Зарубежный опыт государственного и муниципального управления.

1. Истоки современной государственности.

Факторы, влияющие на формирование типа государственности:

1) географический. Европа небольшая по площади территории с удобным для занятия земледелием климатом, следовательно, ведение хозяйства, возможно, было либо силами небольшой крестьянской общины, либо одной семьи (одним крестьянским хозяйством). На Востоке напротив хозяйственная деятельность возможна была только объединением сил всего общества.

2) положение государства в обществе. На Востоке государственная власть являлась системообразующим фактором, без которого экономическое благополучие общества было практически невозможно. В Европе ситуация складывается иначе: не было крупных территориальных образования; общество не нуждалось во власти так сильно, как на Востоке, следовательно, правителям приходилось договариваться со своими подданными, а не принуждать их. Материальная независимость европейских феодалов (наличие крупной земельной собственности) не позволяла королевской власти вести себя наподобие восточных феодалов. В 12-13 веках господствующий класс в Европе добивался от королей подписания документов, подтверждающих его привилегии. Борьбу с королевской властью за господство в обществе также вела католическая церковь. Эта борьба разрушила единство идеологии, утверждавшей божественное происхождение королевской власти, что позднее становится условиями возникновения политической борьбы.

3) города. В 13-14 веках в европейских городах разворачивается борьба за коммунальные свободы, которая во многих случаях привела к образованию независимых городов-государств, в которых существовали основы демократического правления. Сформировавшаяся в Европе в 14-15 веках абсолютная монархия являлась результатом компромисса между различными общественными силами в стране.

2. Современные концепции государства. Классификация современных государств.

Происходящие в мире интеграционные процессы (создание ЕС) не ведут к утери государствами национального суверенитета. ЕС, созданный в 1992 году в результате подписания договора в голландском городе Маастрихт, основан на принципах субсидиарности, который предполагает, что все вопросы, которые можно решить на национальном уровне, не должна выносится на уровень союза. Идея создания в Европе супер государства возникла после Второй мировой войны. Ее родоначальником был А. Спинелли. Эта идея не получила поддержки у европейцев. Подлинным основателем интеграционного процесса в Европе стал Жан Моне. Целью интеграции он считал усиление Европы за счет сложения потенциалов государств. С 1994 по 2004 год количество стран, входящих в ЕС, изменилось с 12 до 25. В этих условиях механизмы согласования интересов, существующие в ЕС, стали не эффективны. Наиболее остро кризис проявился в 2005 году когда на референдумах в Нидерландах, во Франции провалился проект единой Европейской концепции. Новые участники ЕС пытаются использовать его авторитет для реализации своих национальных интересов (Польша и Прибалтика – в интересах с Россией). Страны, стремящиеся войти в ЕС, в немалой степени рассчитывают, прежде всего, на материальную поддержку со стороны ЕС. В будущем ЕС возможно трансформируется в более гибкое объединение, главной целью которой будет торгово-экономическое сотрудничество. Основным условием существования ЕС является гарантия суверенных прав государств и совершенствование механизмов урегулирования принятия решений.

Со второй половины 19 века возникают 2 основные концепции государства:

- классический подход;

- представление об общечеловеческой сущности государства.

Вторая концепция имеет больше сторонников, т.к. общечеловеческая ценность государства неоспорима. Более совершенной и рациональной организации жизнедеятельности людей человечество пока не изобрело. Существует множество классификаций современного государства в зависимости от их критерия, который берется в основу этой классификации:

- правовое и деспотическое;

- социальное и монетарное;

- по отношению государства к религии: атеистическое, светское, клеренальное, теократическое.

 Если концепция социального государства была общепринятой во второй половине 20 века, то в конце 20 - начале 21 века в связи с огромным ростом государственных расходов появляются представления о государстве, которое исходит из того, что оно должно брать на себя только минимум основных задач – малозатратные государства. Разновидностью этого подхода является концепция, которая рассматривает государство как партнера с бизнесом и обществом. Попыткой синтеза перечисленных подходов является концепция активирующего государства. Именно она легла в основу реформы государственного управления, которая проводится в настоящее время в большинстве западных стран. Государство инициирует процессы решения общественных проблем, выступает в роли посредника и определяет пределы ответственности тех структур, которые участвуют в решении этих проблем.

Формы государства в современном мире.

Принцип разделения властей.

3 формы государства:

- монократическая;

- поликратическая;

- сегментарная.

Монократическая – фактически отсутствие разделения властей, узурпация власти или одним человеком или партией, отсутствие гарантий прав человека и отсутствие МСУ.

Поликратическая – (полная противоположность монократической) принцип разделения властей, власть не принадлежит партии или одному человеку, гарантия прав человека и гарантия МСУ.

Сегментарная – сочетание двух предыдущих. Характерна для авторитарных режимов.

В настоящее время классическая схема определения формы государства, исходя из формы правления, формы государственного устройства и политический режим претерпело значительные изменения, т.к. стираются грани между монархиями и республиками, унитарными и федеративными государствами, поэтому предлагаются новые классификации формы государства. Исходя из двух основных критериев характеризующих форму правления:

- ответственность правительства и способ выбора главы государства;

- способ взаимодействия главы государства, парламента и правительства.

Единственный пример полупарламентской республики – Швейцария.

Ученые выделяют также форму демократического правления. К первой форме относят помимо республик, также конституционные монархии. Ко второй абсолютно дуалистическая монархия, авторитарные режимы. По форме государственного устройства помимо унитарных и федеративных государств выделяют регионализированные государства. Разделение властей является основополагающим принципом существования поликратического государства. Современными тенденциями разделения властей являются следующие:

- усиливается взаимозависимость и взаимопроникновение различных ветвей власти;

- происходит постоянное усиление исполнительной власти за счет остальных;

- появляются новые центры власти (например: президентская власть);

- в Конституциях многих стран помимо 3 основных ветвей власти вошли новые понятия о ветвях власти (учредительная, контрольная, избирательная).

 Система разделения властей по-разному функционирует в зависимости от принадлежности страны к той или иной правовой семье (англо-саксонская или континентальная), а также от существующей формы правления. Англосаксонское право признает верховным носителем власти – парламент, который делегирует часть своих полномочий другим ветвям власти. Поэтому в этих странах система разделения властей считается «мягкой», т.к. полной независимости исполнительной и судебной ветвей власти от законодательной нет. Напротив, континентальное право, которое исходит из теории французский просветителей и, прежде всего идей Шарля Монтескье («О духе законов»). Все 3 ветви власти должны быть абсолютно независимы друг от друга и равны в своих правах. В этих странах, особенно в президентских республиках, система разделения властей – «жесткая». Наиболее полным воплощением жесткого разделения властей является американская Конституция 1787 года. Она построена на следующих принципах:

- все 3 ветви власти формируются независимо друг от друга и не вмешиваются в полномочия друг друга;

- не могут прекратить полномочия друг друга;

- существует система сдержек и противовесов, не позволяющая чрезмерно усилиться одной из ветвей власти. Система сдержек и противовесов включает следующее:

- Президент выбирается всенародно;

- вся исполнительная власть принадлежит Президенту;

- вся ответственность за выполнение внешней и внутренней политики лежит на Президенте;

- Президент не обладает правом законодательной инициативы, не имеет права вмешиваться в дела Конгресса.

1) Конгресс имеет право утверждать наиболее ответственных лиц президентской администрации.

2) Конгресс имеет право импичмента, как по отношению к Президенту, так и по отношению к руководителю его администрации.

3) Свобода исполнительной власти в области международной политики ограничена правом Конгресса, принимать решения о закономерности действий Президента в области введения чрезвычайного положения и введение войск за пределами территорий США. Эти права Конгресс получил после 1973 года, когда правление Никсона привело как к введению необъявленных войск в Индо – Китае и «Отторгейскому скандалу».

