АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ

РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра теории и практики государственного управления

Курсовая работа

на тему: Организация регионального и местного управления в федерациях (на примере США, Германии)

Студента

4 курса, специальности

"Государственное управление и право"

группы ПРСОГУ-4 Д.В. Гут

Научный руководитель: М.Е. Янчук

Минск 2009

Содержание

Введение

1. Особенности американской системы регионального и местного управления

1.1 Общие положения американского федерализма

1.2 Правовые основы

1.3 Региональное управление

1.4 Местное управление

2. Современное состояние германского регионального и местного управления

2.1 Общие положения германского федерализма

2.2 Правовые основы

2.3 Региональное управление

2.4 Местное управление

Заключение

Список использованных источников

## Введение

Актуальность темы данной курсовой работы определяется тем, что современная жизнь поставила перед юридической наукой и управленческой практикой ряд конкретных задач, связанных с необходимостью исследования передового опыта функционирования муниципальных институтов.

Интерес к институту местного управления вызван не только оказываемым им влиянием на развитие правовых реформ, но и признанием его основополагающей роли в решении вопросов жизнеобеспечения населения и построения гражданского общества и социального государства. Проблематика развития местного управления является одной из наиболее сложных и дискуссионных в современной юридической науке. Вопросы организации местной власти и ее соотношении с государственной властью остаются актуальными на протяжении многих лет и продолжают влиять на её практическую реализацию. В теории и практике местного самоуправления выделяются два основных, прямо противоположных подхода. Согласно первому государство не оказывает определяющего влияния на местное самоуправление, за исключением правового регулирования. В основу другого подхода легла теория, в соответствии с которой местное самоуправление есть форма государственного управления, самоуправление рассматривается как продолжение государственной власти на местах.

Особенности организации и развития местного управления в зарубежных странах становятся актуальными теоретическими и практическими проблемами в свете перспектив сближения Республики Беларусь с Европейским сообществом. Интерес к немецкому и американскому опыту организации публичного управления и местного самоуправления, определяется не только тем, что эти страны имеют глубокие демократические традиции, но в них уже реализованы многие идеи, которые для Беларуси являются пока программными конституционными ориентирами (правовое государство, социальное государство, развитое гражданское общество).

Объектом исследования настоящей работы является совокупность норм, регулирующих правовой статус местных органов управления. Исследованию подвергаются непосредственно теоретические воззрения и практическая деятельность органов регионального и местного управления и местного самоуправления в федерациях.

Предметом исследования являются организационная структура и деятельность региональных местных органов власти, формальные, организационные и функциональные аспекты этой деятельности.

Целью написания настоящей курсовой работы является проведение комплексного исследования организации структуры региональной и местной системы управления на примере двух экономически и социально развитых федераций - Федеративной Республики Германия и Соединённых Штатов Америки.

Поставленная цель предопределила следующие задачи исследования:

изучить правовое регулирование организации и деятельности местных органов в США и ФРГ;

на основе сравнительного анализа организации местных органов обосновать роль государства в функционировании местного самоуправления;

изучить природу местного самоуправления как самостоятельного института и важнейшего элемента государственно-правовой структуры;

исследовать действующие в зарубежных государствах системы местного самоуправления, выявить их достоинства и недостатки, показать неразрывность местного управления и самоуправления, и сформулировать вывод о применении отдельных их элементов в Республике Беларусь.

В связи с поставленными задачами курсовая работа состоит из разделов, подразделов и пунктов.

## 1. Особенности американской системы регионального и местного управления

## 1.1 Общие положения американского федерализма

США - это федеративное государство с формой правления президентская республика. Исторически оно создавалось как сильно децентрализованное государство на основе политического союза между добившимися независимости колониями, которые при объединении сохранили за собой конституционные гарантии своих прав. В общих чертах система общественного управления США сформировалась в XVII-XVIII вв. и в настоящее время она представлена 50 штатами и примерно 82.000 органов местной власти (3041 графство, 19076 муниципалитетов, 16734 тауншипов, 14851 школьных и 28588 специальных округов). [4]

Территория США включает также острова Пуэрто-Рико (3,4 млн. жителей) и Гуага. (110 тыс). Острова Микронезии (Республика Палау, Соединенные Штаты Микронезии и др.) являются "ассоциированными государствами" с США. Большинство из них - члены ООН, у них есть избираемые парламенты и президенты. Пуэрто-Рико считается "свободно присоединившимся государством", этот остров - не член ООН. Население Пуэрто-Рико и Гуама избирает законодательные собрания и губернаторов (как и штаты). Законы США имеют здесь верховенство (как и в штатах), но все эти территории (несубъекты федерации) не имеют представительства в сенате, а в палату представителей они посылают только по одному делегату (резиденту-комиссару) с правом совещательного голоса. Не имея представительства в федеральных органах, их жители не платят федеральных налогов. [14]

## 1.2 Правовые основы

Конституция закрепила федеративную форму территориального устройства страны; США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица страны - город Вашингтон. Национально-этнические различия среди населения не получили отражения в государственной структуре, федеральный основной закон имеет приоритет перед конституциями штатов, поскольку "Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах любого штата встречаются противоречащие друг другу постановления" (второй абзац ст. VI Конституции США). Основные законы штатов признают верховенство федеральной Конституции. Так, Конституция Калифорнии в разделе 3 ст.1 указывает: "Штат Калифорния составляет неотъемлемую часть Американского Союза и Конституция Соединенных Штатов является высшим законом страны". Штаты могут принять только республиканскую форму правления (раздел 4 ст. IV). В Конституции США регулируется вопрос о распределении компетенции между федерацией и ее субъектами. Полномочия Конгресса указаны в разделе 8 ст.1. Законы Соединенных Штатов и договоры, заключенные их органами, являются "высшими законами страны" (ст. VI). Раздел 9 той же статьи перечисляет конституционные ограничения полномочий Конгресса, а раздел 10 - области, в отношении которых вводятся ограничения для штатов. Поправка X, вступившая в силу в 1791 г., отразила требования антифедералистов и определила, что "полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом". В каждом штате, следовательно, сосуществуют две системы права: федеральное право и право штата. [9]

