

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования «Витебский государственный
университет имени П.М. Машерова»
Кафедра философии

ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Методические рекомендации

*Витебск
ВГУ имени П.М. Машерова
2012*

УДК 321.01(075.8)
ББК 66.033.1я73
И71

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 1 от 13.09.2012 г.

Авторы-составители: доцент кафедры философии ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат политических наук **О.В. Вожгурова**; старший преподаватель кафедры философии ВГУ имени П.М. Машерова **Е.Г. Трусова**

Рецензенты:

заведующий кафедрой правоведения ВФ УО ФПБ «Международный университет «МИТСО»», кандидат философских наук, доцент *В.И. Каравкин*; заведующий кафедрой истории Беларуси ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат исторических наук, доцент *В.И. Дулов*

И71 **Институты государственной власти** : методические рекомендации / авт.-сост. : О.В. Вожгурова, Е.Г. Трусова. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2012. – 49 с.

Данные методические рекомендации предназначены для подготовки и проведения семинарских занятий, а также организации самостоятельной работы студентов дневной и заочной форм обучения по дисциплине «Политология».

УДК 321.01(075.8)
ББК 66.033.1я73

© ВГУ имени П.М. Машерова, 2012

ВВЕДЕНИЕ

Глубокое изучение политики важно для понимания гражданами своей роли и места в социуме, формирования у них ощущения сопричастности к делам общества, выработки активной жизненной позиции. Объяснять экономические, политические, психологические, культурные трансформации общества призвана политическая наука. По этой причине изучение курса «Политология» является важнейшим фактором воспитания полноценных граждан и неотъемлемой частью современного образовательного процесса.

Одним из разделов учебной дисциплины является «Институты государственной власти», где освещены принципы организации и деятельности основных политических структур.

Настоящее издание – ответ авторов на запросы студентов. Оно появилось в результате изучения педагогического опыта и научно-методического обеспечения политико-образовательного процесса в ВГУ имени П.М. Машерова. Анализ этого опыта, искреннее желание удовлетворить потребности студентов побудили авторов к подготовке издания, которое дополняет курс лекций «Политология», изданный ВГУ имени П.М. Машерова в 2009 г.

Данные методические рекомендации имеют целью повышение качества и эффективности познавательной деятельности обучающихся. Задачи – организация самостоятельной работы студентов по изучению деятельности институтов власти; расширение политического кругозора; формирование умения пользоваться сравнительно-сопоставительным методом исследования политических явлений.

Усвоение темы – средство включения студента в сложную систему политических отношений. Предполагается, что на основе доступных источников студенты предпримут самостоятельный анализ организации и деятельности институтов власти в государствах с разными формами правления, политическим режимом, устройством посредством сравнения отечественной и зарубежной практик. Это позволит им определять свои интересы и отношение к основным тенденциям и закономерностям социально-политического развития в странах мира, формировать собственную точку зрения на состояние отечественного и мирового политических процессов.

Настоящие методические рекомендации подготовлены в соответствии с государственными стандартами и типовой учебной программой по политологии для студентов всех специальностей. Содержат введение, шесть глав основного содержания, контрольные вопросы и задания, список основной и дополнительной литературы.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Государство осуществляет свою деятельность через систему специальных органов, наделенных властными полномочиями. Каждый в своей области, эти органы выражают организаторскую роль государства в обществе, и никакой из них не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Для того чтобы добиться единства органов власти, государство создает строгий порядок их организации и функционирования, наделяет определенными полномочиями. Каждый орган государственной власти, таким образом, отличается от любого другого, но все вместе по сумме своих полномочий олицетворяют единую государственную власть.

Понятие *органа государственной власти* складывается из совокупности **трех основных признаков**:

1. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным Конституцией, законами или другими правовыми актами порядком, что исключает возможность произвольного нагромождения органов власти.

2. Орган государственной власти наделен властными полномочиями, т.е. его решения носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Органы власти издают правовые акты, которые устанавливают порядок использования гражданами тех или иных своих прав, регулируют отношения между гражданином и государством. Полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой очерчиваются предельно четко для того, чтобы орган государственной власти не превышал власти и не вторгся в сферу деятельности других органов государственной власти.

3. Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методами, установленными правовыми актами. Ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер.

Из названных признаков видно, что не каждое государственное учреждение или организация является органом государственной власти. Не является таковым, например, государственное предприятие, государственное учебное заведение, однако эти учреждения являются звеном каких-либо министерств, выступающих органами государственной (исполнительной) власти. Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями. Орган власти может быть и в лице одного человека (например, президент

страны, генеральный прокурор, уполномоченный по правам человека). Эти должностные лица действуют в силу конституций или законов и несут ответственность перед теми, кто их избрал или назначил.

Народовластие как принцип организации и деятельности современного государства

Народовластие – принцип организации и деятельности современного государства, в соответствии с которым народ страны признается носителем суверенитета и единственным источником власти.

В соответствии с этим принципом народ наделяется правом формировать верховные государственные органы, контролировать их деятельность, самостоятельно принимать ответственные государственные решения, т.е. полномочия отдельных органов государства считаются производными от власти народа и осуществляются по его поручению. В современном обществе легитимной признается только такая государственная власть, которая действует по воле народа и реализовывает его интересы. Народ обладает неотъемлемым правом изменять органы государства, действующие вопреки его воле.

Формами народовластия являются непосредственная и представительная демократия. Путем непосредственной демократии население страны или ее части принимает окончательное решение по тем или иным государственным вопросам. Эти решения не требуют утверждения каким-либо государственным органом и не могут быть им отменены. Основными каналами непосредственной демократии являются референдум (всенародное голосование по отдельным политическим вопросам или проектам законов), решения собраний граждан и др. Путем представительной демократии население страны, его различные социальные слои и группы реализуют свои интересы через представителей (депутатов, должностных лиц) в государственных органах. Они избираются на основе всеобщего, равного и, как правило, прямого голосования. Население не только избирает представителей, но и контролирует их деятельность через общественные объединения, средства массовой информации, различные формы отчетности перед народом.

Разделение властей как принцип организации государственных органов

Разделение властей – важнейший элемент механизма функционирования политической власти, исключающий возможность соединения законодательной, исполнительной и судебной власти в руках одного органа.

Идея разделения властей в ее классическом виде связана с именем французского философа и правоведа Ш. Монтескье (1659–1753),

который предложил разделить единую власть на законодательную, исполнительную и судебную, предоставить им равные полномочия и независимость друг от друга, не выделяя высшего звена. В каждом государстве, писал он, «есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой части государь или учреждение создают законы, временные или постоянные, и исправляют или отменяют существующие. В силу второй они объявляют войну или заключают мир, посылают и принимают послов, обеспечивают безопасность, предотвращают нашествия. В силу третьей власти они карают преступления и разрешают столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства».

Неразрывно связывая идею политической свободы с идеей гражданской свободы и выступая за строгое соблюдение законов, регулирующих отношения между гражданами и государством, Ш. Монтескье усматривал в четком разделении и взаимном сдерживании властей не только реальную гарантию прав и свобод граждан, но и их защиту от государственного произвола и беззакония. Отсутствие такого разделения властей, равно как и отсутствие механизма их взаимного сдерживания друг друга, с неизбежностью ведет, по мнению мыслителя, к сосредоточению власти в руках одного лица, государственного органа или небольшой группы людей, а также к злоупотреблению государственной властью и произволу.

Идеологически теория разделения властей была направлена против королевского абсолютизма и служила обоснованию сложившегося в условиях предреволюционной Франции компромисса буржуазии и дворянства. Государственной формой такого компромисса усматривалась конституционная монархия.

Рассмотренная Ш. Монтескье триада в виде законодательной, исполнительной и судебной властей со временем стала классической формулой теории конституционализма. Первые Конституции – США 1787 г., Франции 1789 г. – закрепили разделение властей, видя в нем важный элемент равновесия трех основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства – охраны свободы и прав человека. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. (она является частью нынешней французской Конституции) провозглашает (16 пункт): «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции». На протяжении XIX–XX вв. разделение властей завоевывало все более широкие позиции, превратившись со временем в общепризнанный принцип цивилизации и демократии. Сегодня в подавляющем большинстве стран мира конституционно закреплено

разделение властей, в том числе и в Республике Беларусь (Конституция Республики Беларусь, ст. 6).

Для чего необходимо разделить законодательную, исполнительную и судебную ветви власти?

Во-первых, для более четкого определения функций, компетенции и ответственности различных органов государства; **во-вторых**, для эффективной борьбы со злоупотреблениями властью, ибо реализация принципа разделения властей всегда сопряжена со свободой средств массовой информации и открыто действующей оппозицией; **в-третьих**, для возможности органов каждой из ветвей власти контролировать друг друга, создавать систему сдержек и противовесов, помогающую достигать единства действий в процессе преодоления возникающих противоречий.

Система сдержек и противовесов реализуется, в частности путем:

- закрепления за главой государства возможности распускать в определенных случаях парламент и налагать «вето» на его законы;
- закрепления за парламентом права на выражение недоверия правительству и требование его отставки, а также права путем «импичмента» добиться отстранения от должности главы государства;
- закрепления за судебной властью права объявить недействительным акт любого государственного органа, если он противоречит Конституции или международно-правовым актам, ратифицированным страной.

Следует отметить, что разделение властей и разграничение полномочий имеют свои особенности, отражающие исторические традиции народа, форму правления (республика президентская, республика парламентская, конституционная монархия). При этом общим является правило, согласно которому «ветви» власти, с одной стороны, не должны быть разобщены, а с другой – «стянуты в один узел под единым началом».

Структура современного государства

В современном государстве в соответствии с принципом разделения властей выделяются:

– **законодательные органы**, представленные всенародно избранными парламентами, которые осуществляют функции по изданию законов, внесению поправок в Конституцию, рассмотрению и утверждению государственного бюджета; контролируют деятельность исполнительной власти (часто через одобрение и ратификацию заключенных правительством международных договоров и соглашений);

– **исполнительные органы**, представленные правительством и его институтами (президентом – в президентских республиках), которые обеспечивают реализацию принятых законодательной властью законов, разрабатывают государственный бюджет, обеспечивают его исполнение, осуществляют проведение единой внутренней и внешней политики;

– **судебные органы**, представленные конституционными судами, судами общей и специальной юрисдикции, которые выступают основным гарантом соблюдения законности в деятельности законодательной и исполнительной властей, являются арбитром в случае возникновения противоречий между ними.

Роль **главы государства** выполняют монарх или президент, которые обеспечивают единство, устойчивость государственной власти, олицетворяют государство в его внутренней и внешней политике. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти работают самостоятельно, но в тесном взаимодействии друг с другом. Они не вправе выходить за пределы полномочий, установленных Конституцией и специальными законами, касающимися функций правительства, президента, парламента и судов.