4) Президент имеет право вето по отношению к законам, принимаемым Парламентом.

5) Не имея права законодательной инициативы, Президент по Конституции обязан несколько раз в год выступать с докладом перед Парламентом, в котором подробным образом выражаются законодательные предложения администрации.

6) Бикамерализм (двухпалатный парламент).

7) Судебная власть является важным элементом в системе сдержек и противовесов, т.к. зачастую от нее зависит принятие окончательного решения.

В большинстве стран с полупрезидентскими и парламентскими формами правления в системе разделения властей важную роль играет:

- партийный состав парламента;

- взаимоотношения между исполнительной властью и законодательной (принадлежат ли они к одной партии или разной);

- права главы государства.

В этих странах в том случае если возникает конфликт между исполнительной и законодательной ветвями глава государства имеет право или распустить правительство или наоборот оставить правительство распустить парламент. В этом случае новые парламентские выборы ведут или к отставке правительства (если его партия не набирает большинство) или к подтверждению его полномочий.

**Современные модели государственного устройства**.

Проблема децентрализации в современных унитарных странах. Регионализированные страны.

Унитарные страны делятся на простые и сложные. Простые состоят только из административно-территориальных единиц, сложные включают в свой состав еще и автономии, обладающие большими правами, чем административные единицы. По уровню централизации управления унитарные страны делятся на централизованные, относительно централизованные и децентрализованные в зависимости от прав местных администраций и контроля за их деятельностью.

**Причины децентрализации управления**:

- усложнение задач государственного управления отсюда необходимость передачи части из них на местный уровень;

- принцип субсидиарности, ставший основой современного государственного управления;

- необходимость повышения авторитета власти через ее приближение к населению.

Формы децентрализации управления

Деконцентрация управления

Деволюция управления (передача части законодательных полномочий на местах)

Префектуральная (на местах контроль за деятельностью местной администрации осуществляет назначенный из центра чиновник – префект)

Функциональная (контроль за деятельностью администрации осуществляется различными ведомствами, не зависимыми друг от друга)Интегрированная (он является главой местной администрации) Неинтегрированная (контролирует ее со стороны)

Деволюционные процессы в настоящее время наиболее активно идут в Испании, Италии и Великобритании.

Великобритания. В состав британского королевства входит Шотландия, Уэльс, Англия и Северная Ирландия, которые окончательльно вошли в него в 19 веке. Для этих стран характерно стремление национальных культур и расширение автономии. Наиболее радикальные силы в этих регионах выдвигают лозунг создания независимых государств (Шотландия, Северная Ирландия). В 1997 году в этих регионах были проведены референдумы, целью которых было принятие решения о создании региональных парламентов. В конце 1999 года эти парламенты были созданы. Права этих парламентов не одинаковы. Парламенты Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии обладают не одинаковыми полномочиями (парламент Уэльса имеет право вторичного законодательства, Шотландия имеет право исключительной компетенции в определенных отраслях законодательства). Наиболее влиятельные партии Северной Ирландии добились налаживания диалога католической и протестантской религиозной общинами, самороспуска ирландской республиканской армии, прекращение террора против британского правительства. Пример Великобритании показывает, что деволюционные процессы являются скрытым развитием федерализма, т.к. получив собственную политическую идентичность в виде местных представительных структур, регионы превращаются в автономные образования. Вернуть их вновь в разряд административно-территориальных единиц крайне сложно.

Испания. Испания состоит из 50 провинций, каждая из которой состоит из собственного правительства и собственного представительного органа. Наиболее крупные – Галисия, Каталония, страна Басков еще в средние века получили конституции (фуэрос), в которых были закреплены их привилегии. В период режима генерала Франка (30—70 годы 20 века) региональная автономия была ликвидирована и воссоздана лишь в конце 70-х годов. В настоящее время все провинции, входящие в состав имеют статус автономий: свой собственный парламент (легислатуры), которые имеют право издавать законы, подлежащие обязательному утверждению центральной провинцией. Тем не менее, в Каталонии и в стране Басков и в настоящее время сильны сепаратистские настроения (единства требований сепаратистов нет). Если, например национальная партия Басков требует статус свободного объединенного региона, то партия Эрри Батасула – полной независимости, в результате чего эта партия была запрещена. В каталонской партии левым республиканцам Каталонии удалось добиться от Мадрида признания каталонцев наряду с испанцами государство образующей нацией. В результате вопрос о равенстве прав национальностей, входящих в состав Испании еще более обострился и правящим партиям с большим трудом удается вести диалог с различными политическими силами.

Италия. Исторически Италия состоит из двух областей: севера и юга, при этом различий между ними много как культурного, так и экономического характера. Северяне тяготеют к Кельско - германской культурной традиции, южане – к Романской. Север экономически развивается довольно успешно, южные регионы находятся на постоянной дотации государства. На юге высок процент эмигрантов, северяне требуют ужесточения эмигрантского законодательства. Административно-территориальные единицы Италии имеют статус автономии. При этом региональная реформа в Италии продолжается, и права провинций расширяются, тем не менее, на севере не утихают споры о выходе из состава Италии. В 80-е годы на севере Италии образовалось движение Лиг, целью которого было сохранение культурных традиций. В начале 90-х годов создана политическая партия Лига севера, цель – выход из состава Италии, создание самостоятельной падамской республики. В 2006 году на референдуме был вынесен проект закона, настолько расширявший автономию севера, что он фактически приобретал независимость от центральной власти. 2/3 избирателей проголосовали против этого закона. Однако сепаратистские настроения в Италии сохраняются.

Деволюция – единственный оптимальный способ сохранения национального суверенитета и снижения популярности сепаратистских лозунгов.

**Современные модели федерализма**.

Федерации по своему происхождению делятся на договорные и конституционные. Договорные возникают в результате союза нескольких самостоятельных государственных образований (США, Швейцария, СССР). Конституционные в результате превращения из унитарного государства в федерацию (Пакистан, Индия). В настоящее время договорных федераций в чистом виде не сохранилось. Основным их отличительным признаком является конституционно закрепленное право сецессии (право выхода). Те федерации, которые сохраняли это право до последнего времени, распались в конце 20 века. Другие федерации, изначально создававшиеся как договорные (США, Швейцария) исключили это право из своих Конституций. Федерации делятся на симметричные и ассиметричные. Симметричность федерации – все субъекты федерации обладают одинаковым набором прав (Германия); ассиметричные – кроме субъектов в их составе есть и не субъекты с меньшими полномочиями (США). Конституцией Эфиопии предусмотрено право сецессии, закреплено не за штатами, а за этносами, которые для того чтобы выйти из состава государства должны создать свои представительные органы, провести референдумы, а затем принять решение о выходе. Существует 2 подхода к построению федерации: национально-территориальный; территориальный. В зарубежной практике федерализма национальный, этнический фактор никогда не брался в основу строительства федерации. Федеративное устройство рассматривается лишь как способ децентрализации управления, но ни как способ решения этнических проблем. Лишь СССР изначально строился из национально-территориального признака.

Бельгия. По территории очень небольшое государство, но многонациональное государство. В 30-е годы в Бельгии была принята Конституция, по которой страна была поделена на 6 субъектов: 3 региона (фламандский, брюссельский (столица), болонский) и 3 языковых сообщества: фламандское, французское, немецко-язычное. Основными признаками Бельгийской федерации является центробежность, ассиметричность.

- у всех субъектов существуют свои исключительные полномочия, при этом в Конституции не существует принципа разделенных (совместных) полномочий;

- фиксированный характер полномочий;

- гарантированность полномочий, все они закреплены в конституционных законах;

- вертикальность полномочий (тот субъект, который принимает закон, несет ответственность за его выполнение).