Структура власти в штатах продолжает определяться местными конституциями. Все они по своим основополагающим политико-правовым принципам сходны с федеральным образцом, но не повторяют его. Организация власти в штатах построена на жестоком разделении законодательной и исполнительной властей. [1]

## 1.3 Региональное управление

Штаты копируют федеральную систему власти; они имеют парламент, называемый законодательным собранием или легислатурой, включающий две палаты. Исключение составляет штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Весьма похожа на федеральную и исполнительная власть в штатах, возглавляемая губернатором. Судебная система в наибольшей мере отличается от федеральной. Судьи во многих штатах избираются, а не назначаются; в ряде штатов предусмотрен институт отзыва судей путем народного голосования. Другими словами, в штатах, где существует институт отзыва, не признается гарантия несменяемости судей как важнейшего средства обеспечения независимости и беспристрастности судебной власти. Институты непосредственной демократии, и не только в отношении судейского корпуса, нашли широкое применение в субъектах федерации США. Ее виды - народная инициатива, референдум, отзыв должностных лиц. [9]

Законодательная власть в штатах принадлежит представительным учреждениям, разнообразным по названиям, но обычно объединенным понятием "легислатура". Подобно федеральному конгрессу, они состоят из двух палат - палата представителей и Сенат. [1]

Главой исполнительной власти в штате является губернатор, избираемый, как правило, прямыми выборами (в одном из штатов - выборщиками) на 2-4 года. Законы передаются на подпись губернатору, который обладает правом отлагательного вето (оно преодолевается, как и в федерации). Однако в отличие от президента США губернатор не назначает всю администрацию штата. Некоторые должностные лица - казначей, атторней и др. - могут избираться непосредственно гражданами. Но и в этом случае губернатор координирует их деятельность и в какой-то мере руководит ими. [14]

Наряду с независимыми должностными лицами в штатах существует большое число автономных департаментов, комиссий и советов. Некоторые из них формально подчинены губернатору, другие действуют вполне самостоятельно. [1]

Власти штатов (исполнительные и законодательные) действуют вполне независимо от федеральных органов, кроме случаев нарушения конституции США. [1]

В соответствии с доктриной дуалистического федерализма конституция разграничивает сферу исключительной компетенции федерации и сферу исключительной компетенции штатов. Со временем сфера компетенции федерации была расширена толкованиями Верховного суда США на основе доктрины подразумеваемых в конституции полномочий. Иногда штаты протестуют против этого, обращаясь в федеральные суды с исками о вторжении в компетенцию штатов. С другой стороны, федерация ежегодно предоставляет штатам значительные денежные субсидии, правда, на строго определенные цели, проверяя их использование. Кроме того, в последние десятилетия федерация, стремясь разгрузить федеральный бюджет, передает штатам многие полномочия по решению социальных вопросов. [14]

Конституция США по существу запрещает штатам осуществление внешних сношений. [12]

## 1.4 Местное управление

Система местного самоуправления и управления в штатах строится на основе административно-территориального деления, а последнее входит в компетенцию штатов. Поэтому системы местного самоуправления в разных штатах различны.

Большинство штатов (кроме двух) делятся на графства. Их население избирает советы графств и многих должностных лиц - шерифа, отвечающего за общественный порядок, прокурора или атторнея - представителя штата, казначея и др. Под руководством совета и этих должностных лиц работают муниципальные чиновники, утверждаемые советом. Коллегиального исполнительного органа совет не образует. Совет решает главным образом вопросы местного бюджета, определяет программы развития. Графства подразделяются на тауны и тауншипы. Эти названия сложились исторически, и, по существу, разницы между ними нет, хотя иногда таунами называют мелкие города с прилегающими окрестностями, а тауншипами - группу примерно однородных поселков. В этих мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей, на которых решаются общие вопросы и избирается исполнительный комитет (3-5 человек). В более крупных единицах собрания жителей проводятся по поселкам. Наряду с решением общих вопросов и избранием исполнительного комитета собрания выбирают также некоторых должностных лиц: казначея, констебля - ответственного за общественный порядок. [14]

Компетенция органов местного самоуправления определяется конституциями и законами штатов. Она соответствует общим принципам местного самоуправления: принятие и исполнение местного бюджета, вопросы общественного порядка, оказание социальных услуг (муниципальное жилье, больницы, местные дороги, помощь нуждающимся), хозяйственная деятельность (муниципальные предприятия и др.), контроль за местными управленческими органами, информация населения об актах федерации и штата и исполнение этих актов.

Города выделены из графств и имеют свою систему управления. [14]

Основными характеристиками американской модели местного управления являются:

отделение системы местного управления от системы государственной власти;

основной единицей местного управления являются приходы (общины), на территории которых проживает от 500 до 30 тыс. человек;

система местного управления включает представительные органы - советы, которые избираются населением в ходе всеобщих прямых выборов сроком на 4 года. Из числа советников избирается председатель. Исполнительно-распорядительные органы формируются советом и подотчетны ему;

основными направлениями деятельности органов местного управления являются управление полицией, пожарными и дорожными службами, музеями, социальными службами. [3]

Главным формальным признаком, по которому отличаются друг от друга модели местного управления, является количество органов *первичной компетенции.* Это позволяет выделить три основных *типа* моделей органов местного управления:

(*1) монистическая* модель, при которой вся полнота первичной компетенции сосредоточена в одном единственном органе (напр., сходе односельчан), а все остальные органы обладают лишь делегированными полномочиями и/или наделяются разовыми поручениями;

(*2) дуалистическая* модель, при которой первичная компетенция распределена между двумя главными органами (напр., между мэром и представительным собранием);