В унитарном государстве выделяются **центральные и местные органы** государственной власти. Центральные органы имеют более высокий уровень компетенции, решают наиболее значимые для страны вопросы, предоставляя местным органам власти известную самостоятельность в решении региональных дел. В федеративном государстве формируется два уровня законодательных, исполнительных и судебных органов: **федеральный и субъектов федерации**. Между этими уровнями разделяются предметы ведения, и каждый из них самостоятельно решает вопросы, относящиеся к его компетенции.

В современном государстве от государственного аппарата обычно отделяют систему **органов местного самоуправления**. Органы местного самоуправления образуются в местах непосредственного проживания населения и самостоятельны в решении дел местного значения. Однако основные признаки органа власти: определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности – применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление – это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов, наделенных определенной компетенцией, правом принимать обязательные решения, прибегать к принуждению и т.д. Органы местного самоуправления реализуют общегосударственные задачи в прямом взаимодействии с органами государственного аппарата.

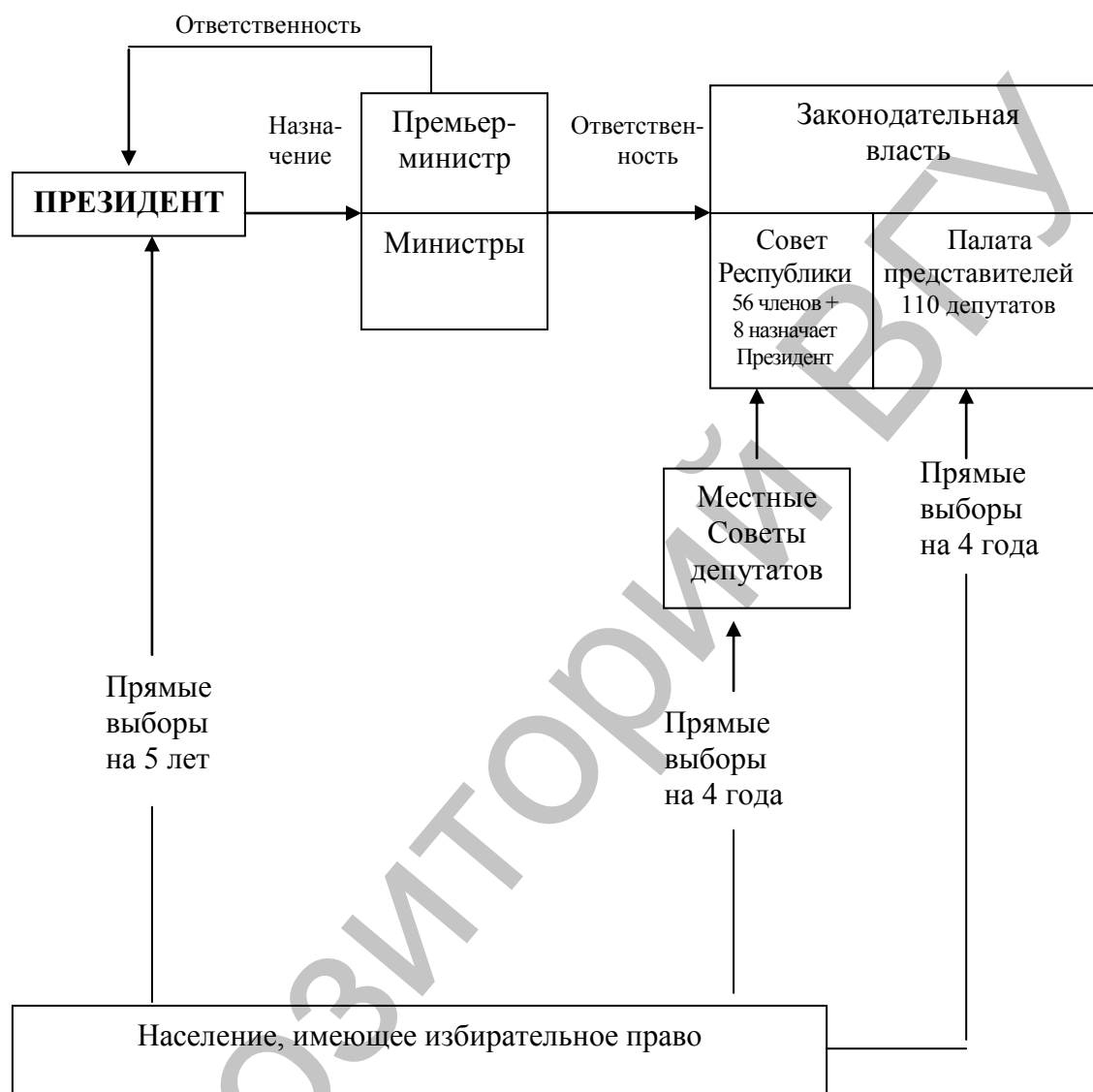
В систему **органов государственной власти нашей страны** входят:

- глава государства – Президент Республики Беларусь;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти (исполнительно-распорядительные);
- органы судебной власти;
- контрольно-надзорные органы (схемы 1–2).



Эти институты олицетворяют единую государственную власть. В законах страны закреплён их статус. Определены их функции и полномочия в управлении обществом.

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ



Контрольные вопросы и задания

1. Ш. Монтескье считал, что злоупотребления властью вытекают из природы человека: «Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». Согласны ли вы с этим утверждением? О каком пределе злоупотреблений говорит французский мыслитель?
2. На каких принципах могут быть организованы институты государственной власти?
3. В чем смысл системы сдержек и противовесов? Как сегодня они действуют?

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Важное место в системе органов государственной власти отводится главе государства. При определении понятия «глава государства» исследователи заявляют о невозможности дефиниции безотносительно конкретного государства, конкретной национальной системы. Но при этом существуют определенные черты, свойственные всем главам государства, а именно:

- высшее место в иерархии государственных должностей;
- верховное представительство как во внутривнутриполитической жизни, так и на международной арене;
- полномочия прежде всего исполнительной власти, осуществляемой им единолично либо совместно с правительством.

Глава государства – это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо, осуществляющее верховное представительство государства в международных отношениях и внутривнутриполитической жизни страны. Он является символом государственности, единства нации.

В целом в странах современного мира реальная власть главы государства обычно зависит не столько от объема принадлежащих ему конституционных полномочий, сколько от формы правления, характера политического режима, соотношения сил в стране в тот или иной период времени. Поскольку зачастую глава государства – политизированная «должность», то имеют значение личные качества лица, занимающего данный пост, его умение апеллировать к массам, способность надлежащим образом выстроить отношения с другими государственными институтами, эффективно использовать соответствующие политические технологии.

Компетенция главы государства

В различных сферах государственной деятельности главы государств наделяются общими полномочиями, которые можно разбить на несколько групп. Во-первых, это **представительские полномочия**. Глава государства осуществляет функции верховного представительства государства вовне и внутри страны (подписывает международные договоры, имеет право непосредственного обращения к главам иностранных государств и правительств, назначает дипломатических представителей, осуществляет аккредитацию представителей в зарубежных государствах, выступает с официальными обращениями к парламенту и посланиями к нации). В сфере международных отношений глава государства выступает от имени государства в силу своего положения и не нуждается в каком-либо специальном уполномочии. К его компетенции в ряде стран отнесено объявление войны и подписание мирных договоров.

Во-вторых, полномочия, связанные с *управлением делами государства*:

- *в законодательной сфере* – право созыва сессий парламента, право его досрочного роспуска, созыв чрезвычайных сессий, законодательная инициатива, право вето на законопроекты, вотированные парламентом, опубликование законов, право обращаться в органы конституционного контроля о конституционности того или иного акта;
- *в сфере исполнительной власти* – назначение главы правительства и принятие его отставки, участие в формировании правительства, решение стратегических вопросов военного управления в качестве главнокомандующего вооруженными силами, введение особых режимов управления, издание собственных нормативных актов;
- *в судебной сфере* – назначение на судебные и высшие судебные должности, содействие в осуществлении решений судов и др.

В-третьих, *полномочия по конкретизации правового статуса личности*: решение вопросов гражданства, предоставления политического убежища, осуществление права помилования и смягчения наказания, осуществление наградений, присвоение почетных, специальных и высших воинских званий.

В-четвертых, *чрезвычайные полномочия*: глава государства объявляет чрезвычайное положение (осадное положение, военное положение, состояние повышенной опасности), в связи с чем вправе принимать акты, имеющие силу закона. В этот период приостанавливается действие ряда конституционных норм, закрепляющих некоторые гражданские, политические, экономические, социальные, культурные права и свободы, ограничиваются полномочия представительных органов: парламент лишается права выражения недоверия правительству.

Разновидности института главы государства

В теории государства в зависимости от критерия множественности субъекта главы государства выделяются две его формы: *единоличная* и *коллегиальная*.

Наиболее распространенной является *единоличная форма* главы государства, выражением которой является либо наследственный монарх, либо выборный президент. Рассмотрим подробнее понятие указанных институтов и порядок их формирования.

Монарх – глава государства

Особенности статуса монарха заключаются в *единоличном, наследственном и пожизненном* характере принадлежащей ему власти.

Реальный объем прерогатив монарха зависит от формы государственного правления. **Абсолютная монархия** предоставляет главе государства всю полноту высшей законодательной, исполнительной и судебной власти. Исторически такая государственная форма была характерна для доиндустриальных обществ. В современном мире абсолютные монархии встречаются крайне редко и представляют собой политико-правовой анахронизм, сохраняющийся благодаря определенным историческим, национальным, конфессиональным и иным особенностям развития соответствующих стран. Уже сегодня они модернизируются, отдельные из них, как Непал в 1990 г., превращаются из абсолютных монархий в конституционные. К числу современных абсолютных монархий можно отнести ряд арабских стран Персидского залива – Саудовскую Аравию, Оман, Кувейт, ОАЭ, Бахрейн, Катар, а также султанат Бруней в другой части Азии. Классический образец монархической формы правления – абсолютная монархия в Омане, где нет Конституции и парламента, вся общественная и государственная жизнь опирается на Коран, а король является одновременно и высшим духовным лицом.

Дуалистическая монархия является собой ограниченную конституцией форму монархии. Здесь происходит формально-юридическое разделение власти монарха и парламента. Монарху принадлежит исполнительная власть, которой осуществляет ее как непосредственно, так и через назначаемое им правительство. Правительство в этом случае ответственно как перед монархом, так и перед парламентом. В настоящее время дуалистическая монархия существует в Марокко, Иордании, Таиланде, Малайзии. Это своего рода переходная форма между абсолютной и парламентарной монархией, при том, что монарх фактически обладает обширными властными полномочиями. К примеру, в Иордании, Король является верховным главнокомандующим сухопутными, военно-морскими и военно-воздушными силами; он ратифицирует законы и вводит их в действие. Конституция 1952 г. наделяет Короля правом объявления войны и заключения мира, ратификации договоров и соглашений, роспуска парламента; введения, присвоения и лишения гражданских и военных рангов, званий и почетных титулов; помилования или отмены приговора суда; подтверждения вынесенного судом смертного приговора. Исполнительная власть осуществляется Королем и правительством (Советом Министров) во главе с Премьер-министром. Король назначает Премьер-министра, освобождает его от должности или принимает его отставку; назначает (по рекомендации Премьер-министра) министров, освобождает их от должности или принимает их отставку.

