – города, поселки и деревни. Закон о местном самоуправлении регулирует структуру и компетенцию местных органов всех уровней. Это ограничивает свободу системы местного управления, но также обеспечивает более устойчивую и прозрачную работу.

В Германии существует пять уровней территориального управления: федерация, земли, округа, районы и города в ранге районов. Основными единицами коммунального управления являются общины, районы и города. Все общины имеют представительный орган – совет. Структура коммунального управления в Германии не унифицирована, и многочисленные местные управляющие органы имеют свои индивидуальные черты. Существуют различные типы муниципальной администрации, которые отличаются особенностями функциональных связей между выборными и исполнительными органами.

Таким образом, в странах с развитой рыночной экономикой наблюдается широкий диапазон типов и форм местного управления. Германия и Япония являются примерами стран, где применяются смешанные модели местного управления, которые обеспечивают более эффективное и демократичное функционирование системы [20].

В советском «социалистическом» типе модели управления заложен принцип отрицания разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов власти на соответствующей территории.

Система управления на местах в советской модели существенно отличается от других, прежде всего тем, что она фактически отрицает самостоятельное местное управление. Вместо этого управление делами на местах возлагается на государственные органы на местах, хотя они могут также быть избранными местным населением, подобно органам местного самоуправления.

Эта модель была характерна для СССР, большинства других социалистических стран и некоторых развивающихся стран. Данная практика продолжает существовать и сегодня, например, в Китае, где местное население избирает свои представительные органы государственной власти – местное народное собрание, которое, в свою очередь, формирует свой исполнительный орган – местное правительство.

И собрание народных представителей, и местное народное правительство действуют не как органы местного самоуправления, а как часть государственной машины, несмотря на их избирательность и независимость от центра при назначении чиновников. Они встраиваются в иерархию государственных органов с явным подчинением нижестоящих уровней вышестоящим.

Полное признание и реализация директивной роли коммунистической партии также исключают возможность развития автономного местного самоуправления. Аналогичные модели управления существуют сегодня в Северной Корее, Вьетнаме и на Кубе. Например, на Кубе местные собрания рассматриваются как органы государственной власти на местах, осуществляющие свои функции на соответствующей территории.

В общем, опыт показывает, что чем выше уровень демократизма в стране, тем больше внимания уделяется развитию реального местного самоуправления в различных формах. Отказ от этого принципа часто является индикатором недостаточной демократизации общественно-политической системы страны [40].

Иберийская модель (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др., отчасти и современная Испания) близка к континентальной модели.

Она предусматривает, что управление на местном уровне осуществляют избранные населением представительные органы местного самоуправления (советы) и главные должностные лица местного самоуправления (мэры, регидоры, префекты, Алькад). Эти должностные лица одновременно являются председателями советов, их испол-

нительных органов и утверждаются центральной властью (президентом, министром внутренних дел) как представители государственной власти в административно-территориальных единицах с правом контроля за деятельностью совета.

Для иберийской системы характерно своеобразное переплетение элементов государственного управления и местного самоуправления, в рамках которого можно говорить об известном совмещении тех и других и преобладании роли первых. Дело в том, что в рамках этой системы осуществления управленческой деятельности на местах население соответствующей административно-территориальной единицы избирает ее совет и главное должностное лицо (алькада, мэра, префекта). Последний может избираться и советом. Став, таким образом, председателем совета, это лицо в то же время утверждается центральными органами государственной власти в качестве ее представителя на местах. Благодаря этому алькад, мэр, префект одновременно выступает и как исполнительный орган местного самоуправления, и как орган государственного управления в данной административно-территориальной единице, обладающий правом контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления – совета.

В частности, кубинская модель (система советов и их исполнительных комитетов) принципиально отличается от рассмотренных выше. Она базируется на отрицании разделения властей и признании полновластия представительных органов снизу вверх. Эта модель предполагает, что все советы, начиная с самого низкого уровня, являются органами государственной власти на своей территории, все остальные органы государства прямо или косвенно подчинены советам. Совет избирает другой государственный орган – исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления в административно-территориальной единице. Исполнительный комитет является органом двойного подчинения – исполнительному комитету и определенной рады. Система советов характеризуется иерархической подчиненностью всех ее элементов и отсутствием самостоятельности местных органов, реальная власть принадлежит партийным организациям, а выборы в советы проходят на безальтернативной основе. В современных условиях подобная система сохранилась на Кубе.