(*3) триалистическая* модель, при которой первичная компетенция распределяется между тремя органами (напр., между бургомистром, представительным собранием и т. н. магистратом, т.е. "малым советом"); [7]

Использование управленческих моделей *монистического* типа означает необходимость жесткого выбора между "всевластьем коллегиального органа" (например, схода) и "всевластьем монократического органа" (напр. старосты). В современную эпоху возрастающего усложнения социальных связей столь жесткая альтернатива весьма дискуссионна. Тем не менее, американской школе местного самоуправления удалось именно в современную эпоху разработать удовлетворительный вариант управленческой модели *монистического* типа (т. н. комиссионная модель управления). Но, как правило, концептуальное осмысление и институционализация предполагает применение *дуалистической* модели управления. Рассмотрим ее основные варианты:

## 1.5 Сильный совет - слабый мэр

Данная форма является классическим способом реализации на локальном уровне принципа *представительной демократии. Более* того, данную форму можно рассматривать как коммунально-правовой аналог принципа *верховенства* парламента, но с той оговоркой, что местный выборный совет является не законодательным, а *управленческим* органом. В рамках рассматриваемой модели местная власть организуется на началах (1) коллегиальности и (2) координации. Противоположные же принципы (1а) единоначалия и (2а) субординации ослаблены, поскольку изначально ограничены полномочия их носителя, т.е. монократического органа "Слабость" мэра носит институциональный характер, поскольку он избирается не населением, а членами муниципального совета из своего состава.

Таким образом, первичная компетенция распределена между двумя основными органами крайне асимметрично: основная власть сосредоточена в выборном совете, который "осуществляет управление местными делами в основном через систему отраслевых комитетов" [13, c.80]. Мэр выполняет лишь оперативно-исполнительные функции, он "может предлагать совету принятие тех или иных нормативных актов, а также председательствует в совете" [13, с.80] Следует отметить, что "слабый мэр" по необходимости является и "слабым председателем", т.е. в основном является лишь пассивным координатором процесса заседания без каких-либо существенных административных полномочий. Муниципальный совет обладает также первичными полномочиями в области местного хозяйства, местных финансов и решает кадровые вопросы.

Среди немногих достоинств данной системы можно назвать (1) прозрачность и подконтрольность монократического органа ("слабого мэра") выборному совету; (2) двойную ответственность членов совета и выборных сотрудников его отраслевых комитетов: с одной стороны, они несут административную ответственность, с другой стороны, они подлежат политической ответственности. [7]

К недостаткам следует отнести (1) структурно обусловленную слабость монократического органа общей компетенции; (2) приоритет политических интересов над управленческими вопросами и как следствие негативное воздействие фракционной борьбы членов совета на эффективность административной работы.

## 1.6 Сильный мэр - слабый совет

По мнению ряда исследователей, в частности А.И. Черкасова данная модель возникла как реакция на недостатки уже рассмотренной модели и в США стала вытеснять систему "слабый мэр - сильный совет" начиная со второй половины XIX в." Сильный мэр должен был стать политическим и административным лидером муниципалитета, ответственным за его общий политический курс и разработку программ городского развития." [13, c.84]. Во-первых, в рамках рассматриваемой системы управления были значительно ограничены полномочия выборных должностных лиц в пользу назначаемых мэром специалистов. Таким образом, рассматриваемая система управления представляет собой инверсию предыдущей: первичная компетенция здесь также распределена крайне асимметрично, но уже в пользу монократического, а не коллегиального органа ("сильный мэр"). "Избираемый населением мэр имеет право вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего. Мэр подготавливает рекомендации в рамках нормотворческой компетенции совета, отвечает за составление и исполнение муниципального бюджета, единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, распределяет полномочия между муниципальными департаментами, осуществляет их реорганизацию" [7]

Среди достоинств рассматриваемой модели следует назвать:

(1) восстановление единой вертикали а/ планирования, б/ исполнения, в/ контроля в рамках монократического органа общей компетенции. При этом мэр, как правило, обеспечивает реализацию института персональной ответственности на всех стадиях восстановленной вертикали власти;

(2) повышение роли а) кадрового и б) профессионального элемента в персональном составе всех подразделений органов управления;

Недостатки данной модели являются продолжением ее достоинств. Здесь следует выделить следующие структурные слабости:

(1) совмещение в едином монократическом органе политических и административных функций. Как отмечает А.И. Черкасов, "система... предполагает, что мэр должен быть одновременно и хорошим политическим лидером, и умелым, компетентным администратором. Однако эти качества далеко не всегда могут быть совмещены в одном человеке" [13, c.86]

(2) имманентный данной системе принцип "сдержек и противовесов", который уместен на уровне государственного управления, но как принцип коммунального управления является весьма дискуссионным. Учитывая, что легитимность и представительного совета, и монократического органа управления одна и та же (оба органа избираются непосредственно населением), то объективно между ними может возникнуть конкуренция. Другими словами, при нежелании искать пути компромиссных решений оба органа предпочитают тратить свою энергию (и, следовательно, деньги налогоплательщиков) на политическую междоусобицу, а не на решение насущных проблем соответствующего коллектива;

(3) особые дискреционные полномочия мэра, которые возникают в связи с институтом персональной унии политического лидера и главного администратора. "Сильный мэр" как носитель этой унии по инерции, т.е. независимо от субъективных характеристик, аккумулирует особую власть, непрозрачную и неподконтрольную ни представительному органу, ни местному населению. Дискреционные "полномочия" как особый капитал власти гарантирован любому "сильному мэру", независимо от его личных и деловых качеств. Другими словами, человек - в принципе непригодный как управленец в любой другой модели - в системе "сильный мэр - слабый совет" может по инерции удерживать власть, аккумулированную его предшественниками. Отсюда, некомпетентность "сильного мэра" как администратора может отчасти быть компенсирована политическими ресурсами самой должности.