Парламентарная монархия является наиболее распространенной в настоящее время. Реальные властные полномочия главы государства в значительной степени ограничены. В качестве примера можно назвать такие страны, как Бельгия, Великобритания, Гренада, Дания, Испания,

Камбоджа, Канада, Лесото, Нидерланды, Норвегия, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Швеция, Япония и др.

Конкретные полномочия монарха ограничены законодательством. Большинство конституционных полномочий главы государства в парламентарных монархиях осуществляется другими государственными органами, и, прежде всего, правительством, возглавляемым премьер-министром. Из европейских демократий с монархической формой правления определенными самостоятельными полномочиями в сфере исполнительной власти располагает князь Лихтенштейна, что было им неоднократно продемонстрировано. Так, монарх по собственной инициативе в 1993 году распустил парламент в ответ на выражение парламентом недоверия главе правительства.

В недавнем прошлом монарху Великобритании принадлежало исключительное право абсолютного вето, которое парламент не мог преодолеть. Конституционным обычаем Великобритании стало неприменение права вето королем, который уже три столетия его не использует. В послевоенных конституциях Японии и Испании такое право не предусматривается совсем. Император Японии не является властвующей силой, он не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти, и по Конституции он лишь «символ государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит суверенная власть» (ст. 1). Императорский трон является династическим и наследуется в соответствии с Законом об императорской фамилии, принятым Парламентом. В соответствии с этим законом для наблюдения за порядком наследования престола создан специальный орган – Совет императорского двора.

Таким образом, в современном мире полномочия и функции монархов исключительно определяются конкретной формой монархии. Отличия абсолютной, дуалистической и парламентской форм не позволяют в общем виде выделить полномочия главы государства – монарха. Более того, проблематично это сделать внутри одного типа (например, европейские парламентские монархии), поскольку своеобразие национально-государственных традиций различных стран не позволяет объединить все европейские монархии в единый тип государственного устройства.

Президент – глава государства

В юридической литературе выделяются следующие основные черты президента как главы государства: ***во-первых***, президент является выборным главой государства, который может возглавлять исполнительную власть или быть арбитром в системе разделения властей; ***во-вторых***, в организационном аспекте президент никому не подчинен и обладает высокой степенью независимости от каких-либо других государственных органов, что не снимает с него обязанности действовать на основании и во исполнение законов; ***в-третьих***, пост президента имеет ярко выраженный политический характер: ему принадлежит важная роль в формировании

политики государства, верховного политического руководства государственных делами.

Существуют различные способы избрания президента: голосование в парламенте (Чехия, Словакия, Венгрия, Турция, Албания); голосование выборщиков (Аргентина, США); избрание специальной избирательной коллегией (Германия, Италия, Индия); избрание непосредственно избирателями (Беларусь, Россия, Украина).

Если статус монарха как главы государства зависит от разновидности монархической формы правления, то статус и полномочия президента определяются разновидностью республиканской формы правления.

Статус президента в *парламентарных республиках* (Германия, Греция, Индия, Чехия, Турция, Австрия) в значительной мере напоминает статус монарха в парламентарной монархии. Президент не является главой правительства, а премьер-министр назначается лидером партии парламентского большинства либо лидером партийной коалиции. Полномочия главы государства в большинстве своем осуществляются с согласия и по инициативе правительства. Как и в парламентской монархии, здесь существует институт контрасигнатуры. Суть последнего заключается в том, что большинство актов главы государства вступают в силу только после того, как они подписаны главой правительства либо теми членами правительства, в сфере деятельности которых издаются данные акты. Смысл применения контрасигнатуры заключается в том, что ответственность за последующую реализацию названных актов несет не глава государства, а глава правительства либо соответствующий министр. Но президент здесь – совсем не исключительно номинальный глава государства. Существуют примеры, когда президент в парламентарных республиках в определенных ситуациях может противопоставить себя правительству в интересах нации. Так, в мае 2004 года президент Турции А. Неджет Сезер наложил вето на принятый парламентом по инициативе происламского правительства закон, облегчающий выпускникам религиозных учебных заведений поступление в университеты и тем самым усиливающий влияние исламистов на образование.

Значительную роль глава государства – президент – играет в механизме исполнительной власти *президентских республик* (США, Аргентина, Колумбия, Мексика, Египет).

Президентская республика характеризуется такими признаками, как соединение в руках президента полномочий главы государства и правительства, отсутствие института парламентской ответственности правительства, внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства, ответственность правительства перед президентом, сосредоточение в руках президента огромной политической, военной и социально-экономической власти; отсутствие у парламента права на объявление вотума недоверия правительству.

США представляют классическую модель президентской республики. И здесь, в условиях жесткого разделения властей эффективность осуществления ряда конституционных полномочий американского президента во многом зависит от способности главы государства добиться поддержки своим мероприятиям со стороны Конгресса. Единство исполнительной власти в президентской республике является эффективным способом стремительно реагировать на различные кризисные ситуации, особенно краткосрочные. Но в американской модели есть свои недостатки, важным из которых является то, что законодательная и исполнительная власть часто не могут найти компромисс, поскольку отсутствует действенный механизм разрешения противоречий между данными ветвями власти.

В республике смешанного типа элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской (Беларусь, Казахстан, Литва, Польша, Россия, Украина, Франция). Глава государства здесь юридически наделен широкими полномочиями, вплоть до чрезвычайных, в то время как полномочия парламента ограничены. Глава государства не является единоличным носителем исполнительной власти, а делит эти полномочия с премьер-министром, который является главой правительства. Создается система власти, которая замкнута на главе государства и во многом зависит от его личных качеств. Формирование в Пятой Республике (Франция) именно смешанной республики обосновано необходимостью соединить силу и эффективность государственной власти с демократическими институтами, что и было реализовано через ряд факторов: сильный и независимый глава государства, назначающий с согласия парламента правительство; двуглавость исполнительной власти, разделенной между президентом и премьер-министром; рационализация парламента строя. Такая модель возникла в обстановке острого внутреннего кризиса и была во многом приспособлена к определенной политической личности – генералу де Голлю, поэтому долгое время она являлась исключительно французским достоянием. Однако в последние годы французский опыт получил достаточно широкое распространение в бывших социалистических странах, многие из которых решают те же задачи, что и Франция в 1958 году.

Коллегиальная форма главы государства существовала в виде президиумов высших представительных органов в бывших социалистических странах в послевоенный период (Албания, Болгария, Венгрия, Польша). В тех странах, где существовал институт президента (Чехословакия), функции главы государства делились между президентом и президиумом. Президиумы, как правило, избирались высшим представительным органом на срок своих полномочий. Исключением являлась Югославия, где президиум избирался не парламентом, а в республиках и автономных краях, что в своеобразной форме отражало федеративную природу этого государства.

В Китае полномочия главы государства осуществляются совместно Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей и Председателем КНР, избираемым данным собранием. Постоянный комитет принимает решения по ряду вопросов, традиционно относящихся к полномочиям главы государства (ратификация и денонсация международных договоров, назначение и отзыв полномочных представителей КНР в зарубежных государствах, награждение орденами и присвоение почетных званий), которые оформляются актами Председателя КНР. На практике же все наиболее важные решения принимаются центральными органами Коммунистической партии Китая.

В Швейцарии существует Федеральный совет – коллегиальный орган, в состав которого входит семь равноправных членов, один из которых в декабре каждого года избирается на пост президента (председателя Федерального совета). Последний осуществляет сугубо представительские функции и не имеет никаких особых прерогатив. Поскольку в Швейцарии никто не может быть избран президентом или вице-президентом два раза подряд, при стабильном составе Федерального совета на эти посты обычно поочередно избираются все его члены.

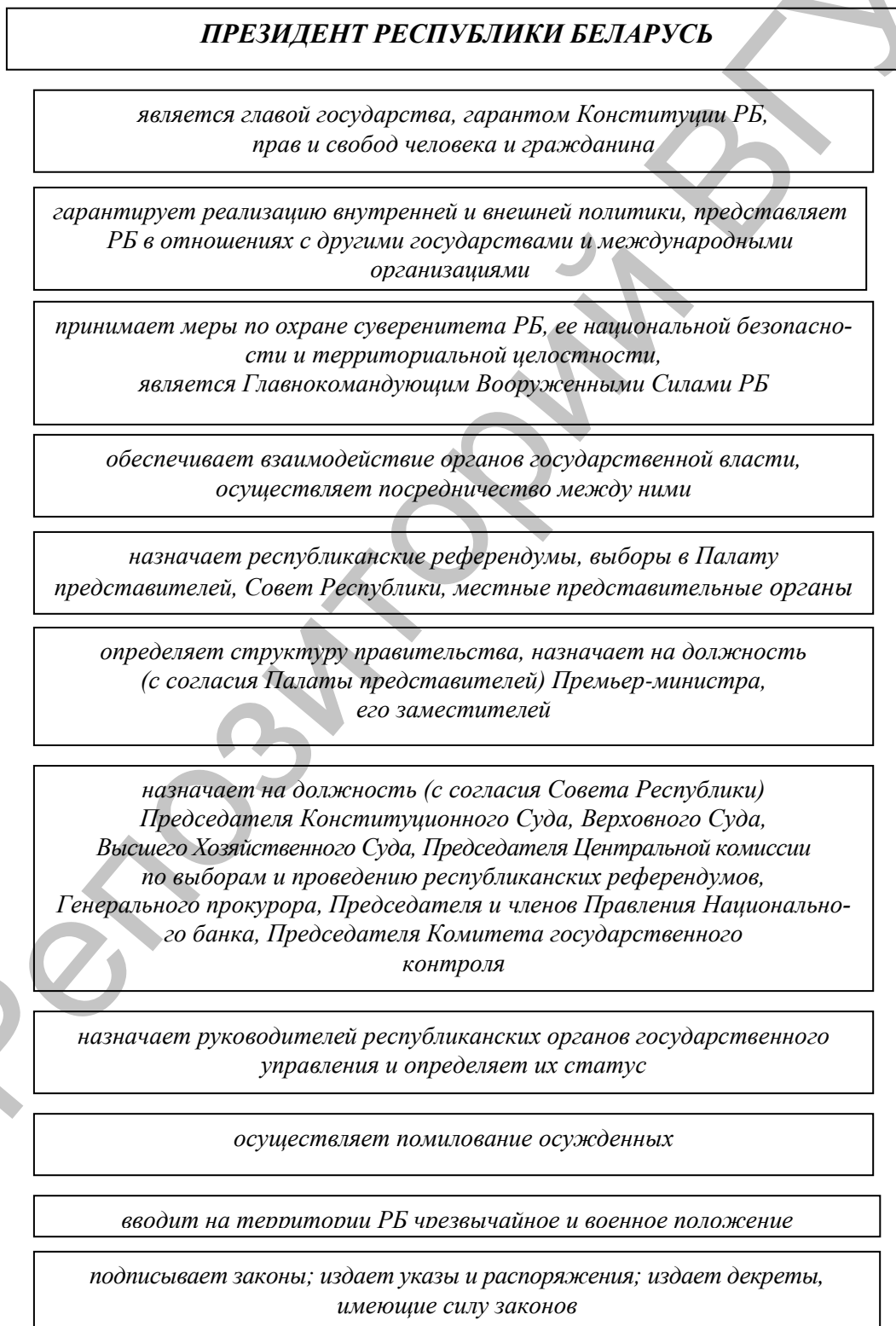
В Иране, где функционирует исламская теократическая республика, полномочия главы государства разделены между избираемым населением президентом и Руководителем государства, пост которого занимает духовный лидер мусульманской общины страны (так называемая «двуглавая президентура»).