В целом за регионами закрепляются вопросы, связанные с экономикой, социальным обеспечением. За языковыми сообществами закреплены вопросы образования, культуры. Если немецко-говорящего населения в Бельгии 2 %, то фламандцы (французы) и валлоны (голландцы) преобладают. Фландрия – экономически процветающий регион; Валлония – живет от кризиса к кризису. Фламандцы последние десятилетия получили распространение идеи создания самостоятельного государства. Во Фландрии образована ультра националистическая партия – Фламандский блок, которая была запрещена в 2004 году. Но до сих пор идеи антиваллонизма (националистической) идеи сильны во Фландрии.

Канада. Изначально колонизировалась французами, но в середине 19 века приоритет колонизации этих территорий перешел к Англии. Французские колонии также перешли под власть Англии. В 1867 году было образовано государство – Канада. Начиная с 60-х годов 20 века, сепаратистские настроения в Квебеке резко усиливаются. Квебек в 1964 году добивается от Оттавы (столицы) особого статуса во все федеральных программах. В провинции создаются все атрибуты государственности, оно пытается самостоятельно вести международную политику (с Францией). Из официальных документов Квебека исчезает понятие провинция. В конце 20 века (1995 год) был проведен референдум, где сепаратистам не хватило лишь 1 % голосов о принятии решения о выходе из Канады. При этом федеральное правительство не предпринимает никаких усилий для удержания Квебека в составе государства. Главная причина этого – в основе представлений о государстве в Канаде лежит приоритет прав личности, власти не в праве идти наперекор волеизъявлениям граждан. Выход Квебека может негативным образом сказаться на Канаде. Сама провинция может не сохранить свое территориальное единство, другие экономически сильные канадские провинции могут последовать примеру Квебека, часть экономически слабых провинций не сможет самостоятельно существовать из-за слабости своей экономической базы. Единственно правильное решение – дальнейшее развитие ассиметричность федерации (наделение Квебека дополнительными полномочиями). Этнический фактор учтен в строительстве таких федераций как Нигерия, Индия, Эфиопия.

В США проблема федерализма никогда не ставится во главу угла политической жизни. Однако в современной Америке происходит серьезные изменения теоретических подходов проблемы федерализма, так и в практическом развитии федеративных отношений. В американской конституции закреплены право федераций и совместные полномочия, все остальное передается на уровне штатов. В современной Америке существуют как глобальные, так и частные проблемы федерализма. В глобальном смысле это выражается в дальнейшем усилении самостоятельности штатов. В частном смысле – расширение международной самостоятельности штатов. В настоящее время 42 штата и Пуэрто-Рико имеют за рубежом 180 агентств, совокупный бюджет которого 100 миллионов $ в год. Последствия такой международной активности штатов не только положительные, но и отрицательные:

- политика штата зачастую идет вразрез с общегосударственной политикой;

- происходит распыление средств, в результате это ведет к тому, что на отдельные программы международного сотрудничества выделяются довольно скромные средства;

- недостаточная координация между штатами.

Кроме этого увеличивается самостоятельность штатов в области социального обеспечения, охраны окружающей среды, развитии систем здравоохранения и образования. В современных федерациях широкое распространение получил кооперативный федерализм. Классический пример кооперативного федерализма – Германия. Кооперативный федерализм – это система когда широкое распространение получает сотрудничество, обсуждение важнейших вопросов между федеральным центром и субъектами, а также субъектами между собой. В Германии существует огромное количество комитетов и комиссий, в которые входят представители различных земель, призванных решать проблемы межземельного сотрудничества, при чем решения этих комитетов и комиссий становятся обязательными для соответствующих земельных ведомств. Основные проблемы, стоящие перед федерализмом Германии – восстановление баланса властей на земельном уровне и уровне федераций. Законодательная власть неизбежно передает часть своих полномочий на уровень правительства, в итоге теряя законодательную инициативу. Федеральный центр, стремясь сохранить контроль над ситуацией в стране, уменьшает финансовую независимость земель. Земельные ландтаги (парламент) соглашаются на передачу части своих полномочий на федеральный уровень в обмен на расширение своего представительства в центре. В 2003 году была создана комиссия по федерализму, в 2006 году были приняты поправки Конституции Германии. Они более четко распределили полномочия между центром и землями (ограничили право федерального центра на передачу землям определенных (дополнительных) полномочий без финансового обеспечения). В 2006 году начался второй этап реформ федерализма в Германии, целью которого было создание новой системы финансовых взаимоотношений между центром и землями. Пока принципиального решения по этому вопросу не принято, удалось ли достичь соглашения, что уровень задолженности земель не должен превышать определенного уровня.

**Способы разграничения компетенций федеративных государств**.

- однозвенный. В Конституции устанавливается исключительная компетенция федерации (Германия, Эфиопия, Швейцария).

- совмещенный. Закрепляется сферой федерации и совместной компетенции (РФ, Нигерия, Пакистан). Сложность этого подхода – проблематично провести границу между совместной сферой полномочий субъекта.

- двухзвенный. Выделяется компетенция федерации и субъекта (Канада).

- трехзвенный. Выделяется сфера федерального субъекта совместной компетенции (Бразилия, ФРГ, Австрия, Индия, Малайзия).

- четырехзвенный. Т.е. федеральная сфера (и законодательные и исполнительные полномочия принадлежат федерации); земельная (и законодательные и исполнительные полномочия у субъекта), совместная сфера (законодательные компетенции у федерации, исполнительные компетенции у субъекта), рамочная (законодательные полномочия и у федерации и у субъекта, а исполнительные у субъекта).

**Общие проблемы в сфере разграничении компетенции**: все большая концентрация власти внутри общенационального правительства; повышение финансового бремени субъекта федерации, выполняют от 50 до 100 государственных функций без должного финансового обеспечения, ущемление прав МСУ, постоянная борьба между субъектами за субсидии, налоги. В составе Европы выделяют следующие федерации: Германия, Австрия, РФ, Бельгия, Швейцария. К унитарным государствам относятся Испания и Италия. В Азии: Индия, Пакистан, Малайзия, ОАЭ. В Африке: Коморские острова, Эфиопия, Нигерия, Танзания. В Америке: Канада, США, Мексика, Аргентина, Бразилия, Венесуэла. В Океании: Австралия, Папуа-Новая Гвинея, Соединенные штаты Микронезии.

**Основные модели систем органов государственной и муниципальной власти.**

3 основные модели органов государственной власти:

- централизованно сегментарная;

- моноцефальная;

- монотеократическая.

Различия определяются формами взаимодействия между различными ветвями власти, способами их формирования и функционирования.

Централизованно сегментарная модель характерна для правовых государств с развитой системой разделения властей. Тот факт, что различные ветви государственной власти формируются не одинаковым способам, функционирует автономно друг от друга, придает этой системе сегментарный характер, с другой стороны все ветви власти действуют исходя из общих целей, что определяет централистский характер модели.

Моноцефальная модель характеризуется всевластием или одной ветви власти или всевластием одного человека (моно – один; цефал – голова). Характерна для авторитарных государств, полуфашистских или фашистских режимах.

Монотеократическая модель имеет сходство с моноцефальной. В этой системе определяющее влияние на государственные институты имеет официальная религия. Она сочетает в себе 2 основных элемента: единовластие, основанное на догмах и религии и сохранение некоторых видоизмененных общинных порядков. Наиболее ярко монотеократическая модель проявляется в исламских государствах: Иран, Саудовская Аравия. До марта 2008 года таким был и Непал. Непал – бедная страна, в ней идут постоянные гражданские войны. В настоящее время Непал – федеративная республика. Складывание монотеократических государств относится к 70 – началу 80-х годов. В отличие от арабских стран, граничащих с Израилем и вынужденные быстрыми темпами проводить модернизационные процессы (Иран, Сирия, Ливия). Страны персидского залива развивались более эволюционно. Первый скачок цен на нефть в 1973 году дал им дополнительные средства для проведения модернизации, которые не затрагивает устоев общества, исключением стал Иран, во главе с шахом Рез Пехлеви. Ислам делится на 2 направления: суннитское; шеридское. Быстрые темпы модернизации усилили социальный протест в обществе. Огромные массы людей, оторванные от привычной жизни и не улучшившие свое положение попав в города стали под знамя шеридского духовенства и в 1979 году в результате революции Иран был провозглашен исламской республикой став монотеократическим государством. Идеологом государства является аитолла Хамейни.