## 1.7 Комиссионная система местного управления

Данная система интересна как в теоретическом, так и историческом аспекте. В теоретическом плане комиссионная система представляет собой попытку отказаться от монократического элемента управления. При этом на практике такой отказ не обязательно обеспечивает усиление демократического элементами, а может означать усиление и олигократического аспекта управления, т.е. местных "серых кардиналов".

С исторической точки зрения данная система интересна тем, что она имеет чисто эмпирическое, а не теоретическое происхождение. Как отмечает А.И. Черкасов, "впервые данная система была введена в г. Галвестон (штат Техас) в самом начале XX в. после того как город постигло сильное наводнение, вызванное мощным ураганом. С преодолением последствий стихийного бедствия система "слабый мэр - сильный совет", функционировавшая в то время в Галвестоне, не справилась. Сложившаяся ситуация побудила группу видных жителей города, преимущественно бизнесменов, образовать новое городское правительство (в форме совета комиссионеров) и возглавить работы по преодолению последствий стихийного бедствия." [13, c.96]

Один из комиссионеров в качестве primus inter paris обычно выполняет функции "слабого мэра". Он координирует заседания комиссионеров, но основная его задача заключается в том, чтобы руководить деятельностью подконтрольного ему департамента. По свидетельству А.И. Черкасова, "приблизительно 1/3 городов в США с комиссионной формой местного управления функционирует в штате Алабама. Совет комиссионеров здесь состоит из трех членов... обязанности обычно распределяются следующим образом: первый курирует вопросы общественной безопасности, второй - административные вопросы (включая финансы и коммунальные услуги), а третий член отвечает за общественные работы.

Достоинства этой системы заключаются в (1) компактности органа управления (3-5 человек); (2) в экономичном совмещении в одном институте функций представительного собрания и собственно административного органа; (3) высокий уровень специализации комиссионеров.

Среди недостатков следует отметить: (1)"круговую поруку" безответственности среди комиссионеров; (2) отсутствие единого органа общей компетенции; (3) недостаток профессионализма и квалификации комиссионеров, которые "будучи профессиональными политиками, редко являлись хорошими администраторами". [7]

## 1.8 Совет - управляющий

Как отмечает А.И. Черкасов, "главной отличительной чертой системы "совет - управляющий" является деловой, прагматический подход к вопросам городского управления, акцент на его эффективность". Данная система особенно интересна с юридической точки зрения, поскольку фактически представляет собой "экспансию" частного права в область публично-правовых отношений. По справедливому замечанию американского исследователя Д. Бергмана, смысл данной системы заключается в том, чтобы "построить управление городом по таким же принципам, по каким функционирует эффективная корпорация частного права, отделив при этом политику от администрации".

В самом деле, управляющий во многом выполняет функции, аналогичные полномочиям "сильного мэра", но в отличие от последнего он освобожден от квази-политических (церемониальных) функций. Институт мэра сохранен, но имеет в основном рудиментарный характер: в качестве primus intеr рaris мэр председательствует в небольшом по составу совете, он лишен права вето и каких-либо существенных административных полномочий.

Специфика системы "совет - управляющий" заключается в том, что ее можно интерпретировать как в терминах дуалистической, так и триалистической модели управления. В последнем случае, система приобретает следующий вид: представительное собрание - управляющий - мэр. Роль последнего как политического арбитра между двумя первыми органами неизбежно возрастает в тех муниципалитетах, в которых увеличивается бремя социальных, этнических или расовых проблем.

К достоинствам этой системы следует отнести (1) высокий профессионализм администрации, поскольку управляющий, будучи профессиональным менеджером, старается подбирать своих сотрудников на основе не политических, а деловых качеств; (2) стремление освободить сферу обыденного, рутинного управления от контекста политической борьбы, т.е. сознательное стремление при любых обстоятельствах отделять управление от политики. (3) принципиальная возможность использовать институт мэра в качестве инструмента политического арбитража при возникновении разногласий между советом, с одной стороны, и управляющим, с другой;

К недостаткам этой системы следует отнести (1) технократическую природу принципа системы "совет - управляющий" (ввиду этого данный принцип малопригоден для муниципалитетов с острыми этническими, социальными и экономическими проблемами); (2) практическую нелигитимность управляющего и тем более его ближайших сотрудников - технократов (данное обстоятельство, в частности, значительно ослабляет позиции управляющего как в отношении совета, так и в отношении "церемониального мэра").

Кроме административно-территориальных единиц в США создано множество специальных округов (школьные, экологические, противопожарные и др.), которые не совпадают с административно-территориальным делением, а обусловлены естественными причинами и природными факторами. В таких округах население избирает либо комитеты, либо должностных лиц или орган, создавший округ, назначает сюда чиновников. Но ведают эти органы только вопросами, относящимися к профилю округа. [14]

В административно-территориальных единицах, городах населением или городским советом избираются также различные советы и комитеты по разным вопросам (школьные советы, опекунские советы по делам о помощи нуждающимся, библиотечные советы и др.) [14]

Местное самоуправление играет большую роль в США. На службе в его органах занято более половины работников управленческого труда, доходы муниципальных бюджетов в совокупности равны приблизительно 40% федерального бюджета, хотя в местные бюджета отчисляются налоги со статей, дающих небольшие доходы. Полномочия местных органов расширяются по той же причине, что и полномочия штатов: им передаются социальные вопросы, отягощающие федеральный бюджет и бюджет штата.