Итак, место и роль главы государства в государственном механизме страны определяется формой правления, политическим режимом и государственным устройством. Глава государства занимает формально юридическое приоритетное положение, хотя фактически оно может быть не столь значимо. В этом случае он выступает лишь в качестве официального символа, не имеющего реальных властных полномочий. В странах, реализующих в той или иной мере принцип разделения властей, глава государства может как возглавлять исполнительную власть (президентская республика, абсолютная и дуалистическая монархия), так и быть частью национального представительного органа государственной власти, а также не относиться ни к одной ветви власти, выполняя координирующую функцию (смешанная республика). Монарх, президент обладают реальными или фиктивными полномочиями в установленном законами объеме, при этом в любом случае глава государства является главным представителем страны и своего народа в глазах мировой общественности.

Современное положение Президента Республики Беларусь характеризуют не столько представительские функции, сколько политическое руководство институтами власти, обширная сфера деятельности, широкие полномочия в определении основных направлений государственной политики. В этих условиях Президент выполняет роль направляющего и

координирующего центра в системе государственной власти. Нет единого мнения, к какому типу республики относится Республика Беларусь. Большинство исследователей склонны считать ее полупрезидентской республикой, обладающей собственной спецификой. Для государственного управления в Беларуси президентское начало имеет определяющий характер (схема 3).

Схема 3



Контрольные вопросы и задания

1. В чем сущность монархии как формы правления? Каковы отличительные признаки и ее недостатки?
2. На ваш взгляд, с чем связан выбор одними народами монархии, а другими – республики?
3. В чем заключается достоинство республики как формы правления?
4. Восполните пробелы в суждении: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе...».

СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Законодательная власть является ветвью государственной власти, деятельность которой *связана с принятием законов и других правовых актов*. Она обеспечивает формирование правового фундамента, который нормативно регулирует общественные отношения и процессы.

В современных демократических государствах в законотворческом процессе участвуют глава государства, парламент, правительство и другие субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, но основным *субъектом законодательной власти является парламент*, который наделяется определенными полномочиями, предопределяемыми формой государственного устройства и правления.

Родиной современного парламента считается Англия (XIII в.). Реальное значение как законодательное собрание парламент приобрел после буржуазных революций XVII–XVIII вв. В России первым учреждением парламентского типа явилась Государственная дума (1905г.). Парламент под разными названиями существует почти во всех странах мира, например, Законодательное собрание – в Великобритании, конгресс – в США, кнессет – в Израиле, риксдаг – в Швеции, Национальное собрание – в Беларуси.

Парламент – это высший представительный и законодательный орган государства. Его легитимность обеспечивается общенародным избранием. Именно от работы парламента, его эффективности и целенаправленной деятельности во многом зависит, какие в стране будут приниматься политические решения и законодательные акты, торжествовать идеи, ценности, идеалы, взгляды, принципы, нормы, убеждения, модели поведения.

Парламент выступает одним из главных центров выработки государственной политики, которая находит свое отражение в принимаемых им законах.

Общие функции, которые выполняют современные парламента:

- принятие законов государства – законодательная функция;
- выражение общественных интересов – представительная функция;

– контрольная функция, означающая контроль над исполнением законов органами государственной власти.

Объем компетенций парламента определяется совокупностью его полномочий и функций. Место, роль и полномочия парламента зависят от формы государственного правления. В парламентских республиках он формирует и контролирует правительство, издает законы, утверждает государственный бюджет и т.д. В президентских республиках полномочия парламента значительно меньше.

Парламент может иметь различную *структуру*. Традиционно парламента бывают либо *двухпалатными*, либо *однопалатными*. Однако практика государственного строительства в отдельных зарубежных странах свидетельствует и об отходе от этих традиций. Например, в конце 80-х – начале 90-х годов XX столетия парламент в ЮАР фактически был трехпалатным. Палаты в нем формировались по расовому принципу – палата собрания из белых, палата представителей из «цветных» и палата делегатов из аборигенов. При этом подлинным органом государственной власти была палата белого населения страны. В 1970-х годах в союзной скупщине (парламенте) Югославии на основе Конституции Югославии число палат доходило до шести. В настоящее время в некоторых странах Африки и Океании при законодательных органах имеются палаты вождей, но они наделены правом совещательного голоса, и только по узкому кругу вопросов (обычай, культура).

Структура парламента, как правило, зависит от формы государственного устройства, численности населения и исторических традиций, сложившихся в той или иной стране. Как правило, государства с *федеративной* формой государственного устройства или численностью населения более десяти миллионов человек создают парламента по двухпалатной системе (США, Канада, ФРГ, Австралия, Австрия, Россия и др.). При этом нижняя палата парламента избирается непосредственно населением, а верхняя палата формируется путем прямых или не прямых выборов, либо формируется по наследственному признаку или путем назначения.

В *унитарных* государствах (Греция, Дания, Люксембург, Финляндия, Непал, Новая Зеландия, Турция, Израиль, Швеция и др.) чаще всего существует однопалатная система. Однопалатные парламента всегда формируются путем выборов. Существует также немало унитарных государств, имеющих двухпалатный парламент, в частности Республика Беларусь. Многие исследователи считают, что вторая (верхняя) палата – это интегрирующая часть парламента. Сторонники противоположного мнения убеждены, что вторая палата в унитарных государствах не имеет достаточных оснований для своего существования.

По характеру ведения парламентского процесса можно выделить парламента, работающие в режиме политических дискуссий ме-

жду правящим большинством и оппозицией; и парламенты, имеющие высокопрофессиональный аппарат, представленный через систему постоянно действующих специализированных комитетов и комиссий. Примером парламента первого типа является парламент Великобритании, второго – Конгресс США.

Выделяют обычно *4 стадии избирательного процесса*:

1. *Законодательная инициатива* – это право органа или лица внести проект закона в парламент для дальнейшего обсуждения и принятия. Этим правом могут обладать члены парламента, глава государства, правительство, избиратели.
2. *Обсуждение законопроекта*, эта стадия делится на подстадии – чтения, которых бывает не менее двух. Наиболее типичным является обсуждение в три чтения.
3. *Принятие законопроекта*, т.е. голосование в парламенте, обычно каждый парламентарий голосует сам, в некоторых парламентах разрешается передавать свой голос другому члену парламента.
4. *Промульгация* – это подписание законопроекта, передача его для опубликования и само опубликование.

Основными элементами внутренней организации парламента являются: руководящие органы, парламентарские комиссии (комитеты).

Руководит работой парламента председатель (в англоязычных странах – спикер), который избирается на весь срок полномочий парламента. Он, как правило, является первым среди равных и координирует деятельность парламента. В Беларуси руководят парламентом председатели палат. Они ведут заседания палат, представляют парламента в отношениях с другими органами и организациями как внутри страны, так и за ее пределами, организуют работу аппарата, контролируют расходование финансовых средств.

В руководящие органы многих парламента, кроме председателей, входят их заместители, секретари и квесторы (наблюдатели).

Парламентарские комиссии (комитеты) образуются из депутатов и подразделяются на два основных вида: временные и постоянные. *Постоянные комиссии (комитеты)* создаются на весь срок деятельности парламента. Их основная задача – оценка и разработка законопроектов, контроль над реализацией законов. *Временные комиссии (комитеты)* образуются для рассмотрения какого-либо вопроса, решения каких-либо проблем. После достижения своих целей временные парламентарские структуры прекращают свою деятельность. В некоторых парламентах состав комиссий (комитетов) пропорционален партийному составу палат. При этом во многих законодательных органах руководители комиссий, как правило, работают на профессиональной основе, а остальные депутаты – на временной. Так работали депутаты Верховного Совета Республики Беларусь XIII созыва.

Представительство в парламентах интересов различных социальных групп, наличие депутатов иных взглядов, ориентиров, подходов к решению той или иной проблемы заставляют парламентариев объединяться в различные фракции. *Фракция* (от лат. *fractio* – размалывание, раздробление) – организованная группа депутатов, принадлежащих к какой-то общественной структуре или политической партии, имеющих единые профессиональные ориентиры, придерживающихся сходных политических взглядов и проводящих в парламенте единую политическую линию. В некоторых странах фракции называют «парламентскими группами» (Франция, Германия), «парламентскими клубами». Депутатские фракции имеют право по всем обсуждаемым вопросам высказывать свою точку зрения, предлагать собственные выходы из сложившегося положения, решение имеющихся проблем, высказывать свои аргументы и доводы. Они претендуют на представительство в руководящих органах парламента. Фракции являются главным проводником различных идей, ценностей, идеалов. Фракционная деятельность позволяет более четко представить коллективные политические позиции, очертить расстановку политических сил, придать дискуссии организованный характер.

Парламентарии – это политические субъекты, являющиеся по тому или иному основанию членами парламента. В различных странах их называют по-разному, во многих государствах депутатами называют только членов низших палат. Членов верхних палат чаще называют сенаторами.

Правовой статус парламентариев большинства стран мира определяется конституциями государств и специальными законами, регламентом парламента и правовыми обычаями. Важнейшая обязанность каждого парламентария – выступать от имени своих избирателей, представлять в главном представительном и законодательном органе их интересы, встречаться с людьми, выслушивать их наказы, содействовать их реализации.

Депутаты всех парламентах имеют ряд специальных прав, которые дают им возможность более эффективно выполнять парламентские обязанности. Они имеют право вносить проекты законов, постановлений, других актов, поправки к ним, обращаться с запросами, участвовать в дебатах, ставить вопрос докладчикам, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки и т.д.

