3. Национальным Собранием Франции было предъявлено обвинение Президенту в несоблюдении Конституции. После принятия данного решения абсолютным большинством голосов членов обеих палат Парламента дело Президента было направлено в Конституционный Совет для дачи заключения. По истечении 30 дней Конституционный Совет, согласившись с доводами депутатов Парламента, отстранил Президента от занимаемой должности. Соответствует ли данная процедура Конституции Франции? Охарактеризуйте порядок отстранения Президента от должности.

Нет, не соответствует. В соответствии со ст. 68 Конституции Франции Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены. Обвинение ему может быть предъявлено только обеими палатами, принявшими открытым голосованием идентичное решение абсолютным большинством голосов своих членов; судит Президента Высокая палата правосудия.

Она состоит из членов, избираемых в равном количестве Национальным собранием и Сенатом из их состава.

### **4. Органы местного управления и самоуправления в зарубежных странах**

Местное самоуправление является непременным атрибутом любого современного демократического общества. Зарубежный муниципализм знает громадное количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления. Различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и пр.

В настоящее время в научной литературе наиболее часто встречается классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах, в основе которой лежат отношения между органами местного самоуправления (управления) и органами центральной власти.

В соответствии с данным подходом можно выделить четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую.

Англосаксонская (классическая) модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др.

Основными чертами этой модели являются:

а) формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления;

б) отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих органы местного самоуправления.

Отношения между центральной властью и местным самоуправлением в странах, ориентированных на данную модель, определяются принципом “действовать в пределах предоставленных полномочий”, т.е. органы местного самоуправления могут совершать лишь те действия, которые прямо предписаны законом. Все иные действия считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом неправомерными.

В Великобритании - родине классических муниципальных форм - бесспорным считается факт, что компетенция органов местного самоуправления производна от парламента и что они являются креатурами (ставленниками, послушными исполнителями воли) парламента.

В США при определении конституционного статуса органов местного самоуправления учитываются особенности американской правовой доктрины, В качестве исходного положения в данном случае применяется формула "муниципалитеты - креатуры штатов". Вместе с тем принцип самоуправления, закрепленный в конституциях большинства американских штатов, подразумевает право муниципальных органов решать вопросы местного значения в рамках предоставленных им полномочий самостоятельно, без вмешательства штата.

Данная модель не предусматривает наличия на местах каких-либо чиновников, назначаемых из центра для контроля за органами самоуправления. Местные советы в пределах закона, обычая (сложившейся практики), судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции центральных органов.

Контроль за органами местного самоуправления является, в основном, косвенным: через финансирование их деятельности; посредством проводимых отраслевыми министерствами инспекционных проверок; путем принятия адаптивных законов (парламент принимает типовые законы, а местные органы вводят их в действие на своей территории с изменениями, обусловленными местными особенностями); в форме судебного контроля.

Рассматривая англосаксонскую модель местного самоуправления, необходимо учитывать, что в своем классическом виде она встречается сейчас крайне редко,

Заметно отличается от англосаксонской модели континентальная модель организации власти на местах, которая получила распространение не только в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия), но и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Отличительные признаки этой модели следующие:

а) сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах, выборности и назначаемости;

б) определенная иерархия системы местного самоуправления, подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим;

в) наличие на местном уровне специального представителя центральной власти, полномочного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления,

Родоначальница континентальной модели - Франция, для которой высокая степень централизации местного управления и самоуправления является исторически традиционной. Во Франции достаточно долго существовала система многоуровневой организации власти на местах, при которой деятельность нижестоящих звеньев в значительной степени определялась и зависела (прежде всего, в административном и финансовом смысле) от вышестоящих органов управления.

В настоящее время основным звеном местного самоуправления во Франции являются коммуны - муниципальные образования, создаваемые жителями небольших городов и сельских населенных пунктов. Каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета и выступающего одновременно в качестве государственного служащего и главы местного самоуправления.

Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. Его деятельность осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара Республики.

Последний наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой,

Приведенный в качестве примера французский вариант организации власти на местах является типичным для континентальной модели местного самоуправления.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Наряду с рассмотренными моделями существуют варианты организации власти на местах, в той или иной степени, вобравшие в себя черты каждой их них и обладающие собственными специфическими признаками. Эти модели получили название смешанных. К таким моделям можно отнести местное самоуправление в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах.

Характерным признаком смешанной модели можно считать сочетание достаточно автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Принципиальное отличие от рассмотренных выше моделей имеет так называемая советская модель организации власти на местах.