## 2. Современное состояние германского регионального и местного управления

## 2.1 Общие положения германского федерализма

Сегодня Германия - это федеративное государство с формой правления парламентская республика. Для нее характерна большая степень децентрализации власти, что явилось следствием, с одной стороны, исторических традиций, а с другой, стремления противников Германии во II мировой войне не допустить возрождения мощного централизованного государства. [4]

Германия состоит из 16 земель с одинаковым конституционно-правовым статусом, то есть имеет симметричное федеративное территориальное устройство. Германский Основной закон предусмотрел возможность переформирования федеральной территории с тем, чтобы обеспечить такие размеры и производительные возможности земель, которые позволяли бы им эффективно выполнять свои задачи. При этом должны учитываться земляческая общность, исторические и культурные взаимосвязи, хозяйственная целесообразность, а также требования регионального пространственного устройства и территориального планирования. [12]

ФРГ построена по территориальному принципу. Других территориальных образований, кроме земель, являющихся субъектами федерации, в ее составе не существует (административно-территориальное деление - это уже деление земель). [15]

## 2.2 Правовые основы

Основной закон учредил в ФРГ федеративную форму территориального устройства. Федерация возникла не в результате договора ее субъектов, а в силу императивных указаний оккупационных держав. Вопрос о федеративном государстве не может быть предметом пересмотра (п.3 ст.79). Согласно ст.30 "осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач принадлежит землям, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает другого порядка". Но эта норма тут же уточняется в следующей статье: "Федеральное право имеет перевес над правом земель". К ведению последних относятся области их исключительной компетенции, точно не оговоренные в Конституции и имеющие остаточный характер (ст.70), а также сфера конкурирующей компетенции в случаях, когда федерация не использует своих полномочий в этой области. [9]

По сравнению с огромной компетенцией штатов в США автономия земель ФРГ не кажется столь значительной. К их ведению относится культура, строительство, местные финансы, образование. Земли имеют право заключать международные соглашения (например, в 1965 г. Бавария заключила Конкордат с Ватиканом). Исполнительными органами власти являются земельные правительства, а премьер-министр (буквально - "министр-президент") совмещает функции главы правительства и главы "государства", т.е. главы земли. Правительство подотчетно ландтагу. Ландтаги однопалатны; исключение составляет Бавария, в которой местный парламент имеет двухпалатную структуру. В каждой земле (за исключением Шлезвиг-Гольштейна) существует свой орган конституционного контроля. Земли обладают достаточно развитыми формами непосредственной демократии. Если федеральный Основной закон предусматривает проведение референдума только при территориальных изменениях, то в землях получили распространение конституционные и законодательные референдумы, народная инициатива для роспуска ландтага, народная законодательная инициатива. [9]

В ФРГ нет федерального закона о местных органах власти, тем не менее Основной закон страны признает фундаментальный принцип создания на демократической основе местных общин, в чьи функции входит рассмотрение вопросов местного значения. Местные правительства создаются в соответствии с весьма разнообразными по своему содержанию Конституциями земель. Главной задачей местных властей является осуществление законов земель, которые во многом основываются на "структурных" федеральных законов. [4]

Основной закон разграничивает компетенцию Федерации и земель отдельно в области законодательства и отдельно в области исполнения федеральных законов. [12]

## 2.3 Региональное управление

Система современного регионального управления ФРГ своими корнями восходит к средневековым германским идеям ганзейских городов, "товариществ", а также к реформа началам XIX века. Этапы становления этой системы связаны со следующими периодами государственного становления страны: период с начала XIX в. до завершения объединения германии, Кайзеровская империя, Веймарская республика, фашистская диктатура, период после разгрома фашизма. Земли самостоятельно ведут свою внутреннюю политику с учетом местных интересов. Для улучшения управления земли разделены, кроме Шлезвиг-Гольштейна, Саара и городов Бремена, Гамбурга и Берлина, на округа (Regierungbezirke), каждый из которых возглавляется правительственным президентом, обладающим значительными полномочиями в сфере планирования и координации. Через них министры правительств земель осуществляют сотрудничество с руководством районов и городов в ранге районов. [4]

Положение и организация административно-территориальных единиц регулируются конституциями земель. Они устанавливают, в частности, что государство (имеется в виду прежде всего земля) должно предоставлять денежные средства общинам и их объединениям, устанавливать источники доходов, которыми они вправе пользоваться по своему усмотрению. Более детально организация административно-территориальных единиц регулируется уставами общин и округов. Общины вправе принимать решения по вопросам общинного транспорта, строительства жилья, школ, местных дорог, спортивных сооружений, туризма и др., для чего они могут устанавливать местные налоги. Аналогичными полномочиями, но в более широких масштабах пользуются округа (крупные города приравниваются к округам). [14] Во всех административно-территориальных единицах, кроме округов, существуют представительные органы, избираемые гражданами (а иногда и постоянно проживающими негражданами) на срок от 4 (например, в земле Гессен) до 6 лет (Бавария). В самом общем виде схема управления в округах, районах, общинах сходна. Во главе округа стоит правительственный президент (регирунгспрезидент), назначенный правительством земли. Он следит за соблюдением законов и актов правительства и федерации, и земли. Представительного органа в округе нет. В районе имеется избираемое на срок от 4 до 6 лет районное собрание, в выборах в некоторых землях участвуют и постоянно проживающие граждане. Глава администрации района - ландрат избирается в одних землях районным собранием, в других - непосредственно избирателями. [14]

## 2.4 Местное управление

Коммунальное право континентальной Европы всегда радикально отличалось от аналогичного права американской традиции. В США и теоретики, и практики вполне в духе common law намеренно не различали государственное управление, с одной стороны, и местное управление, с другой. Напротив, местное управление в континентальной Европе со времен Французской революции 1789 г. и отчасти доныне понимается как "свобода от или против государства". Правда, следует отметить, что анти-этатистские тенденции идеологии местного самоуправления в настоящее время не имеют существенного влияния. В этом смысле интересна эволюция системы местного управления в Германии: известный прусский реформатор барон фон Штайн отказался от якобинского понимания коммунального управления и выдвинул контр-идеологему. Фон Штайн понимал местное самоуправление как "свободу в государстве". В Прусском Городском Уложении от 19 ноября 1808 года фон Штайн определяет смысл местного самоуправления следующим образом: "Гражданское население приобретает неделимое право управлять делами своего сообщества. Все воздействие государства ограничивается лишь надзором за тем, чтобы ничто не предпринималось против цели государства и чтобы соблюдались действующие законы.