Обобщая вышесказанное, можно подчеркнуть, что сравнение организации местного самоуправления в современных зарубежных странах свидетельствует, несмотря на относительно небольшое количество моделей местного самоуправления и систем муниципальной организации, что в большинстве стран могут существовать одновременно все известные разновидности. К основным факторам, оказывающим значительное влияние на выбор модели и системы местного

самоуправления, следует относить исторический, географический, национальный, политический и экономический, которые в своей совокупности определяют особенности процесса оптимизации управления на местах.

12. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

	Англосаксонская	Континентальная	Германская	Иберийская
Государства	Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия	Континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток, Франция, Италия, Польша, Болгария, Турция, Сенегал	Германия, Австрия и Япония (смесь с англосаксонской)	Португалия, Бразилия, испаноговорящие страны Латинской Америки
Степень автономии от государственной власти	Местные органы действуют автономно в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение вышестоящим органам отсутствует	Сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Модель напоминает иерархичную пирамиду; определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим (ни один территориальный коллектив не может осуществлять опеку над другим, за исключением: социальной сферы, здравоохранения, сельского хозяйства, школьного транспорта)	Органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своем уровне	Опека почти не применяется: Алькаду предоставляются широкие возможности
Наличие должностных лиц государства на местах	На местах нет уполномоченного центрального правительства	В органах МСУ работают агенты центральной власти	На местах нет уполномоченных представителей центрального правительства	Алькад утверждается правительством как его представитель в административно-территориальной единице
Способы формирования органов МСУ	Непосредственно населением могут избираться некоторые должностные лица	Местные представительные органы формируются населением в результате свободных и состязательных выборов	Магистратный тип (путем всеобщего голосования формируется совет, который из своего состава избирает председателя; совет назначает исполнительный орган – магистрат), Северогерманский тип (представительный орган – совет – избирает бургомистра или обербургомистра, который его возглавляет), Бургомистерский тип (южногерманский тип) (Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-	Население административно-территориальной единицы избирает совет и главное должностное лицо данной единицы, в некоторых странах главное лицо избирается коллегией должностных лиц

	Англосаксонская	Континентальная	Германская	Иберийская
			бургомистра). Он одновременно является председателем совета и главой исполнительной власти общины.)	
Полномочия	Значительными полномочиями наделяются комиссии и комитеты местных органов, играющие значительную роль в подготовке и принятии отдельных решений	Решение задач на уровне МСУ	Решение задач на уровне МСУ	Решение задач на уровне МСУ
Контроль за органами МСУ	Косвенный контроль: через центральные министерства, а также суд	На центральную власть работает целая серия агентов на местах; происходит передача информации и различных директив		Алькад обладает правом контроля за деятельностью совета

13. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Практика демонстрирует значительное разнообразие организационно-правовых форм местного самоуправления. Например, типичными являются формы: «сильный совет – слабый мэр», «сильный мэр – слабый совет», «совет – управляющий».

Необходимо отметить, что англосаксонская модель имеет три разновидности организации местного самоуправления (рис. 7).

«Слабый мэр – сильный совет» или «Сильный мэр – слабый совет». Первый случай предполагает избрание мэра и делегирование ему определённого перечня полномочий советом. Приоритет в решении основных вопросов остаётся за советом, и поэтому он считается «сильным», а мэр – «слабым» (рис. 8). Мэр считается «сильным», когда он избирается населением, которое и передает ему полномочия и наделяется правом его отозвать.



Рис. 7. Модель «сильный мэр – слабый совет»

Источник: сост. автором.



Рис. 8. Модель «слабый мэр – сильный совет»

Источник: сост. автором.

«Сити-менеджер» или совет во главе с «менеджером». При такой организации местного самоуправления население избирает совет, а совет из своего состава избирает мэра, так называемого менеджера, и заключает договор, согласно которому он наделяется полномочиями на управление. Все права и обязанности менеджера предусмотрены договором, выход за рамки которого считается превышением должностных полномочий. Мэр-менеджер руководит местными делами и занимает свой пост до тех пор, пока его работа удовлетворяет совет (рис. 9).

Комиссионная система. При данной модели избирается группа людей, состоящая из 5–7 человек – комиссаров, которые заседают в качестве единого органа и выполняют обязанности городского совета. Председательствующий, как правило, носит название «мэр». Такая система используется крайне редко (рис. 10).