Как правило, парламентарии имеют неплохое жалование, во многих странах депутатам выделяют служебное жилье или выплачивают деньги для съема помещения для офиса и квартиры для жилья.

Каждый депутат практически всех современных парламентах имеет две важнейшие привилегии:

1) *депутатский иммунитет или парламентскую неприкосновенность* – запрещение ареста или привлечение к судебной ответственности. Де-

путат пользуется неприкосновенностью только во время действия депутатского мандата. Он может быть лишен неприкосновенности только парламентом, членом которого является;

2) *депутатский индемнитет* – запрещение преследования депутатов за все действия, совершенные ими при исполнении депутатских обязанностей. Никто не имеет права привлечь депутата к ответственности за эти действия даже после истечения депутатских полномочий.

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь – является представительным и законодательным органом. Он состоит из двух палат – *Палаты представителей* и *Совета Республики*. Срок полномочий – 4 года. Его правовой статус, функции регламентированы Конституцией Республики Беларусь.

Палата представителей состоит из 110 депутатов, которые избираются в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. Палата представителей подготавливает и рассматривает широкий круг законопроектов, в том числе:

- об утверждении республиканского бюджета и отчеты об его исполнении;
- об установлении республиканских налогов и сборов;
- о принципах осуществления отношений собственности;
- об основах социальной защиты;
- о принципах регулирования труда и занятости;
- о браке, семье, детстве, материнстве, отцовстве, воспитании, образовании, культуре и здравоохранении, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов;
- об определении порядка решения вопросов административно-территориального устройства государства;
- о местном управлении и самоуправлении и т.д.

Для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов из числа депутатов Палаты сформировано *14 постоянных комиссий*:

1. Комиссия по бюджету, финансам и налоговой политике.
2. Комиссия по аграрным вопросам.
3. Комиссия по образованию, культуре, науке и научно-техническому прогрессу.
4. Комиссия по денежно-кредитной политике и банковской деятельности.
5. Комиссия по промышленности, топливно-энергетическому комплексу, транспорту, связи и предпринимательству.
6. Комиссия по охране здоровья, физической культуре, делам семьи и молодежи.
7. Комиссия по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов.

8. Комиссия по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации.
9. Комиссия по жилищной политике, строительству, торговле и приватизации.
10. Комиссия по международным делам и связям с СНГ.
11. Комиссия по законодательству и судебно-правовым вопросам.
12. Комиссия по национальной безопасности.
13. Комиссия по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту.
14. Комиссия по проблемам Чернобыльской катастрофы, экологии и природопользованию.

Палата представителей назначает выборы Президента, дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра, заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу и т.д.

Совет Республики состоит из 64 членов. В него избирается от каждой области и города Минска на собрании депутатов местных Советов базового уровня по 8 человек, 8 членов Совета назначает Президент страны. Членом Совета может быть гражданин республики, достигший 30 лет и проживающий на территории соответствующей области и города Минска не менее пяти лет.

В компетенцию Совета Республики входит:

- одобрение или отклонение проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции, иных законов, принятых Палатой представителей;
- согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка, другие вопросы.

В Совете Республики работает *6 постоянных комиссий*:

- по законодательству и государственному строительству;
- по экономике, бюджету и финансам;
- по образованию, науке, культуре и гуманитарным вопросам;
- по региональной политике и местному самоуправлению;
- по международным делам и национальной безопасности;
- по демографической безопасности и социальному развитию.

Правом законодательной инициативы в республике обладают Президент, депутаты обеих палат, Правительство, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек. Законопроект становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики большинством голосов от полного состава каждой палаты. В Регламенте Палаты представителей Национально-

го собрания Республики Беларусь отмечено, что депутаты для коллективного обсуждения и высказывания мнений по законопроектам и иным вопросам реализации предвыборных программ вправе объединяться в постоянные либо временные *депутатские группы*. Создание депутатской группы основывается на добровольном волеизъявлении депутатов, которая может быть создана при наличии не менее десяти депутатов Палаты представителей, желающих войти в ее состав. Они самостоятельно определяют порядок своей работы.

Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь пользуются неприкосновенностью при выражении собственных мнений и осуществлении своих полномочий. Это не относится к обвинению их в клевете и оскорблении. Они могут быть арестованы только с предварительного согласия соответствующей палаты, за исключением совершения государственной измены или иного тяжкого преступления, а также задержания на месте совершения преступления. Уголовное дело в отношении депутата Палаты представителей или члена Совета Республики рассматривается Верховным Судом страны. Одно и то же лицо не может быть одновременно членом обеих палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства.

Срок полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики – четыре года. Депутат Палаты представителей осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе. Член Совета Республики осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе либо без отрыва от производственной или служебной деятельности. Он освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы на время осуществления своих полномочий. Депутаты обеих палат, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Контрольные вопросы и задания

1. Что представляет собой парламент как институт законодательной власти?
2. Назовите общие функции современных парламентов.
3. Что такое депутатский иммунитет и индемнитет?
4. Что такое депутатская группа?
5. Назовите стадии избирательного процесса. Что такое промульгация?
6. Назовите элементы внутренней организации парламента.
7. Как организована работа в парламенте? Что такое фракция?

8. Каковы основные функции спикера?
9. Какими привилегиями обладает депутат?
10. Охарактеризуйте Парламент Республики Беларусь – его структуру, порядок формирования.
11. Какой орган обеспечивает профессиональную деятельность палат Парламента республики?
12. Какие вопросы решают Палата представителей и Совет Республики?
13. Может ли одно и то же лицо быть одновременно депутатом Палаты представителей и Совета Республики?

СТАТУС И ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

Исполнительная власть обеспечивает реализацию принятых законодательной властью законов и иных нормативно-правовых актов на всей территории страны. Это не значит, что исполнительная власть носит подчиненный законодательной власти характер. Они независимы и в то же время взаимосвязаны друг с другом. Специфика положения исполнительной власти такова, что она находится непосредственно в гуще народных интересов, поэтому обязана гибко, оперативно реагировать на потребности населения. *Правительство* – коллективный орган исполнительной власти, осуществляющий всю полноту этой власти на соответствующей территории.

С точки зрения перечня должностных лиц состав правительства разных стран различен. В его состав входит возглавляющий правительство премьер-министр (премьер Государственного совета в Китае, министр-председатель в Болгарии, государственный министр в Швеции). Под руководством премьера работают министры, государственные министры (в Японии так называется любой член кабинета министров, в Португалии – заместители премьер-министра), государственные секретари (в США министр иностранных дел, другие министры называются секретарями), парламентские секретари, которые обеспечивают связи правительства и министров с парламентскими структурами, представляют министров в парламенте. В состав правительства часто включаются министры без портфеля – лица, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса.

Особую роль в правительстве играет *премьер-министр* (председатель правительства). От него зависит подбор кандидатур в состав правительства. Нередко парламент избирает или назначает только премьер-министра, последний же назначает и смещает остальных министров (Болгария, Германия). Часто премьер-министр принимает решения от имени всего правительства. При нем создаются различные

органы, например, ведомство федерального канцлера в Германии, гражданский и военный кабинеты во Франции. Для предварительного решения вопросов или для их окончательного решения премьер-министр созывает совещания близких ему министров.

Формирование правительства. Способ образования правительства зависит от формы правления. В еще сохранившихся абсолютных монархиях, в том числе и в прикрытых конституционно-парламентской оболочкой, глава государства назначает членов правительства обычно из своих ближайших родственников (Бахрейн, Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.). Выбор министров свободен для главы государства и в дуалистических монархиях, хотя и учитывается ситуация в парламенте.

В президентских республиках глава государства формирует правительство по собственному усмотрению из представителей своей партии (Бразилия, Египет, Колумбия, Мексика), в некоторых республиках (например, США) в формировании правительства участвует верхняя палата парламента. В полупрезидентских республиках при формировании правительства учитывается партийный состав парламента, поскольку для назначения премьер-министра обычно требуется согласие нижней палаты (Украина, Беларусь). Это частично парламентский способ формирования правительства, поскольку для назначения других министров согласие парламента не требуется.

В государствах с парламентской формой правления применяется парламентский способ формирования правительства, основанный на выборах в парламент. Правительство считается созданным, если оно получает доверие парламента, но юридически создается следующим за этим указом главы государства. В данном случае глава государства сначала назначает кандидата в премьер-министры – лидера партии (блока партий), в отношении которого можно полагать, что созданное им однопартийное или коалиционное правительство может получить в парламенте при голосовании утверждение – вотум доверия. Назначенное в качестве кандидата на пост главы правительства лицо подбирает кандидатуры министров, представляет их вместе с программой деятельности парламента и просит его о доверии. После этого глава государства издает соответствующий акт. В некоторых странах (государства Северной Европы) кандидат на пост премьер-министра, которому глава государства поручает формирование правительства, называется форматором. Иногда сменяется несколько форматоров, прежде чем состав правительства представляется парламента.

При подборе министров в состав правительства соблюдаются определенные условия. Чаще всего они отражают традиции и обычаи страны. В Индии в состав правительства обязательно включаются представители крупнейших штатов (Уттар-Прадеш, Гуджарат и др.), в Кении – предста-

вители племен, насчитывающих не менее 3% населения страны. В Бельгии, согласно Конституции, в состав правительства должно быть включено равное число министров, говорящих на французском и нидерландском языках; в Швейцарии в состав правительства может быть включено не более одного министра от каждого кантона. В ряде стран установлен определенный возраст для членов правительства (в Бразилии – 25 лет, в Египте – 30), министры должны исповедовать определенную религию (ислам в некоторых арабских государствах), иметь соответствующий моральный облик (Финляндия). В некоторых странах (Великобритания, Индия, Греция) министры назначаются только из числа парламентариев, они сохраняют свой парламентский мандат и могут голосовать по вопросу о доверии правительству. Не должны быть членами парламента министры в США и Болгарии.

Виды правительств. В тех парламентарных государствах, где какая-либо партия имеет абсолютное большинство (50% плюс один голос в однопалатном парламенте или его нижней палате), создается *однопартийное* правительство. Подобная ситуация характерна для стран с двухпартийной системой (Великобритания, Австралия, Канада) и стран с одной доминирующей партией (Индия, Япония). В таких государствах лишь во время войны, чрезвычайных ситуаций в однопартийное правительство включаются представители других партий («частично разделенная ответственность»).