Таким образом, в континентальной Европе в отличие от США для местной власти были изначально характерны элементы дуализма управления. Так, соответствующие институты в Германии die Aufscht (="надзор"), изначально обеспечили соприсутствие власти государственных органов на уровне коммунального самоуправления. [7]

Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права. Государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. [3]

Статус общин в Германии характеризуют следующие положения:

община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления;

община регулирует сферу своей деятельности посредством Устава, который не должен противоречить закону;

община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами.

Коммунальная власть в континентальной Европе по необходимости носила дуалистический характер. Дуализм вообще был характерен для местного управления и средневековой Европы. В этой связи представляет интерес традиционное для свободных городов европейского Средневековья магистратское управление.

## 2.5 Магистратская система местного управления

Классический вариант этой системы управления напоминает американскую модель "сильный совет - слабый мэр". Другими словами, классическая магистратская модель является континентальным аналогом системы верховенства представительного органа. Следовательно, в магистратской модели традиционного типа председатель совета является лишь primus inter pares, вся власть сосредоточена в самом совете. Отличие от американской модели "сильный совет - слабый мэр" заключается лишь в том, что магистратская система является бикамеральной и следовательно имеет двух председателей. [7]

Помимо городского собрания (="большого совета") действует еще и магистрат (="малый совет"), которому и принадлежат основные полномочия действительной власти. С теоретической точки зрения классическая магистратская модель представляет собой попытку совмещения двух элементов управления:

1) Демократического (=городское представительное собрание) и 2) олигократического (="совет патрициев"). При этом монократический орган (председатель соответствующего совета) играл второстепенную роль, т.е. выполнял в основном координирующие и представительные функции.

Основной недостаток классической магистратской модели заключается в том, что рано или поздно она по инерции трансформируется и приобретает квази-монистический характер. Образно говоря, монократический элемент управления (председатель большого или малого совета) может "мстить" за свое неполноценное присутствие двояким образом:

(1) поскольку магистратская система предусматривает для каждого совета особого председателя, то они, будучи ограничены во власти внутри соответствующего коллегиального органа, могут направлять свою энергию вовне. Как персонифицированные политические антиподы они в отношении друг друга могут избрать стратегию постоянного конфликта;

(2) ввиду необходимости смягчения указанного персонифицированного конфликта, магистратская система объективно тяготеет к рецепции института персональной унии. Другими словами, рано или поздно вместо двух примерно равнозначных "слабых председателей" появляется один "сильный бургомистр", который и сочетает функции председателя магистрата с полномочиями главы местной администрации. При этом "большой совет" сохраняет своего отдельного председателя в его прежнем качестве простого координатора заседаний. Бургомистр (он же председатель "малого совета") со временем объективно приобретает малопрозрачные и неподконтрольные полномочия, которыми в классической магистратской системе не обладал ни один из двух председателей;

В настоящее время классическая магистратская модель в чистом виде уже нигде не существует. В современной Германии, а именно в землях Гессен, Бремен и в городских общинах земли Шлезвиг-Гольштейн, действует т. н. квази-магистратская система (unechte Magistratsverfassung). Так же, как и в классической магистратской системе, современный немецкий магистрат ("малый совет", "верхняя палата") является важнейшим органом местного управления. Магистрат в основном состоит из сотрудников, работающих на профессиональной основе, которые возглавляются бургомистром. Последний является председателем магистрата и в качестве главы местной исполнительной власти избирается из состава "большого совета". Таким образом, глава местной администрации одновременно является главой магистрата и собрания городских представителей (="большой совет"). В последнем избирается особый председатель, наделенный церемониальными функциями. [7]

Среди достоинств современной квази-магистратской системы следует назвать:

(1) механизм т. н. двойного сита, или двухступенчатого отбора членов магистрата, которые сначала избираются населением в городское собрание (="большой совет"), а затем уже в магистрат. Если первый уровень отбора является чисто политическим, то при выборах магистрата очень большое значение приобретают деловые и профессиональные качества претендента в "малый совет" (="городское правительство");

(2) принцип двухступенчатого положительного конфликта, а именно (1) между "большим советом" и "малым советом"; (2) между председателем "большого совета", с одной стороны, и бургомистром в качестве главы магистрата, с другой;

(3) механизм многоступенчатого непосредственного контроля за: (1) деятельностью бургомистра со стороны магистрата; (2) деятельностью магистрата со стороны городского собрания ("большого совета"); (3) деятельностью городского собрания со стороны местного населения;

Среди недостатков магистратской системы следует отметить:

(1) присущий магистрату технократический стиль управления, т.е. определенный иммунитет (и, в тенденции, безразличие) членов "городского правительства" по отношению к политическим требованиям местного населения, поскольку магистрат не несет непосредственной солидарной, ни персональной ответственности перед гражданами;

(2) возможность негативного (деструктивного) конфликта между главными органами магистратской системы, особенно "большим советом" и "малым советом".

## 2.6 Квази-бицефальная система управления

Среди наиболее распространенных моделей местного управления в континентальной Европе следует отметить квази-бицефальную систему. Дело в том, что квази-бицефальная система формально-юридически считается дуалистической, т.е. включает в себя "только" (1) коллегиальный орган (совет представителей) и (2) монократической орган (главу администрации). Однако фактически речь идет о триалистической системе управления. К двум перечисленным органам управления по ряду причин следует добавить третий элемент, а именно аппарат администрации как олигократический орган. Последний обладает относительной автономией не только по отношению к представительному собранию, но и по отношению к главе администрации.

От уже рассмотренной магистратской модели она отличается отказом от принципа бикамерализма, согласно которому основной орган местного управления подразделяется на "большой совет" и "малый совет". В рамках рассматриваемой системы первичная компетенция последовательно распределяется не между двумя, а между тремя органами: (1) представительным советом - (2) главой местной администрации - (3) аппаратом администрации.