В условиях политической модернизации распространена первая форма. Практика латиноамериканских стран свидетельствует, что форма «сильный совет – слабый мэр» эффективна в условиях небольших общин. Она обеспечивает представительный орган местного

самоуправления совета нормотворческих и исполнительными полномочиями. Совет имеет значительные полномочия в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах. Главным недостатком этой формы является вакуум исполнительной власти, поскольку она не предполагает должностного лица, которое бы несло ответственность за все вопросы реализации программы муниципалитета. Следствием этого может стать неэффективность управления и координации.

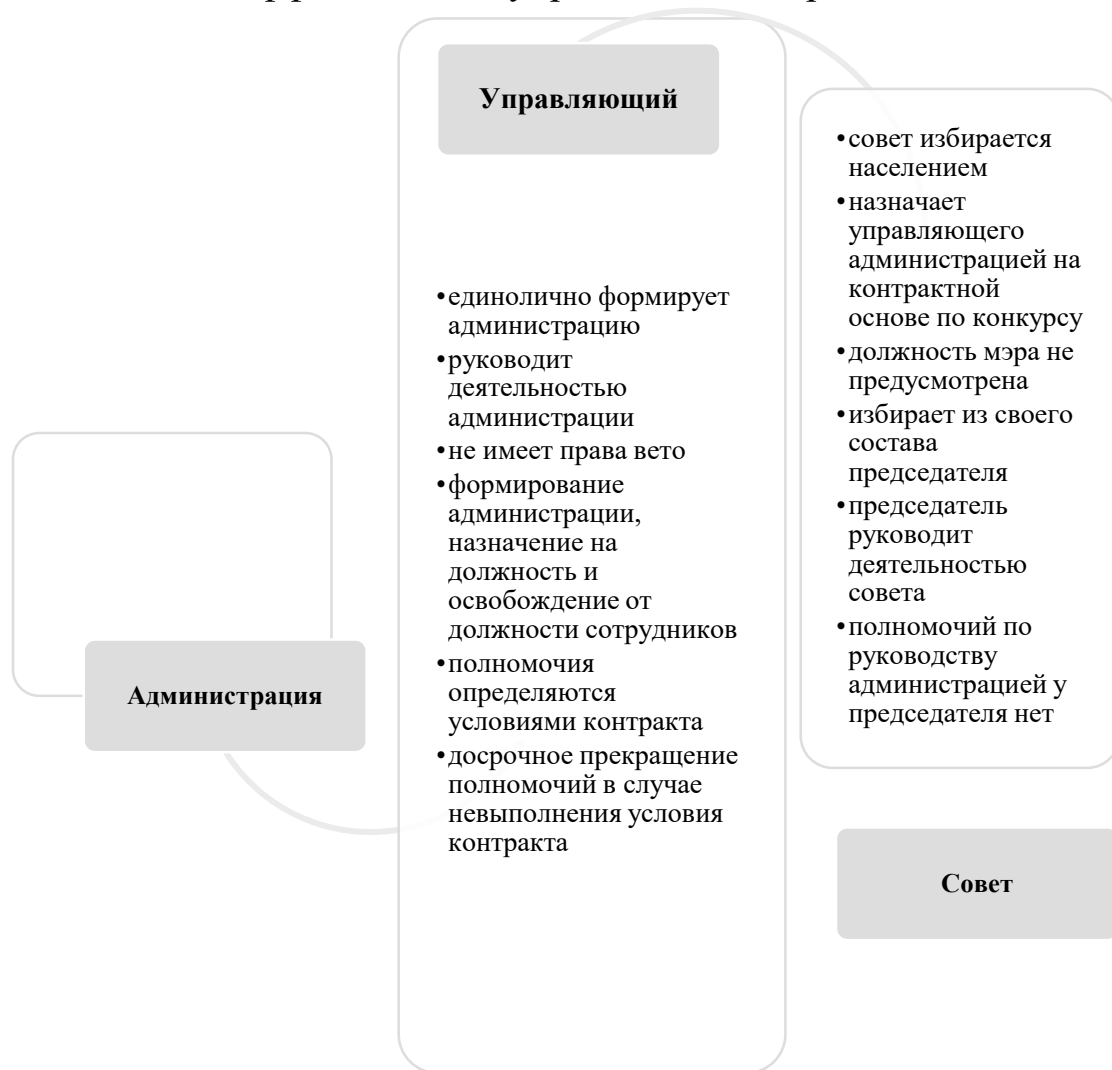


Рис. 9. Модель «совет – управляющий»

Источник: сост. автором.