В президентских республиках также создается однопартийное правительство. Глава государства назначает министров из своей партии и лишь иногда вводит в состав кабинета единичных представителей других партий или беспартийных специалистов. Представители других партий должны действовать в таком правительстве в соответствии с политикой президента. В полупрезидентских республиках состав правительства в определенной мере может быть связан с составом парламента (во Франции правительство по традиции должно получить вотум доверия). В постсоциалистических полупрезидентских республиках в состав правительства могут входить представители разных партий, однако правительство часто рассматривается как беспартийное: оно не должно проводить политику какой-либо партии, общее руководство им осуществляет беспартийный или считающийся беспартийным президент.

Если в государствах с парламентской формой правления в парламенте нет большинства от какой-либо партии, на основе предварительного соглашения между лидерами нескольких партий формируется *коалиционное правительство*, поддерживаемое большинством парламентариев. При поддержке (голосовании) депутатов, принадлежащих к партиям, входящим в коалицию, коалиционное правительство получает вотум доверия, но часто оказывается непрочным из-за разногласий в коалиции

(в Италии после Второй мировой войны сменилось более 50 составов правительства, в Японии с 1993–1996 гг. – несколько составов).

Если в парламентской республике или монархии не удастся сформировать правительство на коалиционной основе, то создается *служебное (деловое, чиновничье) правительство* из специалистов. В их деятельности не должна учитываться партийная принадлежность. Такое правительство обычно имеет временный характер и существует до новых выборов в парламент, когда можно будет сформировать правительство на партийной основе. Часто оно создается именно для того, чтобы в условиях правительственного кризиса и отставки правительства организовать такие выборы (Болгария в 1997 г.). *Беспартийные правительства* существуют также в странах, где все политические партии запрещены, или политическое развитие еще не привело к созданию партий. В настоящее время беспартийные правительства действуют в Саудовской Аравии, Бутане, Бахрейне, Катаре, Кувейте, ОАЭ.

В результате военных и революционных переворотов нередко создается *временное правительство*. Оно образуется внепарламентским способом, не на основе конституционных норм. Временное правительство по составу своих членов может быть партийным и беспартийным.

Полномочия правительства. В большинстве конституций полномочия правительства определены самым общим образом. Например, французская Конституция гласит: «Правительство определяет и проводит политику нации. Оно также распоряжается администрацией и вооруженными силами» (ст. 20). В парламентских республиках и монархиях правительство осуществляет полномочия, принадлежащие по Конституции главе государства, хотя иногда определяются и некоторые особые полномочия правительства (обычно по частным вопросам). В президентских республиках полномочия правительства осуществляет глава государства, а министры, составляя кабинет, действуют по его указанию (Бразилия, США и др.). Лишь в единичных конституциях содержатся указания на вопросы, которые правительство должно решать коллегиально (например, Конституция Словакии, вступившая в силу в 1993 г.). Как правило, это наиболее важные вопросы в компетенции правительства.

На практике вопросы, входящие в компетенцию правительства, часто решают президиум (бюро), комитеты в правительстве, премьер-министр. Правительство издает подзаконные акты – нормативные и ненормативные (указы, ордонансы, декреты, распоряжения и др.). В полупрезидентских республиках, в парламентских монархиях и республиках правительства могут издавать нормативные акты либо от своего имени, либо только как акты, оформляемые по указанию правительства в виде декрет-законов президента, приказов монарха. В президентских республиках нормативные акты правительства издаются как акты главы госу-

дарства. При соблюдении определенных условий правительство может также издавать временные акты, имеющие силу закона.

Ответственность правительства и его членов зависит от того, совершены ли ими те или иные правонарушения при исполнении служебных обязанностей или в качестве частных лиц. Ответственность при исполнении служебных обязанностей может быть политической, уголовной, гражданской и дисциплинарной. *Политическая ответственность* возможна перед парламентом, главой государства и премьер-министром. Ответственность перед парламентом выражается в вынесении им вотума недоверия (резолуции порицания) правительству или отдельному министру, в отказе в доверии правительству (этот вопрос ставится по инициативе самого правительства) и, как следствие, – в увольнении правительства.

Политическая ответственность перед главой государства выражается в смещении министра (увольнении) президентом. Это возможно как в президентских, так и в полупрезидентских республиках. Политическая ответственность перед премьер-министром выражается в требовании премьера к министру подать в отставку. Эта ответственность имеет различные формы. В парламентских республиках, монархиях руководитель правительства всегда может потребовать от министра заявление об отставке. Подобное наблюдалось в Великобритании, Индии, Италии, Японии. В полупрезидентских республиках, чтобы уволить министра, премьер должен действовать через президента, хотя большинство министров подбираются премьер-министром (например, в Украине). Политическая ответственность министров перед парламентом может быть солидарной и индивидуальной. При солидарной ответственное все правительство уходит в отставку, даже если недоверие выражено одному из его членов (Франция, Испания, Куба), при индивидуальной – уходит только тот министр, которому парламентом выражено недоверие.

Формы *уголовной ответственности* министров за преступления, совершенные при исполнении служебных обязанностей, неодинаковы. В одних странах возможен импичмент, аналогичный импичменту в отношении президента, в других парламент не осуществляет импичмент, а только предъявляет обвинение (Польша, Франция). В этом случае министр подлежит судебной ответственности, но судит его особый суд (во Франции – Высокий суд правосудия). По решению парламента судить министров может Конституционный Суд (Италия), но в этом случае речь идет о последующем предании обычному уголовному суду.

Гражданская ответственность выражается в исках по отношению к правительству и министрам за причиненный физическим и юридическим лицам ущерб в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей. *Дисциплинарная ответственность* индивидуальна. Она выражается во взысканиях, налагаемых на министров президентом или премьер-министром за упущения по службе.

В Беларуси коллегиальным органом управления является Совет Министров (схема 4), который формируется Президентом. Премьер-министр назначается Президентом и одобряется Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь. Совет Министров осуществляет в соответствии с Конституцией исполнительную власть и руководство всей системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом. Количество членов Правительства определяется Президентом. Всего в стране действует 25 министерств (Министерство архитектуры и строительства, Министерство внутренних дел, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство здравоохранения, Министерство иностранных дел и др.) и 59 ведомств (Государственный таможенный комитет, Комитет государственной безопасности, Высшая аттестационная комиссия, Департамент по гражданству и миграции МВД, Исполнительный комитет СНГ, Управление по делам молодежи Министерства образования).

Схема 4

ПРАВИТЕЛЬСТВО – СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

осуществляет исполнительную власть, руководит деятельностью республиканских органов государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами

разрабатывает и представляет в Парламент проект бюджета и обеспечивает его исполнение

разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики РБ

обеспечивает проведение в РБ единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, организует управление государственной собственностью

обеспечивает проведение единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии

принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите национальной безопасности и обороноспособности страны

обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента

Контрольные вопросы и задания

1. Чем различается положение исполнительных органов власти в парламентской и президентской республиках (табл.) ?
2. Каковы принципы взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в президентских, парламентских и полупрезидентских республиках?
3. Объясните сущность понятий «вотум доверия» и «вотум недоверия» правительству.
4. Восполните пробелы в суждениях: «Правительство в Республике Беларусь состоит из...», «Правительство в своей деятельности подотчетно... и ответственно...».

Таблица

ВИДЫ РЕСПУБЛИК И ИХ ПРИЗНАКИ

<i>Линии сравнения</i>	<i>Президентская</i>	<i>Полупрезидентская (смешанная)</i>	<i>Парламентская</i>
1. Порядок избрания президента	Избирается всенародным голосованием (внепарламентский путь)	Избирается президентом из победивших на парламентских выборах партий, должно получить вотум доверия парламента	Избирается на заседании парламента
2. Порядок избрания правительства	Президент формирует правительство при определенном парламентском контроле	Правительство формируется президентом из победивших на парламентских выборах партий, должно получить вотум доверия парламента	Правительство формируется парламентом из победивших на выборах партий
3. Ответственность правительства	Перед президентом. Парламент не может выразить вотум недоверия правительству	Двойная ответственность перед парламентом и президентом	Перед парламентом. Парламент может вынести вотум недоверия правительству в целом или одному из его членов, что влечет за собой отставку правительства
4. Право роспуска парламента у президента	Отсутствует	Президент имеет право роспуска парламента	
5. Наличие поста премьер-министра	Отсутствует	Существует пост премьер-министра	
6. Объем полномочий президента	Президент – глава государства и глава исполнительной власти	Президент – глава государства. Полномочия в осуществлении исполнительной власти разделены между президентом и правительством	Президентские полномочия номинальны, любые действия он совершает по рекомендации правительства, которое несет за них ответственность
7. Современные государства	США, страны Латинской Америки	Австрия, Россия, Франция	Индия, Италия, Швейцария, ФРГ

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КАК СИСТЕМА ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВОСУДИЯ

Судебная власть – это право, возможность и способность специально создаваемых государственных учреждений – судов оказывать воздействие на поведение людей и социальные процессы конкретно-определенными юридическими лицами, установленными законами.

Суд – это орган, который применяет государственные санкции. Он назначает наказание за нарушение общеобязательных правил, установленных государством.

Деятельность судов по рассмотрению конфликтов, споров, по применению законов в отношении к виновным лицам именуется правосудием. Понятия «судебная власть» и «правосудие» – это взаимозаменяемые понятия. Это разные обозначения одного и того же явления. Судебная власть реализуется путем осуществления правосудия, которое бывает уголовным, гражданским, административным, конституционным. Правосудие осуществляется только судом, т.е. лицами, призванными осуществлять эту деятельность государства, прошедшими специальную процедуру назначения или избрания, имеющими специальное образование, опыт, соответствующие моральные качества. Эти лица (судьи) отправляют правосудие. Иначе говоря, реализация законов судом, деятельность суда – это и есть правосудие. Хотя в данное слово всегда вкладывается немного больше смысла, правосудие – это правильное, справедливое осуществление судебной деятельности.

Судебная власть выполняет следующие основные *функции*:

1. Функция наказания (кары) за нарушение государственных предписаний.
2. Функция рассмотрения споров и конфликтов между государством и гражданином, т.е. суд является арбитром во время конфликта между государственными органами и гражданами. Подлинно независимый и справедливый суд должен защищать не только членов сообщества (государства) от действий преступников, но и защищать человека от возможных злоупотреблений со стороны государственных органов.
3. Функция разрешения конфликтов между государственными структурами, в которых отдельный человек не выступает. Например, рассмотрение конфликтов между автономными единицами, субъектами федерации, местными органами власти, центральными органами власти.

Сила судебной власти – в ее авторитете, уважении, которое питают к ней граждане и государственные органы. Если такое признание есть, значит, судебная власть сильна. В цивилизованных странах с устойчивой многовековой демократической традицией любое судебное решение исполняется, если даже оно не кажется справедливым. Решение суда – это закон.

В государствах, где подобная традиция отсутствует, решение суда может игнорироваться, и в таком обществе реальной судебной власти нет. Там, где суд является лишь орудием в руках другой власти (исполнительной), говорить о правосудии бессмысленно.