Третий (олигократический) элемент управления является латентным. Другими словами, формально-юридически в качестве самостоятельных органов признаются лишь представительное собрание (=демократический институт) и глава администрации (=монократический институт). Тем не менее, повседневная, рутинная власть на муниципальном уровне распределяется не между представительным собранием и главой администрации, а между этим последним и, как правило, малоизвестными олигократами из муниципалитета.

Местная администрация в Федеративной Республике Германия представлена двумя основными типами "олигократа": (1) специалистом, работающим на профессиональной основе; (2) депутатом представительного собрания, избранным или кооптированным в администрацию для осуществления деятельности в соответствии со своей основной специальностью на непрофессиональной основе (Nebenbeamter или Enrenbeamter). Основное отличие между этими типами заключается в том, что Nebenbeamter в отличие от Hauptbeamter не состоит на государственной службе. Депутаты-специалисты, работающие по профилю в местной администрации на непрофессиональной основе, не получают регулярного жалованья, а получают лишь умеренную компенсацию в связи с расходами в рамках их коммунальной деятельности, включая компенсацию за упущенную выгоду.

Специфика немецкого варианта триалистической системы заключается в последовательном соблюдении принципа смешанного, или синтетического управления. Данный принцип следует понимать двояко. Во-первых, согласно этому принципу община (=Gemende) или округ (=Кгeis) на соответствующей территории и в контексте т. н. собственного круга полномочий (=eigener Wirkungskreis) осуществляют все функции 1) коммунального и 2) супра-коммунального характера. Отсюда, глава соответствующего территориального коллектива при решении любого вопроса совмещает функции 1) главного администратора местного сообщества и 2) фактического представителя интересов государства. Таким образом, здесь на одном и том же уровне управления совмещаются локальные и государственные интересы.

Во-вторых, согласно принципу синтетического управления местное сообщество может действовать не только как самоуправляющаяся единица, но и как орган государственного управления. Это означает, что община не может действовать лишь на основе приоритета собственных задач и обязана осуществить "как свои собственные" делегированные государственные полномочия. Отличие между собственным и делегированным кругом полномочий заключается прежде всего в том, что исполнение делегированных государственных функций подлежит режиму внешнего финансирования, а также режиму ограниченного административного надзора со стороны государства. В любом случае, принцип синтетического управления означает необходимость сочетать демократические принципы управления с монократическими при решении любого вопроса.

С формальной стороны механизм синтетического управления реализуется посредством института персональной унии, который призван обеспечить прочную связь между коллегиальным и монократическим органами местного управления. Иначе говоря, речь идет о совмещении бургомистром как функций главного администратора, так и функций председателя представительного совета. По чисто формальным признакам система смешанного управления подразделяется на:

/1/ модель "северо-германского совета", которая действует в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония;

/2/ модель "южно-германского совета", которая действует в Баварии и Баден-Вюртемберге;

/3/ т. н. бургомистерскую модель, которая действует в Рейнланд-Пфальце, Сааре и частично в земле Шлезвиг-Гольштейн. [8]

Рассмотрим коротко эти модели:

/1/ Модель "северо-германского совета" формально закрепляет верховенство представительного органа, который несёт основную ответственность за выполнение коммунальных задач. Бургомистр избирается из состава совета и на непрофессиональной основе осуществляет функции координатора заседаний совета. Какими-либо непосредственными исполнительными полномочиями он не обладает. Вся текущая исполнительная власть сосредоточена в руках особого монократического органа. Указанный "директор общины", или "директор города" не только обеспечивает реализацию решений совета, но и представляет общину или город вовне. Как видим, в этой части данная модель напоминает американскую систему "совет - управляющий", с которой она связана и генетически. Тем не менее, директор общины теоретически обладает лишь делегированными полномочиями.

Первоначально совет обладал "административным суверенитетом" и в принципе мог изменить как объём, так и характер полномочий "директора общины", или "директора города". Однако по мере развития законодательной базы коммунального управления в Северной Германии сначала была закреплена дуалистическая разверстка компетенции между представительным советом и "директором общины". Позднее, указанная разверстка приобрела триалистический характер, поскольку самостоятельными компетенциями теперь обладает также и третий (коллегиальный) орган, а именно т. н. исполнительный комитет, который формируется из членов совета и выполняет функции своеобразного "городского правительства". [8]

/2/ Модель "южно-германского совета" формально также является вариантом дуалистической системы управления. Главным органом является представительное собрание, которое принимает принципиальные решения, решает важные кадровые вопросы, а также вопросы планирования и контроля. Вторым по статусу является бургомистр, т.е. глава исполнительной власти. Бургомистр в Южной Германии избирается непосредственно населением и обладает независимыми от совета полномочиями, особенно в области текущего управления. Помимо этого, бургомистр фактически обладает исключительными (и дискреционными) полномочиями в области делегированных государственных задач. Он также осуществляет функции представительства местного сообщества вовне. Особенностью рассматриваемой модели является последовательная реализация принципа персональной унии: бургомистр является не только главой местной администрации, но и по должности осуществляет функции председателя совета с правом отлагательного вето.

/3/ Бургомистерская модель во многом напоминает уже рассмотренную модель "южно-германского совета". Основное отличие заключается в том, что в бургомистерской модели глава местной администрации избирается из состава совета, а не посредством прямого народного голосования. Тем не менее, независимо от совета бургомистр обладает значительными прерогативами. Бургомистерская модель так же, как и магистратская система местного управления, может быть реализована в классической форме и неклассической форме. В классической бургомистерской модели глава местной администрации исполняет свои обязанности как почётную миссию и как продолжение своего депутатского мандата. В неклассической бургомистерской модели глава местной администрации является, так сказать, штатным управленцем и выполняет свои полномочия на профессиональной основе.