Во многих городах стран Латинской Америки получила распространение вторая форма. Она соответствует условиям большого территориального общества (большого города). Стратегия управления требует необходимости концентрации властных полномочий и ответственности в одних руках. Председатель избирается непосредственно общиной, он наделяется правом вето на решения совета, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов членов совета.



Рис. 10. Комиссионная модель

Источник: сост. автором.

Третья форма предусматривает существование института главного административного чиновника, политически нейтральной фигуры, профессионала в области управления. В разных странах она имеет определенные особенности. Например, в Доминиканской Республике менеджер назначается не советом, а специальной правительственной комиссией из местных назначений.

14. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Каждое государство имеет свои особенности в подходе к понятию государственной службы, но можно сформулировать определение государственной службы, которое будет так или иначе характерным для всех стран. Государственная служба – это профессиональная деятельность, осуществляемая в интересах государства и направленная на реализацию его целей, финансируемая из государственного бюджета [15].

Если разобрать понятие «государственная служба» на составляющие, то стоит рассмотреть определение слова «служба», которое имеет несколько значений. В том числе значение этого слова можно рассматривать как долг, верность, польза, полезное дело и др. То есть служба рассматривается как определённая деятельность, направленная на благо кому-либо, в частности на благо государства и его населения, а также служба выражает и интересы самого субъекта её осуществления, то есть служащего. Данный термин отличен от слова «работа», потому что «работа» – это осуществление какой-либо деятельности, вид трудовой деятельности, связанный с наличием определённой компетенции и опыта, направленный на удовлетворение потребностей управляющего субъекта. Служба тоже рассматривается как профессиональная деятельность, но главные их отличия как раз таки и состоят в понимании таких категорий, как верность, личная заинтересованность, преданность и в каком-то роде бескорыстность [3]. В отличие от работников, государственные служащие не получают заработной платы. Если же трудящийся в каком-либо секторе человек получает за проделанную работу денежную «компенсацию» за затраты своего умственного и физического труда, то чиновник, в свою очередь, получает финансовое/денежное содержание. То есть отношения между государством и работником государственного сектора не являются возмездными. Цель государственного служащего в идеальном отношении должна состоять не в накоплении материальных благ, а в удовлетворении интересов государства и служении ему. Высокая же финансовая оценка деятельности государственного служащего, по убеждениям некоторых исследователей, может отвлекать его от службы во имя своей страны. Именно поэтому денежные выплаты государственным служащим по общим правилам должны иметь какой-то предел, покрывающий потребности семьи отдельно взятого служащего, в то время как работник иной сферы может увеличивать свой доход. Также важным отличием государственной службы от ра-

боты в частном секторе является наличие профессиональных ограничений. Так как чиновникам предоставляются определённые властные полномочия, коих нет у обычных трудящихся, государство заботится о «выравнивании» прав этих двух категорий лиц с целью избегания злоупотребления данной государственной служащим власти. На современном этапе развития государственной службы выделяют две основные модели ее организации: закрытую и открытую.

К открытой модели организации государственной службы относятся страны англо-саксонского права. Из них можно выделить Соединённые Штаты, Англию, Канаду и др.

К закрытой же модели относят страны романо-германского права: Германия, Франция, Италия и др.

Англо-саксонская модель	- упрощенная система увольнения
	- зачисление на любую вакантную должность
	- принцип "свободного входа" и "открытых дверей"
	- карьерное (последовательное) замещение должностей
	- прием на службу в порядке "патронажа" (личного покровительства)

Рис. 11. Признаки организации государственной службы в англо-саксонской модели

Источник: сост. автором.

Так как основное внимание в англо-саксонской модели уделяется профессиональным навыкам и качествам государственного служащего, то такой способ организации государственной службы можно воспринимать как нестабильный и ненадежный. Для стран, принадлежащих к данной модели, характерен достаточно высокий уровень текучки кадров в сфере государственной службы, так как любой работник данного сектора может быть подвергнут увольнению лишь из-за недостаточных профессиональных навыков. С другой стороны, использование упрощенной системы увольнения позволяет быстро «избавляться» от неграмотных специалистов и отдавать предпочтение при приеме на работу более квалифицированному претенденту на государственную службу. Также характерным признаком англо-саксонской модели являются зачисление на любую вакантную должность и принцип «свободного входа» или «открытых дверей» (рис. 11). Это значит, что претендент на государственную службу имеет возможность занять любую свободную должность, что значительно упрощает процесс карьерного роста, т.к. гипотетически любой кандидат в случае наличия у него необходимых компетенций, гибких и специ-