Имам – глава государства (избирается из числа наиболее уважаемых исламских богословов). В настоящее время Хаменои.

Консультационные советы при имаме (согласительные, наблюдательные, совет старейшин, совет стражей исламской революции). Президент избирается на 4 года всеобщим голосованием. Избирательным правом обладают граждане, достигшие возраста 14 лет. Законодательная власть: Меджлис избирается на 4 года. Судейская коллегия, которая назначается имамом.

На президентских выборах 2005 года был избран сторонник исламского радикализма – Махмуд Ахмадинежад. Его политика направлена на возврат к традиционному исламизму, на создание исламского государства на территории всех арабских стран, на разрыв отношений с Западом. Иран – 70 % населения ниже уровня бедности.

**Глава государства.**

1. Институт монархии в современных зарубежных странах.

2. Президентская власть в современном мире.

1. Институт монархии в современных зарубежных странах.

2 вида главы государства: монархия и президентская республика.

Институт монархии сохранился во многих странах Западной Европы, Ближнего Востока, Японии. В Канаде, Новой Зеландии, Австралии формально главой государства считается монарх.

**Особенности правового статуса монарха:**

- власть монарха не производна от какой-либо другой власти;

- он считается источником всей государственной власти;

- все государственное управление осуществляется от имени монарха;

- личность монарха считается неприкосновенной и даже священной;

- он обладает целым рядом почетных прав и прерогатив не свойственных президенту;

- специальные атрибуты монархической власти;

- уголовное законодательство предусматривает особый состав преступления направленного против личности монарха.

В конкретных монархиях права монарха являются своеобразным конституционным резервом, который используется в критических случаях.

Существует несколько систем престолонаследия:

- салическая (наследование по мужской линии);

- костейская (женщина наследует трон только в том случае, если нет наследников мужского рода).

Современная костейская система - наследует трон старший ребенок (без разницы мужчина или женщина). Также существует австрийская система (женщина наследует трон только при полном отсутствии в роду мужчин).

В современном мире существуют абсолютные, дуалистические и парламентские монархии. Хотя конституционно абсолютных монархий в современном мире нет, фактически они сохраняются в ряде государств (Азия, Африка). Дуалистическая монархия характеризуется тем, что наряду с монархом, в руках которого сосредоточена вся исполнительная власть, существует также парламентская структура, действующая достаточно автономно от короля. В том случае, если в парламенте представлено несколько политических партий, сделать его карманным (послушным) монарху особенно проблематично. Большинство современных монархических государств – парламентские монархии, где полномочия главы государства сведены лишь к представительным функциям.

 Одним из классических примеров конституционной монархии является Великобритания. Это первая страна где было введено правило контрасигнатур. Это правило исходит из принципа "король не может ошибаться", ответственность за принятые и подписанные им законы должен нести премьер-министр. В современном мире это правило означает, что любой законодательный акт подписанный главой государства вступает в законную силу лишь после утверждения его премьер-министром. Не смотря на то, что Елизавета II лишена реальных властных полномочий и даже не может открыто высказывать свои политические убеждения, тем не менее, ее влияние на общественное мнение страны настолько велико, что любые сведения об ее отношении к той или иной проблеме вызывает оживленную дискуссию в обществе, к которой вынуждены прислушиваться политики.

Испанская монархия. Монархия в Испании была свергнута в 1936 году, и после гражданской войны был установлен режим генерала Франка. Правящий в Испании род Бурбонов был вынужден эмигрировать, но в 1947 году по инициативе Франка Испания была провозглашена королевством и преемником был провозглашен Хуан Карлос (родился в 1937 году). В 1975 году генерал Франк умер и главой государства был провозглашен Хуан Карлос. Король пошел по пути проведения демократических преобразований. Со всех командных путей были отстранены последователи Франка, было принято негласное соглашение с коммунистической партией Испании о сохранении гражданского мира в стране. Следующим шагом было принятие поправок в конституцию, которые расширяли демократические свободы в стране, а с другой стороны серьезно ограничивали властные полномочия монарха. Хуан Карлос воспринимался как свой человек. Пример современной испанской монархии наглядно демонстрирует, что глава государства, даже не имея серьезных властных полномочий, может влиять на политические процессы в стране, так и на само государственное управление.

Одним из государств, где институт монархии ликвидирован совсем недавно (май 2008 года) является Непал. Правящий в Непале король Биренда, осуществлявший демократические преобразования в стране был убит в 2001 году вместе со всей своей семьей своим старшим сыном. Из всего правящего рода уцелел лишь его двоюродный брат Пьянендра, который и стал королем, но он попытался сосредоточить всю власть, в своих руках не считаясь с парламентом и политическими партиями и применяя силу против оппозиционеров. На фоне острого экономического кризиса в стране это привело к созданию единого оппозиционного блока, который в 2006 году добился снятия с короля титула "живого воплощения бога Виниу", а в мае 2008 года и индивидуального института монархии.

2**. Президентская власть в современном мире.**

Первой страной, где был создан институт президентства, стали США. Конституция США была принята в 1787 году. Европейские страны последовали примеру США, лишь начиная с 1848 года, когда президентская власть была создана во Франции и Швейцарии.

Президент и Правительство, государственный аппарат.

Реальная роль Президента в государственном управлении во многом определяется не только законодательством, но и конкретной расстановкой политических сил в том или ином государстве. Определяющее значение имеет форма правления. В парламентских странах и полупрезидентских республиках глава государства лишен реальных возможностей влиять на исполнительную власть. В полупрезидентских республиках влияние Президента усиливается в том случае, если большинство в парламенте получает президентская партия (Франция). Во французской Конституции нет точного определения кому подотчетно Правительство. Одна из статей Конституции говорит, что Президент возглавляет Правительство, а другая статья утверждает, что деятельностью Правительства руководит премьер-министр. Сложившаяся практика такова, что в случае, когда в правительстве находится оппозиционная Президенту партия его влияние на Правительство сводится к нулю.

Президент республики. Президент или сам представляет исполнительную власть или назначает Кабинет ответственный перед ним. В этом случае руководство все исполнительной властью в государстве находится в руках Президента. В президентских республиках глава государства сам назначает лишь некоторую часть государственного аппарата. Прежде всего, это касается США. 2/3 государственных служащих считаются гражданскими служащими и не подлежат смене с приходом нового Президента. Из почти 2-х миллионного государственного аппарата Президент лично назначает лишь тысячу человек, при чем все они подлежат официальному утверждению Сенатом Конгресса США. Лишь состав сотрудников президентского аппарата в Белом доме Президент формирует самостоятельно. Однако увольнение назначаемых президентом должностных лиц остается его личным правом. Попытки Конгресса ограничить Президента в этом претерпели неудачу. Президент в парламентских и полупрезидентских республиках имеет право выступать с инициативой проведения внеочередного заседания Кабинета Министров. Премьер-министр обязан докладывать Президенту об основных направлениях правительственной деятельности.

**Президент и Правительство.**

Одной из характерных особенностей современной государственности является постоянное соперничество законодательной и исполнительной властей за расширение полномочий.