Принципы, которыми суды должны руководствоваться в своей работе:

- независимость суда, которая обеспечивается рядом гарантий, в том числе несменяемостью судей;
- коллегиальность при рассмотрении большинства дел;
- профессионализм судей, которые рассматривают большинство уголовных, гражданских и прочих дел;
- право на обжалование решений;
- гласность при рассмотрении абсолютного большинства дел.

Кроме этого, еще называют такие принципы, как равноправие сторон в процессе и состязательность при рассмотрении дел. Состязательность – это дополнение принципа равноправия сторон.

Существуют две основные разновидности государственных судов: **общие (суды общей юрисдикции) и специальные**. В большинстве стран создаются специальные судебные округа, не совпадающие с административно-территориальным делением, для того, чтобы создать условия для независимости судебной власти от других органов на местах.

Общие суды (или суды общей юрисдикции) – это самый распространенный тип судов. Это суды, которые рассматривают уголовные и гражданские дела. Судьями в этих судах являются профессиональные юристы. Но для многих стран присуще вовлечение в судебную работу непрофессиональных судей – обычных граждан (общественников), которые образуют специальные коллегии – суды присяжных. Такие суды должны оценивать события и принимать решения по уголовным делам – виновен или невиновен, а профессиональный судья будет назначать меру наказания. Суды присяжных применяются также и по гражданским делам. Там они решают проблему, было ли событие, о котором идет спор, или не было. Скажем, если ответчик оспаривает утверждения истца, то дело присяжных – установить, кто прав.

Специальными судами чаще всего называют суды, рассматривающие споры, конфликты, которые не уместятся в рамки уголовного или гражданского законодательства. К ним относятся: административные суды, суды по трудовым спорам, суды по делам социального обеспечения, финансовые, патентные, дисциплинарные и некоторые другие.

Административные суды рассматривают жалобы на решение государственных органов – не высших государственных органов, а среднего и низшего звена. Это довольно распространенная система судов. Особенно они характерны для ряда европейских стран. Такие суды, например, существуют в Германии, Италии, Франции, Польше, Болгарии и др.

Суды по трудовым спорам рассматривают споры между работниками и работодателями. Эти споры могут быть по поводу коллективных и тарифных договоров, по поводу вопросов участия работников в делах предприятия, по поводу увольнения, сокращений числа работников и т.д.

В *финансовых судах* оспариваются решения органов налоговой инспекции, которые могут устанавливать повышенные, с точки зрения плательщика, налоги, либо через эти суды могут предъявляться претензии за неуплаченные вовремя налоги и т.д.

Суды по делам социального обеспечения занимаются проблемами и спорами, связанными с социальным обеспечением лиц. Это споры по поводу назначения пенсии, споры ветеранов, инвалидов, престарелых.

Патентные суды рассматривают споры между изобретателями и государственными органами, которые должны регистрировать патенты и изобретения, а также споры между изобретателями и авторами между собой по поводу первенства их продуктов творчества.

Дисциплинарные суды рассматривают споры и принимают меры воздействия к государственным служащим, к чиновникам и судьям, которые занимаются рассмотрением дел по всем другим делам (к судьям, которые работают в судах общей компетенции). Суды подобного рода могут налагать взыскания на чиновников, судей и иных государственных служащих. Как правило, это касается служебных проступков и это не уголовное преследование. Высшей мерой воздействия, которая может быть применена таким судом, может быть увольнение со службы либо лишение права на пенсию, отставку и т.п.

Негосударственные суды находятся вне рамок конституционного регулирования. Однако этот элемент общественно-государственной жизни определенным образом причастен понятию «судебная власть».

К числу негосударственных судов можно отнести третейские, религиозные, мировые суды. *Третейские суды*, например, при торговых палатах могут рассматривать претензии коммерческих организаций друг к другу, если обе стороны – истец и ответчик – согласны, чтобы их дело рассмотрел юрист, которому они доверяют, и в стенах такого заслуженного учреждения, как торговая палата.

Религиозные суды – церковные суды, которые рассматривают внутрицерковные споры по поводу канонических проблем. Это споры для профессионалов-священнослужителей. Еще есть религиозные суды, которые рассматривают споры между прихожанами.

К числу полугосударственных и полуобщественных судебных органов можно отнести *мировые суды*, в ряде стран мировой судья может даже не быть юристом. Это просто уважаемый человек, который рассматривает не очень большие конфликты и проблемы. Больше всего такие суды похожи на третейские суды, хотя в разных странах

бывает по-разному. В некоторых странах это вполне обязательный суд, который рассматривает малозначительные дела.

Вне зависимости от специализации судов, будь то суды общей компетенции или какие-то специальные суды, любые суды имеют иерархическую или вертикальную структуру устройства судебных органов. Это делается для того, чтобы у сторон либо у подсудимого был шанс обжаловать вынесенное решение или приговор; для того, чтобы была инстанция, которая проверяет решения нижестоящего суда. Количество судебных звеньев или промежуточных инстанций различно, зависит чаще всего от размеров и масштабов страны. Количество элементов судебной системы бывает от 2 до 4. В зависимости от этого суды именуют судом первой инстанции, второй, третьей, четвертой.

Двухзвенная судебная система встречается очень редко, в небольших государствах с простым административно-территориальным делением и с небольшим количеством населения. В этом случае суд первой инстанции выступает как основной суд и рассматривает большинство дел, а суд второй инстанции выступает в качестве суда, рассматривающего жалобы на решения нижестоящего суда первой инстанции.

Если судебные органы той или иной страны имеют три промежуточные ступени, то первая инстанция, как правило, рассматривает малозначительные дела, суды второго уровня рассматривают более сложные дела, с более тяжкими наказаниями или более крупными суммами исков. Суды второй инстанции могут служить апелляционными и кассационными судами для судов первой инстанции. Суды третьей инстанции (они часто называются высшими судами) в качестве судов первой инстанции рассматривают очень необычные и редкие дела и служат кассационными и апелляционными инстанциями для судов первой и второй ступеней. Трехступенчатая судебная система существует в ряде стран мира: Болгарии, Венгрии, Польше и др.

Самая сложная система – четырехзвенная. Она строится примерно так же, как и трехзвенная, только существует четыре ступени. Четвертая ступень – это высший суд, который, как правило, не рассматривает дела по первой инстанции, а является высшей кассационной или апелляционной инстанцией. Четырехзвенные системы имеются во Франции, Италии и др.

Есть и более сложные и замысловатые формы, но они, в основном, не поддаются какой-то конкретной классификации, а существуют в связи с историческими особенностями страны. Это, например, архаичные формы судебной системы Великобритании и некоторых штатов США.

Есть два варианта обжалования судебных решений, поэтому существует два типа судебных инстанций. Первый вариант – это **кассационный порядок обжалования**. Он означает, что суд второй инстанции рассматривает материалы дела и проверяет их с точки зрения формальной. Там заслушиваются только представители жалобщика и

мнение нейтрального представителя государственной юстиции. Если суд второй инстанции (кассационный суд) найдет какие-то недостатки в процессе, то он отменяет решение нижестоящего суда и отправляет его на повторное рассмотрение.

Вторая форма обжалования называется *апелляцией*. При апелляционной форме вышестоящий суд заново рассматривает все дело с привлечением сторон, с вызовом свидетелей. Все судебное заседание проводится повторно судьями вышестоящего суда, которые имеют высокую квалификацию и большой стаж работы. Апелляционная форма предполагает вынесение нового решения, нового приговора. Она характерна для многих стран Запада.

В некоторых государствах возможны оба варианта в зависимости от вида суда, категории дела и некоторых других причин.

Следует отметить, что кроме суда присяжных граждане (непрофессиональные юристы) привлекаются также к отправлению правосудия в других формах. Это привлечение обычных людей в качестве выборных непрофессиональных судей. Они могут называться народными заседателями, судебными заседателями, ассизами, шеффенами, народными судьями и т.д. Эти люди приглашаются для оценки происшедшего с точки зрения простого человека. Вовлечение обычных граждан в процесс делает судебное заседание более объективным и живым. Такие формы привлечения граждан применяются в Венгрии, Болгарии, Италии, Германии, Чехии.

Любой суд обязан действовать по установленным правилам и соблюдает определенные процедуры. Судебные дела рассматриваются открыто, гласно, публично. В конце рассмотрения дела выносится решение, которое оформляется в письменном виде. Копии этого решения предоставляются либо стороне, которая была осуждена, либо, если был спор, – двум сторонам. Любой суд – это конкретная процедура, это применение закона, это определенное место в системе ветвей власти, определенные авторитет и традиция.

Важнейший принцип деятельности любого суда – независимость. Большинство конституций стран мира, не записывая какие-то иные принципы, как правило, фиксируют принцип независимости суда.

В Конституции Республики Беларусь в статье 109 указано, что судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. Система судов строится на принципах «территориальности» и «специализации». Конституцией установлен запрет на образование чрезвычайных судов.

Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов.

Контроль над конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь.

Система судебных органов в Республике Беларусь



Конституционный Суд дает заключение о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь. По предложению Президента Конституционный Суд дает заключение о наличии систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь.

Конституционный Суд Республики Беларусь состоит из двенадцати судей, шесть из которых, в том числе Председатель Конституционного Суда, назначаются Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики. Срок полномочий членов Конституционного Суда одиннадцать лет.

К судам общей юрисдикции относятся:

1. Верховный Суд Республики Беларусь.
2. Областные суды.
3. Минский городской суд.
4. Районные (городские) суды.
5. Белорусский военный суд.
6. Межгарнизонные военные суды.

Общие суды рассматривают уголовные и гражданские дела. Они призваны решать следующие задачи: защищать от посягательств личные, политические, социально-экономические права и свободы граждан, конституционный строй Республики Беларусь, государственные и общественные интересы, права юридических лиц независимо от формы собственности, воспитывать граждан в духе преданности Родине, точного и неуклонного исполнения законов, бережного отношения к государственной и общественной собственности, соблюдения дисциплины труда, уважения прав, чести и достоинства других граждан.

Межгарнизонные военные суды, Белорусский военный суд рассматривают гражданские дела по искам, возникающим из отношений военной службы, уголовные дела обо всех преступлениях, совершенных лицами, на которых распространяется статус военнослужащего.

К *хозяйственным судам* относятся: Высший Хозяйственный Суд, областные хозяйственные суды, Минский городской хозяйственный суд. Они осуществляют правосудие в области хозяйственных (экономических) отношений.

К *подведомственности хозяйственных судов* относятся: дела по спорам между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями; между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами Республики Беларусь; между административно-территориальными единицами Республики Беларусь.

Основными их задачами являются: обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности; содействие укреплению законности в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности.