альных навыков, благодаря которым достигается максимальная эффективность и полезность, может уже изначально претендовать на должность высокого статуса. И наличие образования по профилю государственной службы в данном случае не будет преимущественным условием при отборе кандидата в государственные служащие. Важной и интересной особенностью данной модели также является последовательное замещение должностей. То есть кандидат, поступивший на службу, пропустив несколько уровней должностей, не имеет возможности в дальнейшем «перепрыгивать» через ступень. Последующее повышение уже будет поэтапным, с соблюдением иерархии карьерных должностей.

Романо-германская модель	- зачисление на начальную должность
	- единая система прохождения службы
	- процедура увольнения усложненной системы
	- карьерное (последовательное) замещение должностей
	- оценка деятельности в форме профессиональных (квалификационных) экзаменов

Рис. 12. Признаки организации государственной службы в романо-германской модели

Источник: сост. автором.

Признаки, формирующие романо-германскую модель (рис. 12), прямо противоположны ранее рассмотренной модели. Система увольнения государственных служащих очень затруднительна в связи с многоступенчатостью данного процесса. Из-за того, что страны романо-германского права в области государственной службы имеют достаточно объемную нормативно-правовую базу, процесс увольнения включает в себя множество этапов, на каждом из которых задействуется много ресурсов, включая материальный и организационно-технический. Поэтому не удовлетворяющего требованиям кандидата, в случае если такой все же прошел на государственную службу, намного легче направить на обучение или повышение квалификации. Следующий отличительный признак – единая система прохождения государственной службы. Государственные служащие не имеют никаких преимуществ относительно других служащих той же области независимо от своих компетенций и навыков. Данная особенность пересекается со следующим признаком, который подразумевает назначение служащего на начальную должность. Указанные принципы демонстрируют проявление принципа равных прав и помогают избе-

жать неравенства и дискриминации в системе государственного сектора. То есть независимо от степени профессионализма кандидат в государственные служащие будет принят на начальную ступень карьерной лестницы, и его дальнейшее повышение будет происходить по общим для других госслужащих правилам, потому что вероятность принятия на государственную службу специалиста, имеющего недостаточный уровень компетенции, в романо-германской модели практически нулевая. А это значит, что кандидат, получивший доступ к государственной службе, уже имеет высокий уровень подготовки, а его дальнейшее повышение будет зависеть только от прохождения профессиональных экзаменов.

Так, определение признаков, характерных для двух моделей организации государственной службы, и их анализ позволяют сформировать более четкое представление о государственной службе за рубежом. Но для составления более точной картины необходимо рассмотреть и особенности государственной службы в целом, которые свойственны зарубежным странам. Уже в самом начале при поступлении на государственную службу ведется конкурсный отбор на основании принципа равенства всех кандидатов, благодаря чему опять-таки происходит недопущение дискриминации в сторону кандидатов, а также исключается возможность поступления на государственную службу коррупционным методом. Еще одной особенностью является прием на работу после успешной сдачи экзамена, который зачастую проходит в несколько этапов и позволяет обратить внимание именно на достойного кандидата, действительно соответствующего необходимым требованиям государственной службы, а также способного принести свой вклад в развитие данного политического института. Такой метод отбора на должность используется далеко не во всех профессиях, что позволяет подчеркнуть специфику государственной службы в зарубежных странах. Наличие у специалиста необходимых компетенций и обширных знаний не позволяет ему останавливаться в развитии своих профессиональных качеств. Это еще одна из основных черт государственной службы других стран. Изучаемый институт заинтересован в постоянном развитии и достижении максимальной эффективности, именно поэтому приоритетным направлением и одновременно отличительной чертой государственной службы является ориентация на создание профессиональных управленцев с широким профилем знаний и владения методов работы. В дальнейшем же данные характеристики (наличие жестких и мягких навыков, личностные особенности, отличающие государственного служащего от коллег) становятся способом продвижения по карьерной лестнице и перехода на новую должность. Такие успехи не могут не сопровождать вознаграждения-