В ряде стран Президент обладает правом законодательной инициативы (Президент республики в Латинской Америке). В США такого права у Президента нет. Он, во-первых, вносит в Конгресс проект федерального бюджета, во-вторых, по Конституции обязан представить Конгрессу 2 послания: "О состоянии союза", "Экономический доклад Президента", в котором излагаются законодательные предложения администрации. В парламентских и полупрезидентских республиках у Президента права на законодательную инициативу нет. Исключения: Польша, Латвия, Венгрия. Во всех странах Президент имеет полномочия по утверждению закона, право вето. Исключения: Германия. Президент в разных странах имеет право на относительное и абсолютное вето, право вето на весь закон или постатейное вето. В США Президент может положить вето только на весь закон. Франция - постатейное вето. Постатейное вето дает больше возможностей для маневра. В США Президент имеет право карманного вето, которое записано в Конституции. Если закон поступил Президенту менее чем за 10 дней до конца парламентской сессии, он имеет право или подписать его или вернуть его с мотивированным отказом в Конгресс или не делать ни того, ни другого. В этом случае Конгресс на очередной сессии должен вернуться к обсуждению этого законопроекта. В обычной практике, если Президент в течение 10 дней после поступления к нему законопроекта не подписывает его, закон считается принятым, вступившим в силу - пассивное вето Президента.

Право на запрос конституционности принятого закона.

Право Президента издавать Указы. В разных странах эти указы имеют разный статус. В Латинской Америке эти Указы имеют статус законов. В США Президент имеет право издавать Указы, только касающиеся деятельности федерального правительства. В парламентских или президентских нем данное положение Президента или сведено к минимуму или отсутствует.

Право на созыв и роспуск парламента. Президент имеет право на внеочередную чрезвычайную сессию Парламента. В полупрезидентских и парламентских республиках Президентом реализуется право роспуск нижней палаты Парламента при 3 условиях:

- когда этого требует политическая обстановка;

- если Парламент выражает недоверие Правительству;

- если Парламент отвергает предложенную Президентом главу Правительства.

Во Франции Президент обладает неограниченным правом роспуска Парламента. В других странах это право Президента оговорено определенными условиями. Данное право Президента является одним из выражений механизма сдержек и противовесов. В настоящее время чаще прослеживается тенденция отделения президентской власти от исполнительной власти. В ряде случаев формируется особый институт президентской власти. Впервые тенденция проявилась в Конституции Франции 1958 года (Конституция V республики) - Шарль де Голь. Президент является арбитром над всеми публичными властями. Эта формулировка оказала влияние на пост социалистические страны и вошла во многие Конституции (Армения, Азербайджан, Казахстан, Белоруссия). Стремление президентов этих стран к сильной личной власти приводит к "демократическому вождизму". Он характеризуется борьбой против тоталитаризма, но авторитарными методами, наличие харизматического лидера. Передача полномочий законодательной, судебной властей в руки Президента.

**Правительство в зарубежных странах.**

Правительственные структуры, закрепленные в Конституции существуют не во всех странах. в ряде президентских республик Правительства как юридического института не существует. Есть разные подходы к структуре Правительства: структура правительства не одинакова в англо-саксонских и континентальных странах.

Англосаксонские страны:

Правительство (80-100) и Кабинет (20-25) - внутренний (3-5)

В Правительство входят помимо министров еще и министры без портфеля (чиновники, которые выполняют поручения премьер-министра, имеют право решающего голоса), руководители ведомств. Правительство в полном составе почти никогда не собирается, и оперативная деятельность переносится в Кабинет.

В континентальных странах различают:

Совет Министров Совет Кабинета

Президент Премьер-министр

На заседаниях совета министров решаются наиболее важные вопросы. Для всех правительств характерна "диктатура" премьер-министров. Это объясняется тем, что состав Правительства особенно его внутренней части определяется лично премьер-министром. Если какой-либо член Правительства не согласен с точкой зрения премьера, он подает в отставку.

**Способы формирования Правительства**.

 В полуабсолютных и дуалистических монархиях правительство назначается монархом. В основном в нем преобладают члены правящей семьи. В демократических государствах формирование Правительства во многом зависит от сложившейся партийной системы. В тех случаях, когда в государстве существует устойчивая двухпартийная система и в Парламенте формируется стойкое парламентское большинство, Правительство создается как однопартийное. Лидер победившей партии становится премьер-министром. Часто этот человек избирается Парламентом. Если в Парламенте ни одна из ведущих партий не набирает большинства возможно формирование двухпартийного правительства. Крупная партия заключает соглашение с небольшими парламентскими партиями (ФРГ). В странах Северной Европы чаще всего формируется коалиционное правительство, так как голоса в парламенте почти поровну разделяются между несколькими партиями. Правительство "партийного меньшинства". Это Правительство формируется в том случае, если парламентские партии, имеющие значительное количество мест не могут договориться друг с другом о создании коалиционного правительства. В этом случае формирование Правительства поручается парламентским фракциям, которые даже вместе взятые не составляют парламентского большинства (при условии поддержки такого Правительства одной из крупных парламентских фракций) - страны Северной Европы, Индия.

Беспартийное Правительство:

- в условиях монархического режима (полуабсолютные монархии - Саудовская Аравия, Оман, Кувейт);

- в условиях военных режимов (Пакистан, Нигерия);

- в условиях парламентского кризиса (Северная Европа, Финляндия, Нидерланды, Португалия);

- Правительство национального единства. В условиях авторитарного государства (в странах Латинской Америки).

Степень самостоятельности Правительства зависит от степени включенности его в Парламент. Если Правительство формируется парламентским большинством, то возможность его отставки сводится к минимуму. На другом полюсе находятся президентские республики, где Правительство и Парламент фактически независимы друг от друга. Эти 2 варианта дают наибольшую свободу Правительству. Существуют другие варианты ответственности Правительства перед Парламентом:

- отставка Правительства путем выражения конструктивного вотума недоверия;

- отставка путем выражения простого вотума недоверия;

- отставка путем непринятия Парламентом какого-либо важного правительственного законопроекта;

- отставка из-за отклонения любого правительственного законопроекта.

С другой стороны Правительство во многом влияет на работу Парламента:

- в парламентских республиках в условиях сформированного парламентского большинства Правительство фактически обладает монополией на законодательную инициативу. Особенно ярко это проявляется в Великобритании, где отдельный депутат не может выступить с законопроектом;

- Правительство во многих странах формирует повестку дня Парламента, а значит, определяет основные направления его деятельности.

**Система государственной службы в зарубежных странах.**

Существуют 2 основные модели государственной службы:

- открытая (страны англо-саксонского права - Англия, США, Канада, Индия, Австралия);

- закрытая (страны романо-германского права - Франция, Германия, Италия).

Открытая модель характеризуется отсутствием четко организованной системы правового регулирования служебных отношений, открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу; зависимости оплаты труда и должностного роста от результатов работы служащих; упрощенная система увольнения.

Закрытая модель характеризуется:

- система государственной службы, построенная на принципах четкой субординации;

- "закрытая" система набора кадров на государственную службу;

- высокий правовой и социальный статус государственных служащих;

- сложная процедура увольнения.

Великобритания.

В средневековье существовал принцип патронажа, когда должность или офис можно было купить и продать, при этом на службе у короля считались лишь "держатели офиса", те же, кто работал на них, т.е. клерки считались их личными слугами. В результате в Великобритании долгое время не существовало такого понятия как чиновничий аппарат. Такая система занятия должностей неизбежно порождала серьезные злоупотребления. С середины 19 века Правительство неоднократно пыталось провести реформу государственной службы. Автором основных принципов этой реформы стал Тревельян. Конкурсный (независимый) отбор государственных служащих; введение испытательного срока; унификация государственной службы; введение двух категорий государственных служащих: высшая (принимающая политические решения), административная; унификация пенсионной реформы.