Эта модель была еще недавно широко распространена в странах "мировой системы социализма", а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Сейчас в той или иной форме она имеет место лишь в немногих странах, все еще сохранивших социалистическую ориентацию (Китай, Куба, КНДР), а также в некоторых государствах, образованных из бывших республик Советского Союза (например: Беларусь, Узбекистан).

Основными признаками данной модели являются следующее: единовластие представительных органов снизу доверху, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. Любой совет, начиная с самого низового звена, - сельского, поселкового совета - является органом государственной власти на соответствующей территории (даже если формально и считается органом местного самоуправления).

Фактически самоуправленческие начала ограничиваются правом населения выбирать членов (депутатов) представительных органов. Реальной властью при советской модели управления обладает, как правило, партийно-номенклатурная элита разных уровней.

Перечень названных моделей организации власти на местах не является исчерпывающим: рассмотрены наиболее типичные и часто встречающиеся модели. Существуют также и весьма специфичные варианты.

В таких своеобразных административно-территориальных единицах, как кочевое племя или род, вожди единолично и в составе советов старейшин, советов вождей продолжают выполнять управленческие функции. Среди оседлого населения стран Африки и Океании, несмотря на повсеместную ликвидацию административных полномочий вождей, их влияние на решение вопросов местного значения остается достаточно большим, В ряде стран вожди входят в состав органов местного самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьерра-Леоне, Папуа-Новая Гвинея и др.).

Уникальной самоуправляемой общностью является киббуц в Израиле.

Киббуц - трудовая коммуна преимущественно сельскохозяйственного профиля, построенная на принципах добровольности членства, совместного владения имуществом и средствами производства, относительного равенства в труде и потреблении.

Высшим органом власти в киббуце является общее собрание его членов, на котором решаются важнейшие вопросы жизни коммуны, принимаются законодательные нормы, утверждается бюджет. Собрание выступает в качестве арбитра в спорах частного и коллективного характера.

Каждый совершеннолетний член киббуца имеет право голоса на общем собрании и может влиять на процесс принятия решений. Для решения повседневных проблем решением общего собрания избираются секретариат и различные комиссии по отдельным социально- экономическим вопросам (по организации труда, образованию, здравоохранению и т.п.).

Рассматривая различные модели организации власти и управления на местах, необходимо отметить огромное количество вариантов построения систем органов местного самоуправления. Многообразие форм организации местного самоуправления может наблюдаться и в масштабах одного государства. В США подобные различия существуют даже в пределах одного штата.

На построение муниципальной системы влияют административно- территориальное деление государства, исторические, географические, демографические особенности, политический режим и реализуемая правовая система.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, коммуны, общины, муниципалитеты, образуемые на территориях отдельных населенных пунктов (города, деревни, поселка). Кроме того, самоуправляемыми территориями могут быть несколько сел или деревень, районы в крупных городах и даже городские кварталы.

Зарубежная практика не исключает возможности объединения коммун и общин, создания межмуниципальных союзов (например, синдикаты коммун в Испании). В некоторых странах могут создаваться небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки (хутора, приходы, посады и т.п.), не обладающие статусом муниципалитетов и предназначенные для оказания мелких услуг на местном уровне.

Еще более широкой палитрой представлены виды органов местного самоуправления. На низовом уровне - это, прежде всего старосты сел, деревень и городских кварталов. Обычно они избираются на сходах жителей открытым голосованием. Обязанность старосты может выполнять уполномоченный, назначаемый из числа депутатов общинного совета, проживающих в данной деревне (Болгария). В некоторых странах старосты деревень (Тайланд) и старосты городских кварталов (Индонезия) утверждаются районными, а во втором случае - городскими администраторами, назначаемыми в центре.

Органы непосредственной демократии - сельский сход и собрание деревни. Могут созываться по мере надобности или с определенной степенью регулярности (например, в Индии собрания деревень созываются дважды в год). На сходах и собраниях решаются принципиальные вопросы местной жизни: использование сельскохозяйственных угодий, строительство и ремонт дорог, открытие школ, медицинское обслуживание, сбор средств для решения социальных проблем и др.

Представительными органами местного самоуправления в большинстве случаев являются советы. Их названия весьма разнообразны: в Македонии, Чешской республике и некоторых других странах - муниципальные ассамблеи, в Бразилии - муниципальные палаты, в Киргизии - кенеши, в Туркмении - генгеши и т.п.

Представительные органы, как правило, избираются населением более крупных административно-территориальных единиц (поселков, городов, районов, провинций) сроком на 2-4 года, выполняют законодательные функции и являются важнейшей составной частью местного самоуправления. Основная форма их работы - очередные (регулярно проводимые) и внеочередные сессии. В пределах своей компетенции местные представительные органы образуют постоянные и временные комиссии (комитеты) выполняющие, чаще всего, подготовительные и контролирующие функции в отдельных отраслях муниципальной деятельности. В ряде стран (Великобритания, США, Германия) комиссии могут наделяться и некоторыми распорядительными функциями.