ми, которых у современного государственного служащего практически любой страны немало. Об этом свидетельствует гибкая оплата труда служащих. Помимо установленных в точном объеме материальных гарантий, служащие государственного сектора регулярно удостоиваются различных надбавок и выплат, которые представляют солидную сумму. Следующей особенностью является трудоемкая система увольнения, несмотря на то что в разных моделях организации государственной службы она характеризуется разной степенью сложности, в отличие от других сфер деятельности система увольнения в институте государственной службы очень затруднительна, энерго- и ресурсозатратна, что объясняется хорошей и обширной нормативно-правовой базой по поводу государственной службы. И в завершение нельзя не отметить социальный и правовой статус государственных служащих. Непременно, род деятельности служащего определяет его престиж и место в иерархически устроенной и сформированной структуре не только государственной службы, но и общества в целом. Практически все чиновники пользуются уважением социального общества, так как профессия государственного служащего престижна и заслуживает внимания любой группы общества.

Стоит отметить, что происхождение государственной службы в зарубежных странах в большинстве случаев обусловлено историческим и национальным происхождением. В различные исторические отрезки своего существования государства претерпевали множество преобразований, т.к. общемировая история не терпела закрепления установленных ранее режимов и требовала новых и существенных изменений, которые зачастую происходили путем реформирования системы организации государственной службы. С формированием нормативно-правовой базы, касающейся института государственной службы, зарубежные страны постепенно двигались к достижению максимальной эффективности, стабильности, целостности системы государственной службы, благодаря чему рассматриваемый институт в большинстве стран стал сильной, самостоятельной и не требующей в свое функционирование уже такого вмешательства системой. Несмотря на то, что институт государственной службы демонстрирует хорошие результаты в области исполнения задач, поступающих от государства, следует отметить, что такая эффективность оценивается не только по результатам реализованных целей. Не менее значимую роль играет и организация службы внутри института, а именно ключевые принципы организации работы самих государственных служащих. Особенности, определяющие структуру функционирования института госслужбы, начинают проявляться уже на этапе отбора кандидатов на пост служащего и оказывают свое влияние на протяжении

всей их дальнейшей работы. Без этих принципов институт государственной службы, скорее всего, не был бы таким эффективным и до сих пор мог бы находиться в процессе поиска ключевых принципов своей организации. К этим принципам относятся:

- свободный доступ на государственную службу независимо от происхождения, пола, расы, вероисповедания, религиозных и политических убеждений;
- гарантированная занятость (пожизненное назначение на должность);
- принцип назначения на должность;
- конкурсный отбор на государственную службу;
- иерархическая подчиненность и субординация должностей;
- повышение в должности в зависимости от профессиональных, личностных и морально-нравственных качеств;
- регулярное повышение профессиональной подготовки;
- проверка эффективности деятельности путем проведения аттестации, сдачи квалификационных экзаменов;
- государственное пенсионное обеспечение.

Элементы прохождения государственной службы в различных зарубежных странах имеют свои особенности, но обобщенно их можно представить следующим образом:

- поступление на государственную службу, назначение на должность;
- испытательный срок;
- аттестация;
- повышение в должности (звании, чине и т.п.);
- повышение квалификации;
- совместительство;
- перевод на другой вид государственной службы;
- прекращение государственной службы, увольнение.

Таким образом, подготовка специалистов государственной службы для каждой страны, независимо от ее экономического потенциала, является делом государственной важности и обычно осуществляется через специально созданные школы управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Австрии от 2010 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 01.08.2024).
2. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. (Консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
3. Конституция Брунея. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=334> (дата обращения: 08.08.2024).
4. Конституция Египта 2014 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1013> (дата обращения: 01.08.2024).
5. Конституция Испании 2010 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=149> (дата обращения: 01.08.2024).
6. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: ИНФРА-М; НОРМА, 1997.
7. Конституция Люксембурга 2010 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=146> (дата обращения: 01.08.2024).
8. Конституция Нидерландов. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=143> (дата обращения: 08.08.2024).
9. Конституция Омана. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=88> (дата обращения: 08.04.2021).
10. Конституция Республики Беларусь, 1994 г.: с изм. и доп. принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г., 17.10.2004 г. и 27.02.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. Минск, 2022. 82 с.
11. Конституция Саудовской Аравии. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=86&attempt=1> (дата обращения: 08.09.2024).
12. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост.: В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М.: Прогресс-Универс, 1993.
13. Конституция Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. URL: <http://constitutions.ru> (дата обращения: 11.09.2024).
14. Конституция Филиппин // Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <http://constitutions.ru> (дата обращения: 11.09.2024).
15. Конституция Эстонии / Г. Афанасьев. М., 2015. URL: http://genadiafanassjev.blogspot.com/2015/02/blog-post_46.html (дата обращения: 17. 09. 2024).
16. Конституция Японии 1947 г. // Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. 2-е изд. исправл. и доп. М.: БЕК, 1999.
17. Аникеева Н.Е. Испания – государство автономий в объединенной Европе // Современная Европа. 2007. № 2. С. 91–102.