Переход на новые принципы затянулся до конца 19 века. Новый этап реформирования пришелся на вторую половину 20 столетия, и особенно активно реформирование проводилось в период правления консерваторами (особенно 1 период правления М. Тэтчер). В 1988 году была принята программа "следующие шаги", в основе которой лежали 2 основных принципа: сокращение численности государственных служащих, внедрение рыночных механизмов в систему государственной службы. В результате все правительственные учреждения были разделены на 2 разряда: политические - принимающие решения; исполнительные - QUANGOS - квазиадминистративные не правительственные организации.

Последствия реформы: некоторое повышение эффективности управления; но с другой стороны падение престижа государственной службы, т.к. новые правительственные структуры не обеспечивают служащим ни высоких заработков, ни твердых социальных гарантий..

США.

В США изначально также существовала система патронажа, но она не получила такого широкого развития как в Великобритании, т.к. в США огромную роль в политической жизни играли партии, то и система государственной службы также оказалась под влиянием партийной борьбы. В 18-19 веках посты на государственной службе замещались по принципу системы добычи. Наиболее ярко выражены во время правления Джефферсона. Основные принципы системы добычи:

- победившая партия занимал все государственные должности;

- срок полномочий государственных служащих 4 года;

- основной показатель для занятия должностей не профессиональные навыки, а принадлежность к победившей партии.

1881 год - был убит Президент Гарфилд. Он убит партийным функционером не получившим должности. Это стало поводом для перехода к новому принципу комплектования государственной службы - "системе заслуг".

Принципы:

- политическая нейтральность государственной службы;

- проведение открытых конкурсных экзаменов при замещении должностей;

- открытый характер государственной службы (для замещения должностей не обязательно было иметь специального образования). Следующий этап реформирования приходится на вторую половину 20 столетия. Основной принцип тот же, что и в Великобритании. В США нет понятия государственные служащие, а есть - публичные служащие - все кто работают по найму в учреждениях США (в том числе и учителя). Единая система отсутствует, что придает ей разнообразие. В странах англо-саксонского права реформирование системы государственной службы приняло более серьезный характер, чем в странах романо-германского права.

Франция.

В 16-18 веках во Франции, как и в других странах, существует практика продажи и наследования должностей. Правящий класс состоял из двух основных враждующих между собой частей: дворянство шпаги (наследственные дворяне) и дворянство мантии (бюрократия).

1789 год - Великая французская революция провозгласила лозунг равенства прав людей. Это в частности привело к изменению системы государственной службы, но глобальных изменений не произошло. Требование специального образования препятствовало вхождению представителей низших сословий во власть. Долгое время государственная служба во Франции оставалась крайне закрытой, кастовой. В 1946 году был принят закон об общем статусе чиновника и принят общий устав служащих государства и территориальных коллективов. В настоящее время во Франции существуют 2 категории государственной службы: государственная публичная служба; публичная служба местных сообществ. Во Франции 4 категории государственных служащих: A, D, C, D. А - высшая бюрократия (20%), В - выполнение основных административных решений (40 %), С-D - практически слиты в одну (40 %) - вспомогательный персонал. D - общие знания начальной школы. Для того, чтобы попасть в высшие категории государственной службы человеку необходимо закончить Национальную административную школу. Правом поступления в это учебное заведение имеют лица с высшим образованием и не старше 26 лет; государственные служащие не старше 30 лет и со стажем работы не менее 5 лет; руководители профсоюзов, выборные должностные лица местных сообществ.

Законодательная власть в зарубежных странах.

1) Место и роль Парламента в системе органов государственной власти.

2) Структура и внутренняя организация Парламента.

3) Основные проблемы законодательной власти в современном мире.

1) Место и роль Парламента в системе органов государственной власти.

Законодательная власть осуществляется различными способами: парламентом, надпарламентским. внепарламентским. Избранного парламента в некоторых странах нет, его место занимает консультативный совет при монархе (Саудовская Аравия). В других странах парламент существует, но он лишен законодательных полномочий (Кувейт). Внепарламентские законодательные органы могут иметь различные формы. Законы могут приниматься путем референдума. Другая форма существования наряду с Парламентом - высший постоянно действующий орган, имеющий право принимать законы (Китай). В большинстве стран акты, имеющие силу закона, могут приниматься на основе делегирования законодательных полномочий органам исполнительной власти или установленной сферы для издания таких актов исполнительной властью - регламентарная власть. Отправной точкой формирования европейского парламентаризма считается 1215 год, когда королем была подписана Великая Хартия вольности, давшая английской аристократии наряду с другими правами право создавать свое представительное учреждение как совещательный орган при короле (Великобритания). В других европейских странах парламенты также возникают в средние века. Генеральные штаты во Франции, Рейхстаг в Германии, Сейм в Польше. Определяющую роль государственного управления европейские парламенты начинают играть в 17-18 веках, когда в результате буржуазных революций королевская власть была свергнута или серьезно ограничена и законодательная инициатива переходит в руки Парламента.

 2) Структура и внутренняя организация Парламента.

Бихевеаризм - двухпалатный парламент (федеративное государство). Верхняя палата - представительство субъектов федерации. В некоторых унитарных государствах Парламент также имеет две палаты: верхняя палата призвана играть роль консервативного сдерживателя демократизма нижней палаты. Верхняя палата в большинстве случаев избирается косвенным путем или назначается. Лишь в некоторых случаях, например США, депутаты верхней палаты избираются всенародно. Большими правами в законодательном процессе обладает нижняя палата Парламента, именно туда в основном поступают законопроекты. Верхняя палата имеет право вето, причем не всегда абсолютного. В некоторых странах, например в Великобритании, верхняя палата имеет право отлагательного вето, сроком на 1год. Часто вето верхней палаты может быть преодолено простым большинством голосов нижней палаты (Польша). В Конституциях некоторых стран установлен перечень вопросов, которые не могут быть приняты без согласия обеих палат (Германия, Бразилия). Прежде всего, это вопросы конституционного устройства и федеративного устройства.

Великобритания.

Верхняя палата Лордов. Изначально состояла из людей, получивших этот титул по наследству. Хотя в течение 18-19 веков она неоднократно пополнялась пожизненными пэрами, которых короли и политические партии, находящиеся у власти, вводили в эту палату для создания перевеса голосов в свою пользу. Долгое время палату посещали далеко не все входящие в нее лица (общая численность -1000 человек). Кворум для голосования - 30 человек.

1909 год - палата Лордов вопреки сложившейся традиции наложила вето на проект бюджета. В ответ палата общин в 1911 году принимает парламентский акт, который лишил палату Лордов абсолютного вето заменив его на отлагательное сроком на 2 года.

В 1919 году срок отлагательного вето был сокращен до 1 года. Основной целью намеченной реформы палаты Лордов был отказ от наследственного принципа ее формирования. В 1958 году в палату была введена значительная численность пожизненных пэров. Пожизненными пэрами становятся в обязательном порядке бывшие спикеры нижней палаты; бывшие лидеры политической партии; видные политические, общественные научные деятели.

После этой реформы не только изменился состав палаты, но и произошел заметный сдвиг в ее деятельности. Вошедшие в палату видные политики активизировали ее деятельность. В результате палата стала активнее пользоваться правом отлагательного вето, во-вторых, активизировался процесс внесения поправок в законопроект, эффективнее стали работать постоянные комитеты палаты.

В 1999 году были законодательно прекращены наследственные права Лордов на участие в палате.

США

Сенат – верхняя палата Конгресса. В США обе палаты равноправны. При этом в глазах общества Сенат играет более высокую роль. Это связано со следующими обстоятельствами:

- сенаторы избираются всенародно, причем их округа в два раза больше, чем у депутатов нижней палаты;

- срок полномочий сенаторов в 3 раза больше (6 лет);

- многочисленный состав Сената (100), в палате представителей – 435;

- подавляющее число кандидатов в Президенты – сенаторы.