Не менее важную роль в муниципальных системах зарубежных стран играют исполнительные органы, отвечающие за повседневное управление местными делами, реализацию решений представительных органов. В качестве местной администрации выступают должностные лица (мэры, бургомистры и т.п.), исполнительные советы, комитеты, управления, департаменты и пр.

В ряде случаев мэры, бургомистры являются председателями коммун, главами муниципалитетов. Они могут также быть руководителями аппарата исполнительного органа - мэрии, правления, администрации. Есть и коллегиальные исполнительные органы: джунта в Италии, магистрат в некоторых землях Германии.

Объем полномочий исполнительного органа во многом определяется способом его формирования. Среди них наибольшее распространение получили: избрание непосредственно населением, избрание депутатами представительного органа из своего числа, назначение главой государства, назначение исполнительного директора (управляющего), нанятого муниципалитетом по контракту. Наиболее весомое положение в системе местного самоуправления обычно имеет исполнительный орган, сформированный по первому варианту.

Нередко исполнительный орган играет двойственную роль, являясь одновременно органом местного самоуправления и представителем правительства, наделенным некоторыми функциями государственного управления. В таком двойном качестве выступает, например, мэр во Франции, Италии, Японии и ряде других стран.

Практика работы зарубежных органов муниципальной власти постоянно совершенствуется, вырабатывая новые модели, формы, типы организации местного самоуправления. Изменения в экономике, политике и идеологии современных государств вызывают необходимость приспосабливать существующие системы местного самоуправления к новым реалиям.

Начавшийся в 60-х годах нашего столетия и не закончившийся до сих пор процесс реформирования власти на местах - одно из наиболее заметных явлений в государственном устройстве стран мирового сообщества. Общая тенденция этого процесса - развитие самоуправленческих начал и децентрализация власти.

#### 4. Задача. Распределите 20 депутатских мандатов, используя метод делителей, если в выборах приняли участие 250 тысяч избирателей, из которых за партию»А» проголосовали – 62448 избирателей, «Б» – 59211, «В» - 45527, «Г» – 22809, «Д» – 21515, «Е» - 11016, «Ж» – 6803.

20671 бюллетень признан недействительным, при этом установлен 4% заградительный барьер.

Ответ. Вначале необходимо рассчитать количество действительных бюллетеней:

250 000-20671 = 229 329

Исходя из этого числа и количества избирателей, проголосовавших за каждую партию, рассчитаем предварительный процент избирателей, проголосовавших за каждую партию (столбец 2) по формуле:

229 329 = 100%

партия = ? %

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Партия | Предварительный процент избирателей, % | Расчётный процентизбирателей, % | Количество мандатов, ед.  |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| А | 27, 231 | 27, 725 | 6 |
| Б | 25, 819 | 26, 313 | 5 |
| В | 19, 852 | 20, 346 | 4 |
| Г | 9, 946 | 10, 440 | 2 |
| Д | 9, 382 | 9, 876 | 2 |
| Е | 4, 894 | 5, 298 | 1 |
| Ж | 2, 966 | —  | —  |
| ИТОГО | 100 | 100 | 20 |

Как видно из расчёта, партия «Ж» набрала менее 4% и выбывает из распределения мандатов, а набранные ею 2,966% голосов распределяются равномерно среди других партий, из расчёта: 2, 966%: 6=0, 494%

Складываем 0, 494% с предварительным процентом каждой партии.

Расчётный процент избирателей показан в столбце 3.

Принимая 20 депутатских мандатов за 100% и используя расчётный процент избирателей, рассчитываем количество мандатов для каждой партии (столбец 4) по формуле:

1. ед. = 100%

 ?  ед. = расчётный %

Тысячные и сотые доли округляются до целых значений.

### **Литература**

1. Конституция РФ. М., 2000.
2. Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" от 31.12.96 // Собрание законодательства РФ, 1997, № 1, ст.1.
3. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21.07.94 // Собрание законодательства РФ, 1994, № 13, ст.1447.
4. Федеральный закон РФ № 126ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 10. 09. 1997. //ст. 4464.
5. Комментарий к Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации"/ Под ред. Радченко В.И. М.: ИНФРА-НОРМА, 1998.
6. Кряжков В.А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности // Государство и право, 1995, №9.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4х т. Т. 1-2. Отв. ред. Страшун. Б. А. М. 1996
8. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. Под ред. Баглая М.В. М. 1999.
9. Митюков м. А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ. //Государство и право, 1989, №9.