В рамках бургомистерской модели также реализуется принцип персональной унии, однако достаточно дифференцированно. В частности, в некоторых сельских общинах земли Шлезвиг-Гольштейн действует классическая бургомистерская модель, т.е. бургомистр исполняет полномочия на непрофессиональной основе и, следовательно, является Ehrenbeamter. Такой бургомистр по закону (напр. земли Шлезвиг-Гольштейн) одновременно является председателем представительного совета. Однако в тех общинах Шлезвиг-Гольштейн, где действует неклассическая бургомистерская модель, бургомистр лишь может быть избран председателем совета из состава депутатов. Неклассическая модель действует также и в сельских общинах земли Саар. В случае, если совет избирает иного председателя, т.е. небургомистра, то персональная уния не реализуется и возникает ситуация "потенциального двоевластия", характерная для классической магистратской системы. [7]

Специфика квази-бицефальной системы смешанного управления определяется тем, что монократический орган в одно и то же время и в одном и том же отношении является и агентом государственной власти, и представителем местного сообщества. Отсюда, основное достоинство этой системы, а именно: всякий вопрос местного значения в ходе его решения приобретает государственно-правовой смысл. С другой стороны, всякое делегированное государственное полномочие должно быть реализовано со тщательным соблюдением местной специфики, включая прежде всего личные, а также корпоративные интересы местного населения.

Главный недостаток смешанного управления заключается в том, что при такой системе невозможно установить некий общий критерий, позволяющий при решении любого вопроса соблюсти государственные приоритеты, не ущемляя в то же время некоторые локальные интересы. Отсюда, всегда сохраняется двойная опасность, а именно: (1) опасность недопустимого упрощения сложных вопросов управления; (2) опасность скрытого местничества, т.е. стремления местной власти всякий вопрос локального значения относить к разряду вопросов "высшей государственной важности". Эта опасность особенно рельефна там, где локальная политическая жизнь сводится к защите корпоративных интересов местных политиков.

Правовой надзор за деятельностью муниципальных органов осуществляет министерство внутренних дел, а также вышестоящие по подчиненности органы - окружные и районные управления различных министерств. Этот контроль по подчиненности объясняется тем, что в Германии, как и во многих других странах, муниципалитеты рассматриваются как корпорации публичного (а не частного) права и потому подлежат контролю со стороны государства. Есть и судебный контроль, осуществляемый административными судами. [12]

## Заключение

В данном исследовании была поставлена задача показать, что местное и региональное управление следует понимать буквально и неразрывно с самоуправлением, т.е. как управление людей, обращённое на самих себя. Отсюда, всякий управленец должен научиться подчинять своё собственное поведение определённым принципам, методам и алгоритмам управления. Вместе с тем, единственным оправданием самоуправления является защита и преумножение т. н. гуманитарного капитала, т.е. сообщества квалифицированных специалистов, сконцентрированных на определённой территории и выполняющих важные функции в той или иной сфере социально-полезной деятельности. В зависимости от успеха этой задачи (т.е. улучшения структуры и качества местного управления) будет меняться социальная природа и эффективность всего государственного устройства.

Изучив правовое регулирование организации и деятельности местных органов управления в США и ФРГ, можно прийти к выводу, что какая бы степень "государственности" ни придавалась субъектам федерации, они в любом случае будут зависеть от федерального центра, как финансово, так и политически. Однако единственной и универсальной темой управления на местном уровне может быть лишь человек как субъект управленческой деятельности, носитель знаний и навыков, с одной стороны, а также и как объект этой деятельности, носитель воли и совести, с другой. Ни статус органов регионального и местного управления, ни коммунальная собственность и т.п. как таковые не являются первичными объектами управления. Все эти институты и феномены вплетены в ткань социального государства. Указанные институты приобретают смысл лишь в контексте социальной солидарности местных жителей и должны служить наиболее общим интересам именно этих людей.

Такое сугубо антропологическое понимание местного самоуправления невозможно "размежевать" по замкнутым "секторам" права, экономики, политики и т.п. Отсюда, и специфика данной курсовой работы, которая носит междисциплинарный характер на стыке управленческой науки и правоведения. Таким образом, данная курсовая работа должна помочь прагматикам местного самоуправления, т.е. практикам как будущим, так и нынешним.

## Список использованных источников

1. Антонова, Н.Б. Организационная структура государственного управления: курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер - Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. - 231 с.
2. Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления: курс лекций. / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер- 3-е изд., доп. - Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. - 231 с.
3. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. - Н. Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2002. - 160 с.
4. Гуселетов, Б.П. Реформирование взаимоотношений между органами государственной власти с органами местного самоуправления в странах с различной формой государственности: Этапы, модели, проблемы / Б.П. Гуселетов. Гуселетов, Б.П. 1998 Чиновник. - 1998. - № 1.
5. Зарубежный опыт организации местного самоуправления/ режим доступа http://www.urbaneconomics.ru/texts. php? folder\_id=197&mat\_id=220&print\_version=ok дата доступа - 10 мая 2009 г.
6. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2003. - № 4 - С.13-19.
7. Королев, С.В. Теория муниципального управления: учебник // Москва 1999
8. Лазарев, В.В., Липень, С.В. Теория государства и права: Учебник для ВУЗов. - 3-е издание - М., Спарк, 2004. - 528 с.
9. Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф.В. В. Маклаков - 2-е изд., исправ. и доп. - М.: Издательство БЕК. - 584 с.
10. Марышев, А.А. Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов // Проблемы современной экономики, N 3 (27)
11. Пылин, В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. // СПб.: СПБИВЭСЭП, О-во "Знание", 1998. - с. 203.
12. Страшун, Б. А "Конституционное (государственное) право зарубежных стран" общая часть, учебник, // Б.А. Страшун, Москва 1996 г.
13. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика // А.И. Черкасов М., 1998.
14. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник // Чиркин В.Е., 1997 (c)"Юристъ". Оформление, 1997
15. Чудаков, М. Ф Государственное право зарубежных стран: курс лекций. Часть 1/М.Ф. Чудаков. - Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. - 331 с.