В современности Сенат стал утрачивать изначально предназначенную роль глушителя демократизма нижней палаты. Это связано со стремлением сенаторов адекватно реагировать на общественное настроение в стране, быть выразителем их интересов.

В последнее десятилетие в Сенате были проведены реформы, способствовавшие его дальнейшей демократизации. Если раньше председатели комитетов были старейшие сенаторы.

В 1970 году было принято решение о назначении председателей комитетов партийными фракциями; были расширены права сенаторов по контролю за бюджетом; Сенат получил право вето в отношении исполнения указов Президента, имеющих силу закона.

Нижняя палата Парламента.

Нижние палаты Парламента различаются по уровню компетенции:

- с неограниченной компетенцией (неопределенной); Парламенты в Англо-саксонских странах. Могут издавать законы по любому вопросу.

 - с абсолютно-определенной компетенцией (федеративных и децентрализованных унитарных стран). Права Парламентов ограничены правами субъектов и территориальных образований.

- с относительно-определенной компетенцией. Границы компетенции подвижны, нет четкого разграничения компетенций Парламента и Правительства.

По числу внутренних органов и должностных лиц палат Парламента относятся Председатель, заместитель Председателя, секретари, квесторы, постоянные и временные комиссии, Советы старейшин, парламенты фракции и т.д. При палатах имеются различный обслуживающий персонал и вспомогательные органы, учреждения, аппарат Парламента. Председатель палат избирается из числа наиболее крупных парламентских фракций, его заместитель из числа других фракций. Аналогичным путем формируются комитеты Парламента. Председатели палаты могут быть сильными и слабыми. В странах Англо-Саксонского права – сильные председатели; континентального права – слабые председатели. Сильный председатель (Великобритания) для быстроты прохождения законопроекта имеет право использования также процедуры «кенгуру» и «гильотины».

Кенгуру – на обсуждение ставятся только наиболее важные поправки к законопроекту, через остальные перескакивают.

Гильотины - спикер палаты заранее устанавливает конечный срок обсуждения вопроса, по истечению которого дебаты прерываются и законопроект ставится на голосование. В нижней палате Парламента в отличие от верхней палаты партийная дисциплина внутри фракции. Хотя статус депутатов предполагает независимость (иммунитет и индемутет (отсутствует ответственность за высказывание в Парламенте и голосовании )). За партийной дисциплиной следят «кнуты» существующие в каждой партийной фракции. Среди разнообразных полномочий Парламента одним из наиболее серьезных являются контрольные полномочия.

**Контрольные полномочия Парламента.**

Контроль за деятельностью Правительства осуществляется в следующих формах:

- постановка вопроса о доверии Правительству (президентская и полупрезидентская республика);

- интерпелляция (запрос Правительству по какому-нибудь важному вопросу, ответ министра и принятие решение об удовлетворительной работе Правительства);

- вопросы к Правительству (устные и письменные);

- резолюция порицания вносится по предложению всех палат;

- деятельности комитетов и комиссий, расследующих работу Правительства по тому или иному вопросу; такого рода комитеты создаются во всех странах, наиболее эффективные в президентских республиках.

Процедуры работы парламента. 2 разновидности Парламента: сессионная и постоянная (Словакия).

В межсессионный период существует два основных принципа:

Дисконтинуитет (все дела, которые не были завершены до конца сессии, прекращаются с ее окончанием и на следующей сессии должны обсуждаться вновь);

Континунтет – прохождение законопроекта не заканчиваются с закрытием сессии – Индия, Италия.

3) **Основные проблемы законодательной власти в современном мире**.

Основные направления критики Парламента:

1) Парламент перестал быть выразителем интересов народа, а выражает лишь интересов верхов общества;

2) Парламент не играет самостоятельной роли в законотворческом процессе, а лишь утверждает законопроекты, которые выдвигаются Правительством;

3) Парламент не обладает объективной и оперативной информации о положении дел в обществе, что не позволяет ему быть в авангарде общественного развития. Далеко не все из этих политических замечаний полностью соответствуют действительности.

Но фактически во всех странах последние десятилетия неизменно возрастает роль исполнительной власти в законодательном процессе, что заставляет парламентариев разрабатывать различного рода реформирование законодательной власти. Особенно актуальны эти проблемы для парламентской республики. Здесь не только законодательная инициатива принадлежит Правительству, но и возможность объективного контроля за его деятельностью сведена к нулю.

В условиях демократического общества, когда расстановка политических сил постоянно меняется исполнительная власть вынуждена даже в условиях парламентской республики прислушиваться как к парламентской критике, так и к общественному мнению, так как в противном случае это грозит партии парламентского большинства серьезными потерями на очередных парламентских выборах. Направление реформирования Парламента различные в зависимости от степени сформированности парламентских процедур в различных странах. В одних странах Парламенты добиваются большего контроля за деятельностью Правительства, в других странах усовершенствовать депутатский корпус, внести поправки в правовое положение депутатов и усовершенствовать методы парламентских процедур.

**Зарубежный опыт реформ в области государственного управления.**

Основные направления реформы:

- снижение государственных расходов;

- проведение эффективной кадровой политики государства;

- повышение качества предоставляемых государством услуг и укрепление доверия к власти.

Снижение государственных расходов.

Государственному бюджету пытаются придать общую ориентацию на результаты деятельности, но жесткой зависимости между бюджетными ассигнованиями и показателями эффективности государственной деятельности практически нет, ни в одной стране. В некоторых странах приняты законы, в которых закрепляются показатели и результаты органов государственной власти (1993 год – США). В Великобритании между казначейством и министрами с портфелями закреплены соглашения о предоставлении услуг, в котором определяются общие цели министерства, критерии оценки деятельности, срок деятельности соглашения. Одним из результатов такой практики стала децентрализация управления и появление автономных и полуавтономных органов. Видимым результатом этого направления реформ стало некоторое сокращение государственных расходов (Новая Зеландия) или в большинстве случаев снижение темпов роста государственных расходов.

**Проведение эффективной кадровой политики государства.**

Существуют 2 основные модели государственной службы:

- открытая (страны англо-саксонского права - Англия, США, Канада, Индия, Австралия);

- закрытая (страны романо-германского права - Франция, Германия, Италия).

Открытая модель характеризуется отсутствием четко организованной системы правового регулирования служебных отношений, открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу; зависимости оплаты труда и должностного роста от результатов работы служащих; упрощенная система увольнения.

Закрытая модель характеризуется:

- система государственной службы, построенная на принципах четкой субординации;

- "закрытая" система набора кадров на государственную службу;

- высокий правовой и социальный статус государственных служащих;

- сложная процедура увольнения.

Великобритания.

В средневековье существовал принцип патронажа, когда должность или офис можно было купить и продать, при этом на службе у короля считались лишь "держатели офиса", те же, кто работал на них, т.е. клерки считались их личными слугами. В результате в Великобритании долгое время не существовало такого понятия как чиновничий аппарат. Такая система занятия должностей неизбежно порождала серьезные злоупотребления. С середины 19 века Правительство неоднократно пыталось провести реформу государственной службы. Автором основных принципов этой реформы стал Тревельян. Конкурсный (независимый) отбор государственных служащих; введение испытательного срока; унификация государственной службы; введение двух категорий государственных служащих: высшая (принимающая политические решения), административная; унификация пенсионной реформы.

Переход на новые принципы затянулся до конца 19 века. Новый этап реформирования пришелся на вторую половину 20 столетия, и особенно активно реформирование проводилось в период правления консерваторами (особенно 1 период правления М. Тэтчер). В 1988 году была принята программа "следующие шаги", в основе которой лежали 2 основных принципа: сокращение численности государственных служащих, внедрение рыночных механизмов в систему государственной службы. В результате все правительственные учреждения были разделены на 2 разряда: политические - принимающие решения; исполнительные - QUANGOS - квазиадминистративные не правительственные организации.