18. Антипов Е.И. Закрепление принципа разделения властей в законодательстве США // Апробация. 2015. № 12 (39). С. 76–77.
19. Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 406 с. URL: <https://urait.ru/bcode/535459/p.2> (дата обращения: 05.09.2024).
20. Байрамова Н.Ю. Зарубежный опыт разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 16–17.
21. Бирюков С.В., Чирун С.Н., Кожевников В.В. США: выборы-2020 в контексте системного внутривластного кризиса // Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2022. № 65. С. 264–277. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ssha-vybory-2020-v-kontekste-sistemnogo-vnutripoliticheskogo-krizisa> (дата обращения: 09.09.2024).
22. Бромхед П. Эволюция британской конституции / пер. с англ. Д.П. Карповой и Е.Н. Лисицына. М.: Юридическая литература, 1978. 332 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003349222/ (дата обращения: 06.09.2024).
23. Выползова В.В., Нагорная М.С. Особенности государственности и системы публичного управления в абсолютных монархиях современности // Вестник Совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. 2019. Т. 1. № 1 (24). С. 90–92.
24. Гаджиев К.С. Политическая наука. 2-е изд. М.: Междунар. отношения, 1995. 397 с.
25. Головкин К.Э. Конституционно-правовой статус императора Японии // Сборник работ 64-й науч. конф. студентов и аспирантов Белгосуниверситета, 15–18 мая 2007 г., г. Минск: в 3 ч. / редкол.: А.Г. Захаров (отв. ред.) и др. Минск, 2007. Ч. 2. С. 80–83. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/226762>.
26. Ешининаева-Шагдарова Е.Т. Изменения в организации и деятельности региональных и местных органов власти государств Европы вследствие территориальных реформ 2008–2017 гг. в условиях кризиса // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 159–167.
27. Животовская И.Г. Развитие регионов Италии в условиях глобализации: проблемы повышения конкурентоспособности // Региональное развитие и вызовы глобализации: сб. обзоров и рефератов. М., 2010. С. 44–89.
28. Завьялова Д.С. Современные абсолютные монархии // Современные проблемы правотворчества и правоприменения. Байкальский студенческий юридический форум-2019: материалы Всерос. студ. науч.-практ. конф. Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России). Иркутск, 2019. С. 6–10.
29. Иванов Е.А. Политическое устройство США. URL: <https://logika-progressa.com/politika/ssha.html#i-5> (дата обращения: 13.09.2024).
30. Ковалев И.Г., Палачанин И.А. Фактор брекзита в развитии современной британской демократии // АПЕ. 2023. № 1 (117). С. 90–112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/faktor-brekzita-v-razvitii-sovremennoy-britanskoy-demokratii> (дата обращения: 09.09.2024).

31. Корнеева Т.А. Система власти в штатах США // Государственное и муниципальное управление. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00094234_0.html (дата обращения: 13.09.2024).
32. Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2006. 568 с.
33. Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / пер. с англ. Г.И. Морозова; под ред. А.С. Шугаева. М.: Изд-во иностр. лит., 1958. 366 с.
34. Липски С.А. Система государственного управления: учебник. М.: КноРус, 2022. 229 с. URL: <https://book.ru/book/941757> (дата обращения: 10.09.2024).
35. Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения: В 3 т. М., 1988. 144 с.
36. Миряева Ж.А. Разделение властей в Соединенных Штатах Америки // Наука. Общество. Государство. 2021. № 1 (33). С. 38–44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razdelenie-vlastey-v-soedinennyh-shtatah-ameriki> (дата обращения: 07.09.2024).
37. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. 14-изд., перераб. и доп. М., 2009. 332 с.
38. Морозова О.С Влияние типа избирательной системы на функционирование политической системы общества // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-tipa-izbiratelnoy-sistemy-na-funktsionirovanie-politicheskoy-sistemy-obschestva/viewer> (дата обращения: 25.09.2024).
39. Мустафаева А.О. Принцип разделения властей: сравнительный анализ (на примере Конституции США 1787 года и Конституции Франции 1791 года) // Научный вестник Крыма. 2022. № 1 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-razdeleniya-vlastey-sravnitelnyy-analiz-na-primere-konstitutsii-ssha-1787-goda-i-konstitutsii-frantsii-1791-goda> (дата обращения: 09.09.2024).
40. Мухаев Р.Т. Теория государства и права: учебник для среднего профессионального образования. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 585 с. (Профессиональное образование) // ЭБС Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/394461> (дата обращения: 11.08.2024).
41. Нарматов Х.Б. Разделение властей – теоретическая основа возникновения института президентства стран мира // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 137–141. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razdelenie-vlastey-teoreticheskaya-osnova-vozniknoveniya-instituta-prezidentstva-stran-mira> (дата обращения: 07.09.2024).
42. Овчинникова О.Д. О некоторых моделях президентской республики // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2006. № 10. С. 29–32.
43. Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М.: Бек, 2000.

44. Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных Штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. 2013. № 3. С. 27–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-polozhenie-gubernatora-v-soedinennyh-shtatah-ameriki/viewer> (дата обращения: 17.09.2024).
45. Политическая система современной Японии: учебное пособие для студентов вузов / под ред. Д.В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2013. 384 с.
46. Снетков В.Н., Фомина Н.А. Критерии классификации унитарных государств // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2011. № 1. С. 36–42.
47. Теория разделения властей в трудах Дж. Локка и Ш. Монтескье // Теория разделения властей. URL: https://studwood.ru/1222705/politologiya/teoriya_razdelenie_vlastey#192 (дата обращения: 10.09.2024).
48. Тхаркахо М.М., Марков П.Н., Ешев М.А. К вопросу об особенностях британской модели самоуправления (управления) // Colloquium-Journal. 2019. № 15 (39). С. 24–26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-britanskoy-modeli-mestnogo-samoupravleniya-upravleniya/viewer> (дата обращения: 21.09.2024).
49. Хенкин С.М. Политико-территориальная модель Испании: старые проблемы и новые вызовы // Полития. Анализ. Хроника. Прогноз (журнал политической философии и социологии политики). 2018. № 4(91). С. 162–179.
50. Чикрин В.Е. Государствоведение: учебник. М.: Юрист, 1999. 400 с.
51. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин [и др.]. Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. М.: Манускрипт, 1996. 728 с.
52. Чучкин М.Ю., Власова К.В., Ковешников Г.В., Ромадин С.П. Взаимоотношения исполнительной и законодательной ветви власти в США: текущие противоречия и перспективы // Colloquium-journal. 2019. № 18-7 (42). С. 14–15.
53. Bills & Resolutions. Statistics. Statistics and Historical Comparison: URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> (дата обращения: 09.09.2024).
54. Democracy Index 2021. The China challenge. 2022. Economist Intelligence. URL: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf> (дата обращения: 09.07.2024).
55. Democracy index 2016: revenge of the «deplorables». 2017. Economist Intelligence. URL: <http://felipesahagun.es/wpcontent/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf> (дата обращения: 09.07.2024).
56. House of Councillors the National Diet of Japan // Members. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/member/officers/index.htm>. (дата обращения: 11.07.2024).
57. House of Representatives, Japan // Composition of the House. URL: https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/member/mem_a.htm (дата обращения: 11.07.2024).

58. Perry James M. «Watergate Case Study». *Class Syllabus for «Critical Issues in Journalism»*. Columbia School of Journalism, Columbia University. Archived from the original on July 15, 2019. Retrieved July 27, 2018.

59. Prime Minister of Japan and His Cabinet // List of Ministers (The Cabinet). URL: https://japan.kantei.go.jp/99_suga/meibo/daijin/index_e.html (дата обращения: 11.09.2024).

60. Report for Selected Countries and Subjects. // World Economic Outlook Database. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October> (дата обращения: 15.08.2024).

61. Stortinget // Current Members of Parliament. URL: <https://www.stortinget.no/no/> (дата обращения: 10.09.2024).

Учебное издание

Ольга Сергеевна Попова,
кандидат экономических наук

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Ответственный редактор И. Бельковская
Корректор Ю. Чиркова
Компьютерная верстка И. Иванова
Дизайн обложки И. Бельковская

Подписано в печать 10.03.2025 г.

Усл.печ.л. 5,7

Тираж 550 экз.

Заказ 1490

Издательство Гатчинского государственного университета
188300 Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Рощинская, д. 5