Суды общей юрисдикции и хозяйственные суды Республики Беларусь образуются на основах назначаемости судей. Председатели и судьи Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда назначаются Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики Национального собрания, председатели и судьи остальных судов назначаются лично Президентом.

Международный Арбитражный Суд – это третейский суд по разрешению международных экономических споров при Белорусской торговой-промышленной палате. К его ведению отнесено разбирательство дел, связанных с защитой прав и законных интересов субъектов хозяйствования.

Судьи в Республике Беларусь являются неприкосновенными. Неприкосновенность судей выражается в том, что судья не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия органа, который его назначил, в отношении судьи не допускается задержание, привод, личный досмотр. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только

Генеральным прокурором Республики Беларусь. Уголовные дела в отношении судей подсудны только Верховному Суду Республики Беларусь.

Контрольные вопросы и задания

1. Что представляет собой судебная система государства?
2. В чем главное назначение суда?
3. Какими принципами суды должны руководствоваться в своей работе?
4. Дайте характеристику общим и специальным судам.
5. Сравните двухзвенную, трехзвенную и четырехзвенную судебную систему.
6. Охарактеризуйте систему судебных органов в Республике Беларусь, их задачи и функции.
7. Что такое кассационная жалоба?
8. Что такое апелляция и чем она отличается от «кассационной жалобы»?
9. Что относится к компетенции Конституционного Суда Республики Беларусь?
10. В чем выражается неприкосновенность судей в Беларуси?

СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местная власть является важнейшим элементом общественного устройства любого цивилизованного общества. Она представляет собой особую форму организации публичной власти. В ней сочетаются два начала. С одной стороны, она выступает формой общественного самоуправления, избираемого непосредственно самим населением, а с другой – она жестко структурирована и выступает в виде государственного управления на местах, механизмом, определяемым центральной властью.

Система органов местного управления и самоуправления, как правило, строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. *Административно-территориальное деление* – это деление государственной территории на определенные части с целью наиболее рационального управления государством.

Существуют различные модели местного управления. В одних государствах оно может быть представлено преимущественно государственным управлением, в других – преимущественно самоуправлением, в третьих – и тем, и другим одновременно.

Соотношение различных форм местного управления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой.

Важную роль в реализации государственной политики Республики Беларусь играют местные органы управления и самоуправления. Они, с одной стороны, проводят политику центральной власти на местах, а с другой – осуществляют мероприятия в интересах населения административно-территориальной единицы. Их деятельность основывается на Конституции Республики Беларусь и Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 1991 года (с изменениями и дополнениями, внесенными в него в 1995–1997, 2000–2001 годах.).

В статье 2 указанного Закона записано, что *местное самоуправление* – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Под *местным управлением* (ст. 1) понимается форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Местное управление и самоуправление в нашей республике осуществляется в соответствии со следующими основными *принципами*:

- 1) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;
- 2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;
- 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;
- 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;
- 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатам их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и интересы;
- 9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении выше-

стоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;

10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Экономической основой функционирования органов местного управления и самоуправления являются природные ресурсы (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов и удовлетворения разнообразных потребностей населения соответствующей территории. Коммунальной собственностью являются предприятия, организации и учреждения различного профиля: промышленные, строительные, сельскохозяйственные, торговли, бытового обслуживания населения и другие. Кроме того, в коммунальной собственности находятся имущество органов государственного управления, средства местного бюджета.

Система органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь представлена *тремя уровнями*:

- **областным** – органы управления и самоуправления областей и г. Минска);
- **базовым** – органы управления и самоуправления городов областного подчинения, районных центров;
- **первичным** – органы управления и самоуправления сел, поселков и городов районного подчинения.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет. Исполнительные комитеты **первичного** уровня – *сельские, поселковые, городские* (городов районного подчинения), **базового** уровня – *городские* (городов областного подчинения), *районные, областного уровня* – *областные* и Минский *горисполком* входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В столице и областных центрах исполнительными и распорядительными органами на территории районов города являются **местные администрации** с правами юридического лица. В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Система местного **самоуправления** включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы).

Советы избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, свободного, равного прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Вышестоящие Советы осуществляют

координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь. Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

В Беларуси устанавливаются *три территориальных уровня Советов*: первичный, базовый и областной. К *первичному* территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы. К *базовому* территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения) и районные Советы. К *областному* – областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

К компетенции Советов *первичного* территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

- утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы; контроль над выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;
- установление местных налогов, сборов и пошлин в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь;
- решение в установленном порядке вопросов о приватизации коммунальной собственности и т.д.

К компетенции Советов *базового* территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

- утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства и по другим вопросам коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения на подведомственной территории, а также приватизации, охраны природы; контроль над выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;
- утверждение территориальных планов развития районов, генеральных планов городов и других населенных пунктов;
- рассмотрение планов и программ размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений различных форм собственности, дача по ним заключений и в необходимых случаях внесение предложений в соответствующие органы управления и др.

К компетенции Советов *областного* территориального уровня относятся:

- утверждение межтерриториальных программ и мероприятий, осуществление полномочий, делегированных Советами базового территориального уровня;
- содействие в установленных законодательством Республики Беларусь случаях сбалансированности бюджетов административно-

территориальных единиц на территории области (города Минска);

- установление в соответствии с законодательством Республики Беларусь местных налогов, сборов и пошлин;
- оказание организационно-методической помощи Советам базового и первичного территориального уровней в разработке региональных программ развития с учетом национально-культурной и демографической политики Республики Беларусь и т.д.

Наиболее важные вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения, могут решаться путем **референдумов**. Порядок их проведения определяется Законом «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь».

Важным элементом системы саморегулирования на местах являются органы территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на определенной части территории административно-территориальной единицы (микрорайон, жилищный комплекс, квартал, улица, село и т.п.) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения либо непосредственно населением, либо через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в форме советов, комитетов и др.).

Учреждение органа территориального общественного самоуправления, избрание его членов и утверждение устава осуществляются на собрании.

Органы территориального общественного самоуправления имеют право:

- вносить на рассмотрение местных Советов, исполнительных комитетов предложения по вопросам местного значения и участвовать в их рассмотрении;
- созывать собрания граждан и обсуждать вопросы местной жизни;
- использовать заработанные средства для развития социальной инфраструктуры;
- принимать на общественную и другую сохранность жилые дома, торговые и спортивные площадки и другие объекты;
- осуществлять общественный контроль над работой местных социально-культурных учреждений и предприятий сферы обслуживания населения, вносить предложения по размещению предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, а также учреждений физической культуры и спорта.

В республике нет единой нормативно-правовой базы для органов территориального общественного самоуправления. Каждый регион самостоятельно разрабатывает положения их деятельности, изыскивает источники материального стимулирования работников, определяет формы и методы взаимодействия с исполнительными органами власти.

Органы территориального общественного самоуправления решают конкретные вопросы жителей, пользуются реальной поддержкой населения, способны оказать влияние на формирование мировоззрения граждан по целому ряду вопросов.

Контрольные вопросы и задания

1. Что Вы понимаете под местным управлением, самоуправлением?
2. Что такое административно-территориальное деление?
3. Назовите основные принципы осуществления местного управления и самоуправления.
4. Перечислите основные органы местного управления и самоуправления.
5. Как называются исполнительные и распорядительные органы на территории области, района, города, поселения, сельсовета? Каковы его полномочия?
6. Как называется исполнительный и распорядительный орган на территории района в городе? Каковы его полномочия?
7. Что составляет экономическую основу местного управления и самоуправления?
8. Назовите территориальные уровни Советов депутатов.
9. Чем отличается компетенция Советов депутатов различного уровня.
10. Назовите органы, входящие в систему органов местного самоуправления Беларуси.
11. Что такое территориальное общественное самоуправление?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
2. Закон Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. (в редакции Закона от 7 июля 1997 г. // Ведомости Нац. собрания Республики Беларусь. – 1997. – № 24.
3. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь: Независимая Беларусь – наш достойный и надежный дом. – Минск, 2007. – 62 с.
4. Василевич, Г.А. Конституционное развитие и белорусское государство / Г.А. Василевич // Беларус. думка. – 2003. – № 2. – С. 24–31.
5. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: (конституционно-правовой статус): учеб. пособие / Г.А. Василевич. – Минск: Бип-С, 1999. – 248 с.
6. Власенко, Н.А. Теория государства и права / Н.А. Власенко. – М.: Проспект, 2011. – 416 с.
7. Денисюк, Н.П. Политология / Н.П. Денисюк [и др.]; под ред. С.В. Решетникова. – Минск: НТООО ТетраСистемс, 2010. – 528 с.
8. Князев, С.Н. Основы государственного управления: учебник для вузов / С.Н. Князев, Н.Б. Антонова. – Минск: Книжный дом «Университет», 2006. – 502 с.
9. Князев, С.Н. Основы идеологии белорусского государства: учеб. пособие для вузов / С.Н. Князев [и др.]; под ред. С.Н. Князева и С.В. Решетникова. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 491 с.

Дополнительная

1. Белов, А.Г. Институциональная система политической власти / А.Г. Белов // Кентавр. – 1995. – № 4. – С. 142–154.
2. Вельский, К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политологические аспекты): учеб. пособие / К.С. Вельский. – М., 1990. – 167 с.
3. Дугин, А.Г. Философия политики / А.Г. Дугин. – М.: Арктогея, 2004. – 616 с.
4. Косопкин, А.С. Президент, Конгресс, законодательство (опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти) / А.С. Косопкин, Т.Н. Нефедова // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 79–91.
5. Коукли, Д. Двухпалатность и разделение властей в современных

- государствах / Д. Коукли // Полис. – 1997. – № 3. – С. 148–168.
6. Местное самоуправление: проблемы и решения: материалы международного симпозиума. – М.: ИНИОН, 1996. – 291 с.
 7. Сумбатьян, Ю.Г. Концепция разделения властей: история и современность / Ю.Г. Сумбатьян // Вестн. Московск. ун-та. Сер. 12. – 2000. – № 2. – С. 3–17.

Интернет-источники

1. <http://www.president.gov.by> / Официальный сайт Президента Республики Беларусь.
2. <http://www.government.by> / Правительство Республики Беларусь.
3. <http://www.nlb.by> / Национальная библиотека Республики Беларусь.
4. <http://www.ncpi.gov.by> / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Принципы организации и деятельности органов государственной власти (О.В. Вожгурова)	4
Глава государства в системе органов государственной власти (О.В. Вожгурова)	11
Структура и компетенция органов законодательной власти. Законодательный процесс (Е.Г. Трусова)	19
Статус и функции исполнительной власти в политической системе общества (О.В. Вожгурова)	26
Судебная власть как система полномочий по осуществлению правосудия (Е.Г. Трусова)	33
Система органов местного управления и самоуправления (Е.Г. Трусова)	40
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	46