Последствия реформы: некоторое повышение эффективности управления; но с другой стороны падение престижа государственной службы, т.к. новые правительственные структуры не обеспечивают служащим ни высоких заработков, ни твердых социальных гарантий..

США.

В США изначально также существовала система патронажа, но она не получила такого широкого развития как в Великобритании, т.к. в США огромную роль в политической жизни играли партии, то и система государственной службы также оказалась под влиянием партийной борьбы. В 18-19 веках посты на государственной службе замещались по принципу системы добычи. Наиболее ярко выражены во время правления Джефферсона.

**Основные принципы системы добычи**:

- победившая партия занимал все государственные должности;

- срок полномочий государственных служащих 4 года;

- основной показатель для занятия должностей не профессиональные навыки, а принадлежность к победившей партии.

1881 год - был убит Президент Гарфилд. Он убит партийным функционером не получившим должности. Это стало поводом для перехода к новому принципу комплектования государственной службы - "системе заслуг".

Принципы:

- политическая нейтральность государственной службы;

- проведение открытых конкурсных экзаменов при замещении должностей;

- открытый характер государственной службы (для замещения должностей не обязательно было иметь специального образования). Следующий этап реформирования приходится на вторую половину 20 столетия. Основной принцип тот же, что и в Великобритании. В США нет понятия государственные служащие, а есть - публичные служащие - все кто работают по найму в учреждениях США (в том числе и учителя). Единая система отсутствует, что придает ей разнообразие. В странах англо-саксонского права реформирование системы государственной службы приняло более серьезный характер, чем в странах романо-германского права.

Франция.

В 16-18 веках во Франции, как и в других странах, существует практика продажи и наследования должностей. Правящий класс состоял из двух основных враждующих между собой частей: дворянство шпаги (наследственные дворяне) и дворянство мантии (бюрократия).

1789 год - Великая французская революция провозгласила лозунг равенства прав людей. Это в частности привело к изменению системы государственной службы, но глобальных изменений не произошло. Требование специального образования препятствовало вхождению представителей низших сословий во власть. Долгое время государственная служба во Франции оставалась крайне закрытой, кастовой. В 1946 году был принят закон об общем статусе чиновника и принят общий устав служащих государства и территориальных коллективов. В настоящее время во Франции существуют 2 категории государственной службы: государственная публичная служба; публичная служба местных сообществ. Во Франции 4 категории государственных служащих: A, D, C, D. А - высшая бюрократия (20%), В - выполнение основных административных решений (40 %), С-D - практически слиты в одну (40 %) - вспомогательный персонал. D - общие знания начальной школы. Для того, чтобы попасть в высшие категории государственной службы человеку необходимо закончить Национальную административную школу. Правом поступления в это учебное заведение имеют лица с высшим образованием и не старше 26 лет; государственные служащие не старше 30 лет и со стажем работы не менее 5 лет; руководители профсоюзов, выборные должностные лица местных сообществ.

Повышение качества предоставляемых государством услуг и укрепление доверия к власти.

На протяжении последнего десятилетия демократические государства постоянно акцентируют внимание на необходимости большей подотчетности государственной власти обществу, что является основным фактором способствующим повышению качества государственных услуг.

**Система подотчетности:**

- Прямая демократия (референдум);

- Внешнее участие в политике (предусматривает запрос мнения общества в определенном направлении);

- Внешний мониторинг (удовлетворенность потребителей качеством государственных услуг);

- Механизмы рассмотрения жалоб (институт омбудсмена – впервые в Швеции в 1909 году).

Внешнее участие в политике в виде опросов населения, проведения совещательного голосования, совещания и дискуссии (в форме фокус - групп, интервью, советы граждан и жюри граждан, запрос письменных мнений граждан.

Внешний мониторинг: «карточки оценки» (Индия).

Обследование биг – мак (независимые общественные комиссии проводят сравнительный анализ цен выплаченных различными государственными ведомствами за аналогичные товары, купленные у одного поставщика). (Аргентина).

Обследование «до» и «после» (Италия).

Мониторинг главных проектов (анализируются крупномасштабные государственные проекты с точки зрения предполагаемых затрат).

Итоги: Достигнута гибкость государственных структур и более большая четкость их к меняющимся общественно-политическим условиям, достигнута готовность государственных структур к более или менее широко используемым моделям управления частного сектора, существенное укрепление подотчетности как на уровне государственного аппарата в целом, так и в отдельных государственных ведомствах. Но к отрицательным последствиям реформ можно отнести уменьшение престижности государственной службы (в англо-саксонских странах), потребители государственных услуг, возможность свободно делать свой выбор не увеличилось.

**Местное самоуправление в зарубежных странах**.

В большинстве демократических стран территориальные коллективы имеют право на создание своих представительных органов власти. Далеко не все административные единицы считаются территориальными коллективами, имеющими такое право. Наиболее традиционным являются двухуровневая система административно-территориального деления (графства и муниципалитеты – США, акты и общины – Дания, префектуры и муниципалитеты – Япония). Низший уровень общины формировался естественно по поселенческому принципу, поэтому всегда имеет право на самоуправление, а вышестоящий уровень формировался властью, поэтому наделение их самоуправлением остается прерогативой государства. Второй уровень административного деления создавался для выполнения полицейских функций и в целом для государственного контроля территорий. В последнее десятилетие 20 века старое административно-территориальное деление перестало соответствовать задачам органов власти и распределению населения (многие коллективы малы для эффективной организации управления). Почти во всех западных странах делались попытки реформ административно-территориального устройства, но далеко не все они увенчались успехом. В тех странах, где история общинного самоуправления насчитывает ни одно столетие и где им традиционно принадлежат широкие полномочия, изменить административно-территориальное деление не удалось. Но в Германии, Нидерландах, Дании проведенные реформы привели к значительному сокращению административно-территориальных единиц. Далее появляются новые административно-территориальные единицы в основном в городах. В ряде стран крупные города стали самостоятельными территориальными единицами с едиными органами управления (ФРГ, Греция, Великобритания, Новая Зеландия). Третий уровень – формирование регионов. Необходимость в этом была вызвана с одной стороны тем, что второй уровень территориальной организации добился самоуправления и для контроля за деятельностью нужно было создавать третий уровень, а во вторых с тем, что с образованием Евросоюза существование регионов стало необходимым для участия в общеевропейских программах.

Территориальная основа МСУ развивается не только вверх, но и вниз. Во многих странах формируются органы МСУ на микроуровне внутри муниципального образования (приходы в Великобритании).

Модели МСУ.

В современном мире существует несколько моделей МСУ образовавшихся под влиянием 2 основных систем: англо-саксонской и романо-германской.

Англосаксонская Романо-германская

Английская Американская Французская Германская

(США, Канада) Скандинавская

Признаки англо-саксонской системы:

- позитивный характер регулирования полномочий МСУ (только то, что разрешено законом);

- отсутствует прямой государственный контроль на местах и на деле МСУ выполняет те функции, которые способно выполнить, отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим (значительные автономии МСУ);

- существует большое разнообразие как в структуре органов МСУ, так и в объеме полномочий;

- в разработке и принятии решений часто большую роль играют советы и создаваемые ими комитеты и комиссии;

- в англо-саксонском праве в теории не делаются различия между государственным управлением и МСУ и органы МСУ рассматриваются как составная часть государства, отсутствуют прочные правовые гарантии существования МСУ.

Признаки романо-германской системы:

- признается деление на государственную власть и власть местных территориальных коллективов;

- негативный принцип регулирования компетенции;

- на местах существует прямое государственное управление и контроль за деятельностью органов МСУ;

- унификация структур и полномочий МСУ.